

LA PERSISTENCIA EN EL ERROR: ESTRUCTURA SOBREDIMENSIONADA, FONDOS REDUCIDOS, INTERESES SECTORIALES, Y SUS EFECTOS EN LA DEFENSA ARGENTINA.

The persistence in the error: oversized structure, reduced funds, sectoral interests, and their effects on the Argentine defense.

José Manuel Ugarte¹

La restauración de la democracia en Argentina, y las reformas legales en defensa

Argentina presenta en defensa una situación verdaderamente paradójica: control civil sobre las Fuerzas Armadas, legislación relativamente reciente con estructuras modernas, y, sin embargo, una pronunciada ineficacia e ineficiencia en defensa. En el presente trabajo habremos de describir en primer lugar el marco normativo y estructural fundamental de la defensa argentina, así como la evolución del presupuesto de defensa, tanto en el monto total de las erogaciones en dicha materia, como en su distribución en los rubros fundamentales que lo integran. En segundo lugar, analizaremos los efectos de las variaciones en el monto antes aludido, como en su distribución, particularmente en materia de adiestramiento del personal y equipamiento de defensa. Finalmente efectuaremos un panorama de la situación actual en las materias antes aludidas, una breve comparación con otros casos regionales, y propuestas de superación de la actual situación.

El país, durante el Conflicto Este-Oeste experimentó un prolongado período (1955-1983) caracterizado por gobiernos militares interrumpidos por breves intervalos de débiles gobiernos civiles (1958-62, 1963-66, 1973-75) condicionados por intervenciones militares en los más variados ámbitos, al amparo de las doctrinas de seguridad nacional imperantes a la sazón en la región. Las referidas doctrinas se caracterizaban por otorgar al concepto de seguridad nacional alcances virtualmente omnicomprendidos y equivalentes 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

¹ José Manuel Ugarte es, argentino. Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública de la referida Universidad, en la que es profesor en grado y postgrado. Es asimismo profesor en la Universidad Católica de Santiago del Estero (Departamento Académico Buenos Aires, en la Universidad Abierta Interamericana, en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, y en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. E-mail: manuquart@gmail.com; jmugarte@derecho.uba.ar.

un ámbito conceptual tan amplio como el de aquélla, 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, con la consecuencia de establecer la dependencia de las policías y fuerzas de seguridad interior respecto de las Fuerzas Armadas o de los Ministerios de Defensa, y colocar bajo conducción militar los organismos civiles de inteligencia, asegurando la conducción por parte de las Fuerzas Armadas de la seguridad interior, permitiéndoles condicionar fuertemente a los gobiernos democráticos.

Restablecida la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, debe destacarse la decidida actitud del gobierno encabezado por Raúl Alfonsín, quien sancionando y logrando la sanción de cuerpos normativos adecuados (Decreto-Ley N° 23.023/83, Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, con algunas reservas Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional), obtuvo el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia civil, lo permitió la paulatina consolidación de la vigencia del sistema democrático en el país.

Por otra parte, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional significó un importante cambio en la estructura establecida por su predecesor Decreto-Ley N° 16.970/66 (sancionado durante gobierno militar) caracterizado por establecer una virtual autonomía y recíproca independencia de las Fuerzas Armadas individuales, poseyendo cada una de ellas un comandante en jefe (o comandante general durante las breves épocas de gobierno civil) con facultades de gobierno, administración y conducción operativa en tiempo de paz e incluso en tiempo de guerra, hallándose la Junta de Comandantes en Jefe en la cadena de comando en tiempo de guerra. Los efectos de tal circunstancia se evidenciaron en el Conflicto Malvinas, donde el informe de la CAERCAS² señaló a la carencia de accionar conjunto como una de las causas fundamentales de la derrota.

De cada uno de dichos comandos en jefe dependían un conjunto de empresas de producción tanto militar como civil, así como una fuerza con funciones policiales relacionadas con su ámbito –del Ejército, Gendarmería Nacional, policía de fronteras; de la Armada, Prefectura Naval, policía naval; e, integrando la estructura del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, la Policía Aeronáutica Nacional. Tales situaciones fueron concluidas por el nuevo gobierno.

Obteniendo la sanción del gobierno militar del Decreto N° 23.023/83, por el cual se lo facultó a concluir con la dependencia respecto de las Fuerzas Armadas de organismos y empresas ajenas a sus estructuras y a poner fin a la exigencia legal de la condición de militar para el ejercicio de funciones en órganos no integrantes de dichas Fuerzas, todo lo que así hizo, también obtuvo la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, por medio de la cual se estableció 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 armadas externas.

² Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades en el Conflicto del Atlántico Sur, convocada por el gobierno militar tras la derrota en el Conflicto Malvinas, y que fuera presidida por el Teniente General (R) Benjamín Rattenbach, constituyendo uno de los análisis más objetivos existentes respecto de la condición de las Fuerzas Armadas argentinas a la época del referido Conflicto.

Más precisamente, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional definió (artículo 2°) a la defensa nacional como la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requirieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Por otra parte, en su artículo 4° estableció la necesidad de tener en cuenta, para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, la diferencia fundamental existente entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior. También dispuso el artículo 20 que las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la Defensa Nacional. Surge claramente de tales normas que la misión de las Fuerzas Armadas estaba referida a las agresiones armadas externas, concluyendo con la amplitud que tenía este concepto en la legislación derogada (Decreto-Ley N° 16.970/66).

La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional constituyó el eje de un intenso debate, producido en primer lugar durante los tres años de marchas y contramarchas parlamentarias (1985-1988) que requirieron su sanción³, y que perduró posteriormente. Se cuestionó en primer lugar la reducción del ámbito conceptual de la defensa, postulándose por diversos sectores militares y civiles desde el retorno a la antigua amplitud, hasta, cuando menos, la inclusión de la seguridad interior. Fueron asimismo cuestionados la autoridad asignada al Ministro de Defensa e incluso las funciones otorgadas al Estado Mayor Conjunto. La ley pese a tales cuestionamientos, continúa hoy en plena vigencia.

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

A su vez, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, incluyó en su artículo 6° dos nuevas misiones: operaciones en el marco de las Naciones Unidas, y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. Posteriormente, el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional estableció en su artículo 1°, respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, que dichas Fuerzas serían empleadas 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

³ Para un análisis profundo de los debates conceptuales y organizativos a su respecto, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 2005, págs. 203/211.

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.

En otros aspectos, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional estableció la determinación de las amenazas, riesgos, así como la adopción de las estrategias, la determinación de las hipótesis de confluencia y la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución por parte del Presidente de la Nación en Consejo de Defensa Nacional (artículo 12), donde adopta por sí las decisiones. En definitiva, la determinación de las amenazas y riesgos es en Argentina asunto del poder político, aunque éste puede requerir el asesoramiento militar.

En materia de facultades del Presidente de la Nación, el artículo 10 le asignó la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, así como la formulación, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional, del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, y el control sobre su confección y ejecución.

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

Un aspecto de importancia está representado por las facultades del Ministerio de Defensa, que conforme al artículo 11, ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no son atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo, actuando, además, como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional. Cabe señalar que no existe limitación alguna para la cobertura por funcionarios civiles de la totalidad de los cargos del Ministerio de Defensa, que es, además, lo que sucede mayormente en la práctica⁴. 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 1er. párrafo). 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

⁴ V. Decisión Administrativa N° 546/2016 aprobatoria de la Estructura Organizativa de Primer Nivel del Ministerio de Defensa argentino.

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.

Examinando la organización de la defensa argentina advertimos que las Fuerzas Armadas no acceden directamente al Presidente de la Nación, sino a través del Ministerio de Defensa. Si bien 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) ello no alcanza a nuestro criterio para conferirle el carácter de una instancia unificadora permanente de las Fuerzas Armadas, que continúan siendo tres.

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

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

Descripto 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 PBI⁵. Se trataba de un gasto realmente importante para un país en tiempo de paz, que denotaba la incidencia del crecimiento de la estructura militar para hacer frente al Conflicto Malvinas (1982), a la amenaza de conflicto armado con Chile (particularmente en 1978, pero la tensión continuó hasta la ratificación del Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, 1985), así como a la instauración en el país de un gobierno militar (1976/1983). Tras la asunción del gobierno democrático encabezado por Raúl Alfonsín, en 1984 descendió a 2,8 y en 1985 a 2,4⁶.

Esa fuerte baja llevó dicho presupuesto a niveles semejantes a los habidos entre 1970 y 1974, es decir, a niveles propios de tiempo de paz. Frente a esta drástica reducción, hubiera correspondido una reestructuración de las Fuerzas Armadas que adecuara su estructura a las posibilidades presupuestarias. Ello no sucedió y sucesivamente los ministros de Defensa de Alfonsín, Raúl Borrás, Roque Carranza y José Horacio Jaunarena dictaron las 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.

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

⁶ *Ibidem*.

Lo que en realidad hicieron las Fuerzas Armadas en forma virtualmente autónoma fue, en primer lugar, reducir drásticamente la incorporación de conscriptos, que disminuyó de 108.000 en 1983 a 40.000 en 1988 y 1989⁷. La posterior supresión del servicio de conscripción en tiempo de paz establecida por la Ley N° 24.429 (1995) redujo el número de soldados del Ejército a un número oscilante entre 15.000 y 18.000⁸. También se redujo el número de incorporaciones en los institutos militares⁹. La fuerte reducción presupuestaria de 1984 y 1985 fue acompañada además, inicialmente, por una reducción limitada en los grados de oficiales, destacable en los cuatro grados superiores (teniente general o equivalentes a coronel o equivalentes).

A partir del año 2002, comenzó a producirse en el Ejército un crecimiento significativo en los grados de coronel y teniente coronel, que los llevó en 2010 a un número superior al que tenían en 1983 (último año del gobierno militar) cuando el número total de personal militar era más del doble del actual¹⁰. El número de personal en dichos grados se incrementaría más aún posteriormente¹¹. Algo similar pudo advertirse en la Armada, en que, de 212 capitanes de navío para un número total de efectivos de la Fuerza de 40.059, en 2014 se pasó a 409 para un número total de efectivos en dicha Fuerza de 18.555; en suma, duplicación del número de miembros de dicho grado para una Fuerza reducida a la mitad. Del mismo modo, en la Fuerza Aérea se pasó de 211 comodores para un efectivo total de 21.903 en 1983, a 525 comodores en 2014, para una Fuerza con un efectivo total de 12.907¹².

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 tropa¹³.

Como puede advertirse, existió una reducción relativamente leve en la cantidad de oficiales y suboficiales, por una parte, y una drástica reducción del personal de tropa, tendiéndose en el caso de los oficiales a una concentración en grados altos. Ello se tradujo, en el caso del Ejército, a la generación de unidades incompletas, y, para las tres Fuerzas, en la proliferación de estructuras administrativas.

Otro de los resultados fue una estructura militar deformada en cuanto al número de personal correspondiente a cada uno de los grados, siendo frecuente la existencia de mayor número de personal en un

⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *op. cit.*

⁸ Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, págs. 136 a 138.

⁹ 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: “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2011, págs. 136 a 138.

¹⁰ Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, edición citada, págs. 136 a 138.

¹¹ Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa 2015*, Buenos Aires, 2015, págs. 94/95. Surge de dichas páginas que en 2014, último año informado, el número de coroneles del Ejército Argentino ascendía a 810 para una fuerza que totalizaba 46.275, mientras que en 1983, para una fuerza que totalizaba entonces 103.123, se contaba con 654.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem* págs. 92/97.

grado, que en el grado inmediatamente inferior, tendiéndose a la concentración de personal en los grados superiores, con la lógica consecuencia de un excesivo gasto en personal.

Mientras tanto, el gasto en defensa, que en dólares constantes de 2015¹⁴ 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 el 2002 3728.000.000, 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 consecuencia de estas circunstancias fue un gasto en personal —incluyendo pensiones— superior al 80%, un limitado gasto en funcionamiento que erosionó el mantenimiento del material y el entrenamiento del personal, y, por sobre todo, la imposibilidad de renovar el equipamiento de defensa.

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

El ya referido impacto del gasto en personal continúa siendo el actual, como lo refleja el Libro de la Defensa 2015¹⁵, del que surge que en 2010 representó el 81%, en 2011 el 82%, en 2012 el 81%, en 2013 el 79%, y el 2014, el 78%. En operación y mantenimiento, los porcentajes fueron en 2010 el 15%, 2011 el 15%, 2012 el 17%, 2013 el 17%, y 2014 el 17%, mientras que las inversiones alcanzaron el 3% 2010, 2% en 2011, 1,7% 2012, 4% en 2013 y 5% en 2014, aunque en estos dos últimos años reflejaron adquisición de bienes de escaso o nulo interés militar¹⁶.

Las leyes de presupuesto para 2015, 2016 y 2017 reflejan pautas bastante similares. Así, para 2015, se presupuestó en la jurisdicción Defensa, incluyendo la pasividad militar, un gasto en personal del 85,4%, en funcionamiento del 16%, e inversiones por 3,5%. Para 2016, tales rubros fueron, en personal 82%,

¹⁴ SIPRI, *SIPRI Military Expenditure Database*, Estocolmo, 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 27-8-2017).

¹⁵ *Libro de la Defensa 2015*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2015, *Evolución presupuestaria por objeto de gasto en millones de pesos constantes, 2014 - Jurisdicción 45* (2010-2014), página 149.

¹⁶ V. *Infodefensa, Presupuesto de Defensa 2014 argentino*, Madrid, 12.11.2013, <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>; y <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>. También, *Proyectos de Ley de Presupuesto (Mensaje y proyecto de ley) de 2014 y 2015*, en <http://www.mec.gov.ar/onp/html/#>, todos accedidos el 6-7.-2016.

funcionamiento 13%, e inversiones 3,9%. Para 2017, de 81,80% personal, 14,3% funcionamiento y 3,8% en inversiones. Según el SIPRI¹⁷ 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%.

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 mínimo reequipamiento a fuerzas armadas que arrastran largos períodos de desfinanciamiento, y que tampoco puede obtenerse un adecuado adiestramiento, ni obtenerse una razonable condición de alistamiento.

Las consecuencias de la situación descrita: obsolescencia del equipamiento y limitaciones en entrenamiento

No faltaron voces de alarma, ni observaciones de especialistas con relación a estos aspectos. En 2002, el profesor e investigador, especializado en temas presupuestarios relativos a la defensa, Thomas Scheetz, señalaba que en Argentina "...los actores políticos han optado por un desarme de hecho. Las Fuerzas Armadas gastan en poco más que los salarios mensuales..." Scheetz ejemplificaba señalando que en 1999, de los programas para las tres fuerzas armadas, un promedio de 76% se había gastado en salarios, y que si se incluyeran los gastos previsionales en este gasto jurisdiccional, el costo laboral llegaría al 80%¹⁸.

Comparando además el gasto en defensa argentino con el chileno en 1999, Scheetz 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 Argentina¹⁹.

En 2005, Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza²⁰ señalaban que desde 1984 hasta 1991, el tamaño de las fuerzas armadas argentinas se había modificado 'dramáticamente', habiendo disminuido el total del personal militar de 188.000 en 1984 a 98.000 en 1991, pero que de tal disminución, el cuerpo de oficiales había disminuido el 8%, el cuerpo de suboficiales el 13% y la tropa el 84%, por lo cual el índice soldados/oficiales había disminuido de 11 a 6, y que posteriormente (1999) el cuerpo de oficiales estaba constituido por 9.550 hombres, pero constituía el 14% de las fuerzas armadas, el cuerpo de suboficiales 43.557 hombres, pero constituyendo el 64% del personal militar, y que la tropa, ya implementado el reclutamiento voluntario, constituía 14.972 hombres, constituyendo el 22% del personal militar.

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

¹⁷ SIPRI *Military Expenditure Database*, SIPRI, Estocolmo, 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 5 de junio de 2017).

¹⁸ Thomas Scheetz, *El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis*, "Security and Defense Studies Review", Vol. 2, Summer 2002, Center for Hemispheric Strategic Studies, Washington D.C, pág. 48.

¹⁹ Thomas Scheetz, *op. cit.*, página 51.

²⁰ Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza, *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*, Altamira, Buenos Aires, 2005, págs.. 86 y 87.

...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 respectivamente²¹. 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 2010²² 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...” Se hizo también referencia al “...desmantelamiento de la industria de la defensa...” producto del proceso privatizador de la década del '90.

También se hizo hincapié en la existencia de una “distorsión progresiva del presupuesto de defensa” haciendo referencia a la drástica reducción del presupuesto del sector, tanto en términos de su participación en el presupuesto nacional, como en el Producto Bruto Interno (PBI), situación en la cual el poder político se limitó a delegar en las Fuerzas Armadas la necesaria reestructuración, que fue encarada por éstas “sin orden ni criterio estratégico alguno”, recortando o desprogramando unidades y sistemas de armas, reduciendo a niveles mínimos el adiestramiento operacional, flexibilizando los estándares de mantenimiento y naturalizando medidas de emergencia logística, consumiendo reservas de repuestos o de municiones, y procurando sostener “estructuras heredadas pero crecientemente irracionales”.

Un examen de la incorporación de equipamiento por parte de las Fuerzas Armadas argentinas²³, muestra que entre 1983 y 1990 fueron incorporados la mayor parte de los medios materiales de la Armada Argentina –destruidores Meko 360, construidos por los astilleros alemanes Blohm & Voss, cuatro de las seis corbetas diseñadas por los astilleros referidos y construidas bajo licencia en Argentina, los dos submarinos diesel TR 1700 construidos en Alemania por los astilleros alemanes Thyssen Nordseewerke (que debían ser seguidos por la construcción de cuatro similares en Argentina, no concluida), tres buques de transporte y otros medios menores-. La construcción de los aludidos buques había sido contratada durante el gobierno militar. El Ejército Argentino ya contaba con los tanques y vehículos de combate de la familia TAM, a los que se agregaron durante la época indicada obuses autopropulsados de 155 mm. de dicha familia de blindados (VCA-Palmaria), construyéndose posteriormente un número adicional. Asimismo, fue durante esa época en que comenzaron a ser entregados por la Fábrica Militar de Aviones los primeros aviones de entrenamiento básico-avanzado “IA-63 Pampa”, fabricados con la cooperación de la empresa alemana Dornier Flugzeugwerke.

El resto del equipamiento argentino incluía medios incorporados en las décadas de los '60s y '70's, destacándose el submarino diésel tipo 209 “Salta”, aún en servicio.

²¹ Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza, *op. cit.*, pág. 87.

²² Ministerio de Defensa de Argentina, “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010, Buenos Aires, 2011, págs.. 189/193.

²³ Ministerio de Defensa de Argentina, “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”, edición citada, páginas 146-147.

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

En los años 90's, coincidiendo con la agudización de las limitaciones presupuestarias, en el marco de la política de privatizaciones implementada durante el gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem se sancionó la Ley N° 24.045, por la que se declaró "sujetas a privatización" a la totalidad de las empresas y establecimientos que operaban en jurisdicción del Ministerio de Defensa, comprendiendo empresas de producción civil, que comprendían petroquímicas, siderúrgicas, mineras- como de producción civil y militar -astilleros, explosivos- y de producción específicamente militar- fábricas de producción de blindados, artillería, armas portátiles, munición, aviones, etc..

Si bien tal política podría haber redundado en un mejor aprovechamiento del presupuesto de defensa al eliminar erogaciones no vinculadas estrictamente a la defensa, ello no sucedió así, dado que no sólo se vendieron empresas de producción civil, sino también aquellas de producción militar. Dicha ley se tradujo en la venta, frecuentemente a valores inferiores a los de mercado, no sólo de empresas de producción civil, sino también de producción 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 funcionan actualmente, pero dedicados casi exclusivamente a producción civil.

Una explosión calificada como intencional en una causa penal destruyó la planta de carga de munición de la Fábrica Militar de Río Tercero, perdiéndose la capacidad de fabricación de munición de grueso calibre, no recuperada hasta la fecha. Se estima que la explosión tuvo por objeto borrar las huellas de un contrabando de armas del inventario del Ejército Argentino a Croacia y Ecuador, que al momento de realizarse tales actos estaban en conflicto armado, que se realizó con certificados de uso final ideológicamente falsos a Panamá y Venezuela, respectivamente²⁴.

Durante esa etapa se concluyó la fabricación, utilizando los elementos de que se disponía, de vehículos de la familia TAM y se incorporaron algunos medios aeronavales cedidos por Estados Unidos como los aviones de exploración P3B Orion, cediéndose además por dicho país aviones de reconocimiento OV Mohawk para el Ejército. También se concluyó la demorada construcción de la última corbeta Meko 140 y se incorporó un buque logístico a la Armada, además de otras embarcaciones auxiliares.

No obstante, 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 Mc Donnell Douglas A-4M Skyhawk II -construidos en la década del '70- a quienes se hizo una profunda recorrida y modernización, dotándose a 32 de ellos del radar APG-66, denominándoselos A-4 AR Fightinghawk²⁵. Tal

²⁴ V. sobre la explosión, entre múltiples elementos, diario "Clarín" de Buenos Aires, 4 de setiembre de 2013, "El antecedente de Río Tercero: una explosión intencional que dejó 7 muertos y muchas dudas", Daniel Santoro, y "Perfil" de Buenos Aires, 2 de noviembre de 2014, "A 19 años de la explosión que 'tapó' la venta de armas. Río Tercero. El 'accidente' que aún no tiene responsables".

²⁵V. Esteban G. Brea, Gaceta Aeronáutica, *Los Halcones I (Génesis)*, 2011, disponible en <http://www.gacetaaeronautica.com/articulos/2011/09a4ar/index.htm> (acc. 5.4.2016).

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 caza²⁶. Y en julio de 2016, la Fuerza Aérea Argentina comunicó la próxima desprogramación definitiva de los A-4 AR Fightinghawk -últimos aviones de combate que restaban- para 2018²⁷. Cuando se concrete la anunciada desprogramación de los aviones A-4 -en su gran mayoría hoy fuera de servicio- Argentina habrá quedado desprovista de aviones de combate, quedando sólo una limitada cantidad de aviones de entrenamiento y ataque ligero IA-63 Pampa.

Los anuncios indicados y la falta de reposición de los aviones aludidos -pese a reiterados anuncios relativos a la realización de gestiones en tal sentido, puso sobre el tapete el estado de los materiales de las Fuerzas Armadas argentinas. Éstas cuentan aún con medios como los ya referidos blindados TAM, sometidos hoy a una demorada modernización con participación de Elbit Systems, o como los cazatanques o tanques livianos SK 105 Kürassier. Ya no se cuenta con la capacidad de fabricación de munición de todo tipo. La Dirección General de Fabricaciones Militares está dedicada hoy mayoritariamente a la fabricación de productos de uso civil y de seguridad pública, y de contados productos de uso militar.

Si se trata de la Armada, 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 '80s, buques que reclaman modernizaciones, algunas ya dispuestas, presentándose problemas de mantenimiento derivados fundamentalmente de las limitaciones presupuestarias.

Las indicadas no constituyen meras apreciaciones subjetivas. El clásico *The Military Balance* (2017) señala sobre Argentina que "...después de un largo período de relativa negligencia y baja inversión, hay un requerimiento para reemplazar un gran número de plataformas antiguas, inoperables y retiradas..."²⁸ También se destaca que las Fuerzas Armadas argentinas "...son una sombra de aquellas que fueron derrotadas por el Reino Unido en una guerra limitada en 1982". Por su parte, el hindú INDRA señaló que "[...]tras dos décadas de negligencia, las Fuerzas Armadas argentinas están enfrentando obsolescencia en bloque[...]"²⁹

Un interrogante interés es el relativo a porqué el lúcido diagnóstico efectuado en el Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010 sobre la situación de la defensa argentina, no fue seguido por parte de la administración encabezada entonces por Cristina Fernández de Kirchner, que perduraría hasta diciembre de 2015, de la necesaria acción correctiva. Lo cierto es que durante dicho período se dictaron normas de interés, entre los que cabe destacar la reglamentación de la Ley de Defensa por el Decreto N° 717/2006, la

²⁶ *Clarín*, 3 de septiembre de 2015, *Despiden a los aviones Mirage, un ícono de la guerra de Malvinas*, nota de Guido Braslavsky.

²⁷ *Infodefensa*, Madrid, 28 de julio de 2016, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2016/07/28/noticia-fuerza-aerea-argentina-anuncia-desprogramacion-sistema.html> (acc. 5 de julio de 2017).

²⁸ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, London, 2017, pág. 423.

²⁹ IDSA, New Delhi, 30 de agosto de 2016, Sanjay Badri-Maharaj, *Argentina's Military Decline*, obtenido en http://www.idsa.in/idsacomments/argentina-military-decline_sbmaharaj_300816 (acc. 6-1-2017).

Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por Decreto N° 1691/2006, y Decreto sobre Planeamiento Militar aprobado por Decreto N° 1729/2007, poniéndose en marcha el Ciclo de Planeamiento Militar, del que se derivó del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) 2011, destinado a encarar la problemática del reequipamiento. No obstante, la magnitud de la inversión requerida por dicho Plan trajo consigo la decisión de suspender su aplicación.

La actualidad: algunos cambios que no resuelven la problemática

Habiéndose producido el 10 de diciembre de 2015 la asunción de un nuevo gobierno encabezado por el ingeniero Mauricio Macri –tras doce años de gobierno de los abogados Néstor Kirchner (2003-2007, fallecido en 2010) y de su esposa Cristina Elisabet Fernández- fue designado en carácter de ministro de defensa Julio César Martínez, quien se desempeñara en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, ocupando en ella sucesivamente cargos de presidente y de vicepresidente primero.

Caracterizaron la gestión de Martínez múltiples pero poco fructíferas gestiones para solucionar la problemática argentina en materia de aviación de combate, destacándose tratativas de compra de aviones Mirage F1 y Mirage 2000 a Francia³⁰, Saab Gripen NG a Suecia³¹ y aviones Mig 29 a Rusia³². Entre otras razones, los motivos presupuestarios habrían primado para el fracaso de las gestiones de Martínez.

Hasta la fecha –el 16 de Julio del corriente (2017) en que renunció el ministro, para dedicarse a la campaña electoral para senador en su provincia natal, no se han producido cambios sustantivos en la política de defensa, más allá de diversos y a veces contradictorios anuncios.

En marzo de 2016 se difundió un listado de armamentos cuya adquisición alegadamente habría sido tramitada por la embajada argentina en Washington por un valor aproximado de dos mil millones de dólares, que incluía 12 aviones cazabombarderos Lockheed F-16, 24 aviones turbohélice de entrenamiento Texan T-6 II, así como tanques, camiones, helicópteros, entre otros elementos³³. Por su parte, el gobierno negó haber gestionado una compra, sino exclusivamente una donación, sin negar la autenticidad del listado, le asignó carácter meramente exploratorio, señalando que lo único que estaba firme era la compra de 12 aviones de entrenamiento Texan T-6 II.

El propósito de la compra de estos aviones, de escasa utilidad para la defensa, era el de luchar contra el narcotráfico³⁴. El 1 de agosto de 2017 fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto N° 595/2017, de ampliación presupuestaria, que incluyó autorización para recurso al crédito público por un total de Euros 588.700.000 y dólares estadounidenses 160.470.000, para la adquisición de aviones de transporte medianos, adquisición de buques patrulleros oceánicos OPV, aviones turbohélice Beechcraft T-6 Texan II de entrenamiento y ataque ligero, pistolas 9 x 19 y fusiles de asalto.

³⁰ *La Nación*, Buenos Aires, 14 de junio de 2016, Luisa Corradini, *La Argentina negocia con Francia la compra de 12 aviones de guerra*.

³¹ *Infodefensa*, Madrid, 6 de julio de 2016, *Argentina ofrece comprar el 'Gripen' a Suecia a cambio de una parte de la fabricación* <http://www.infodefensa.com/latam/2016/07/06/noticia-argentina-ofrece-comprar-gripen-cambio-parte-fabricacion.htm> (acc. 15-6-2017).

³² *El Territorio*, Posadas, 29 de enero de 2017, *Desde el Gobierno anuncian la compra de aviones y barcos*.

³³ *El Destape*, Buenos Aires, 2016, <http://www.eldestapeweb.com/exclusivo-la-escalofriante-lista-armamento-que-argentina-le-pidio-estados-unidos-n27058>

³⁴ *La Nación*, Buenos Aires, 9 de agosto de 2016, *Comprarán 24 aviones para frenar a los narcos*, nota de Daniel Gallo.

Siendo la invertida una cantidad importante de dinero, resulta evidente que ninguno de los materiales adquiridos apunta a satisfacer las necesidades más importantes de material bélico del país, que continúa careciendo de aviación de combate, posee una armada aún interesante pero en muy pobre condición de alistamiento, cuenta con tanques en situación de obsolescencia sometidos a una modernización lenta que prolongará las limitaciones de la defensa del país y que tampoco les dará las capacidades que caracterizan a los tanques principales de batalla modernos, entre otros aspectos.

En realidad, las compras dispuestas aparecen más bien enderezadas al cumplimiento de funciones de seguridad interna, como la lucha contra el narcotráfico y el transporte de personal para situaciones de conflicto, o la represión de la pesca ilegal duplicando las funciones y capacidades de la Prefectura Naval (policía naval). Mientras, las Leyes de Presupuesto para 2016 y 2017 continúan mostrando la composición 80-82% en Personal, 13-15% en Funcionamiento y 3-5% en inversiones que, perdurando desde los '90s, constituye la inequívoca causa de la situación actual.

Hoy la compra de los patrulleros oceánicos está postergada, habiéndose adquirido a Francia cinco aviones Dassault Breguet Super Etendard desprogramados por el referido país, para procurar mínimas capacidades aéreas ante la Cumbre del G-20 a realizarse en Argentina. Una circunstancia dramática vino recientemente a poner de relieve las consecuencias de la falta de adecuado mantenimiento del material y de la desinversión en el área de defensa.

La desaparición -con fuertes presunciones de hundimiento- el 15 de noviembre del 2017 del submarino diesel-eléctrico TR 1700 "ARA San Juan", tras haber enviado 7 comunicaciones de datos y una de voz por teléfono satelital a su base en Mar del Plata³⁵, habiéndose tomado conocimiento en la última -única cuyo contenido fue conocido por haber sido filtrada clandestinamente desde la Armada Argentina - de la entrada de agua de mar a través del snorkel del sumergible, que había provocado un principio de incendio que inutilizó las baterías de proa, quedando limitado a las baterías de popa³⁶, intentando sumergirse para reparar la avería en razón del fuerte oleaje imperante en superficie, habiéndose detectado por sismógrafos internacionales una explosión³⁷ tres horas después del anuncio, considerada como producida en el sumergible, por haberse producido en un área en el que éste se hallaría, conforme al tiempo transcurrido desde las comunicaciones referidas³⁸.

Pese a las afirmaciones de la fuerza naval en el sentido que el submarino había salido en óptimas condiciones, fue posteriormente sabido que aproximadamente dos meses antes de su desaparición la nave había experimentado un accidente similar³⁹, que no tuvo fatales consecuencias por la menor cantidad de agua de mar ingresada, que no llegó a ingresar al sector de baterías, recomendando el capitán la reparación de la

³⁵ *Infobae*, Buenos Aires, 5 de diciembre de 2016, *Las ocho llamadas que realizó el submarino antes de desaparecer*.

³⁶ *Infobae*, Buenos Aires, 27 de noviembre de 2017, *El último mensaje del submarino ARA San Juan antes de perder contacto*.

³⁷ *Clarín*, Buenos Aires, 15 de diciembre de 2017, *Submarino ARA San Juan: qué se sabe a un mes de su desaparición*.

³⁸ La hipótesis aparentemente más firme hace referencia a una explosión provocada por el hidrógeno proveniente del recalentamiento de las baterías, posiblemente por no haberse podido aislar las baterías afectadas por el principio de incendio aludido.

³⁹ *Clarín*, Buenos Aires, 3 de diciembre de 2017, Nicolás Wiñazki, *El ARA San Juan iba a ir al taller en 2018 por un accidente similar*.

válvula destinada a evitar el ingreso de agua de mar a través del snorkel. Resulta evidente que la avería no fue reparada, o que si lo fue, la reparación no fue hecha adecuadamente.

Posteriormente vino a conocimiento público un informe secreto⁴⁰ emanado de una inspección interna de la Armada -cuyo autor había sido removido de su cargo tras presentarlo- que daba cuenta del incumplimiento de la adecuada periodicidad de mantenimiento de la nave, la falta de elementos de seguridad, y la existencia de deficiencias atribuidas a la reparación de media vida de la nave, en la que se habrían empleado materiales y procedimientos no adecuados.

Cabe señalar que el sumergible era a la sazón el único submarino de la Armada en servicio, por hallarse los dos restantes en demoradas reparaciones, circunstancia que también puede haber influido en la decisión de mantenerlo en servicio, a pesar de las deficiencias apuntadas. Todo en definitiva parece señalar como causas a las carencias en materia de mantenimiento y de inversiones puestas de manifiesto en este análisis.

Consideraciones Finales

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 ha posibilitado la realización de modernizaciones, en diversos casos inconclusas por falta de fondos.

¿Porqué ha sido mantenida una relación en materia de erogaciones tan reconocidamente dañina? Nuestra hipótesis halla la causa en las limitaciones de los logros parciales de Argentina en materia de relaciones civiles-militares: en los 90s, el gobierno argentino, en el marco de la reducción del Estado propio de la época, logró imponer a sus Fuerzas Armadas un presupuesto insuficiente, pero no logró la reestructuración que lo hubiera hecho mínimamente viable. Por sus partes, las Fuerzas Armadas lograron disponer virtualmente a su antojo del escaso presupuesto y lo emplearon para asegurar promociones y bienestar a su personal, originándose así la desproporcionada cantidad de oficiales de alto rango que hoy caracterizan a dichas Fuerzas Armadas.

En realidad, la compra de equipamiento más importante de los últimos 25 años ha sido la dispuesta por Decreto N° 595/2017, pero que poco aporta a las carencias más graves que afectan en materia de equipamiento a las Fuerzas Armadas argentinas. Argentina gasta anualmente alrededor de 5.000.000.000 en defensa⁴¹. Perú, con un gasto de alrededor de 2.200.000.000⁴² 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

⁴⁰ V., entre otros medios, *Urgente 24*, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2017, *Documento secreto: el ARA San Juan no podía navegar y la Armada lo sabía*, disponible en <https://www.urgente24.com/20467-armada-oculto-informacion> (acc. 21 de diciembre de 2017).

⁴¹ International Institute of Strategic Studies, *Military Balance*, London, 2017, pág. 431, le adjudica 6.300.000.000 en 2015 y 5.300.000.000 en 2016.

⁴² *Ibidem*, pág. 467, Según esta fuente, el presupuesto de defensa de Perú fue de 2.220.000.000 en 2015 y 2.009.000.000 para 2016.

evidente que la impotencia argentina para mantener y renovar su material halla origen fundamentalmente en la magnitud del gasto en personal.

Frente a esta situación, quedan dos opciones. La primera y más aconsejable es a nuestro juicio la realización de una reestructuración que restaure adecuadas proporciones entre los grados militares y asegure unidades completas, rediseñando a las Fuerzas Armadas para responder a las necesidades de la defensa, y simultáneamente realizar un moderado incremento presupuestario, que asegure disponibilidad suficiente para realizar una renovación del material bélico del país. La segunda consiste en realizar un incremento presupuestario sin reestructuración, que tendría que ser de mayor importancia que el anterior, porque no se contaría con esa hipótesis con una reducción del gasto en personal.

Podría suponerse que otros países latinoamericanos comparables por desarrollo económico, y tecnológico con Argentina, se encuentran en una situación análoga. Pero no es así. Chile, que realizó la reestructuración y modernización de su Ejército, con el Plan Alcázar, procedió a renovar y a incrementar su equipamiento militar destinando a ello una proporción de la renta de la minería estatal del cobre. Posee las fuerzas armadas mejor equipadas, destacándose una fuerza aérea con tres escuadrones de Lockheed Martin F-16 Fighting Falcon y un escuadrón de Northrop F-5 Tiger III., un ejército con 131 Leopard 24A –los tanques más modernos de la región- y 114 Leopard 1, y una armada que además de 7 fragatas, cuenta con 4 submarinos, dos de los cuales son submarinos Scorpène, dotados con misiles.

Brasil posee el gasto en defensa más importante de la región con 23.500.000.000 (2017)⁴³. Aunque ese gasto no se refleja en capacidades militares proporcionales a su magnitud, cuenta con una muy importante industria bélica y ha iniciado la modernización de su equipamiento, contratando la modernización de los cinco submarinos que ya posee y la construcción de cuatro submarinos Scorpène dotados de misiles, previendo la construcción de un submarino nuclear, y la adquisición de 36 modernos cazabombarderos Saab Gripen NG.

Argentina, en definitiva, es un país casi desarmado pese a realizar un gasto en defensa no desdeñable para la región; pero sus vecinos –con los que hoy tiene excelente relación- exhiben características muy diferentes. Resulta indispensable, en definitiva, encarar cambios fundamentales en la política de defensa argentina.

REFERÊNCIAS

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

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

⁴³ Institute International of Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, edición citada, pág. 438.

- DELUCCHI, Bartolomé Santiago. **Fuerzas Armadas Argentinas. Breve reseña histórica sobre su organización y funcionamiento 1810-1999.** Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000.
- GIARDINO, Carlos. **Fusiles y Sistemas. Defensa Nacional. Autarquía o Cooperación.** Editorial Dunken, Buenos Aires, 1999.
- FRAGA, Rosendo. **Menem y la Cuestión Militar.** Colección Análisis Político 7. Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1991.
- Infodefensa, Presupuesto de Defensa 2014 argentino.** Madrid, 12.11.2013, <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>; y <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>
- International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2017.** London, 2017.
- LÓPEZ, Ernesto. **Gasto militar en la Argentina 1970-1986**, en, Druetta, Gustavo Adolfo Estévez Eduardo E., López, Ernesto y Miguens, José Enrique, *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Puntosur, Buenos Aires, 1990, Pág. 322/336.
- Ministerio de Defensa de Argentina. **Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010.** Buenos Aires, 2011.
- Ministerio de Defensa de Argentina. **Libro Blanco de la Defensa 2015.** Buenos Aires, 2015.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. **Cuestiones de seguridad y defensa**, en, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, 2000, disponible en <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> (acc. 5-8-2017).
- MURRAY, Douglas J. y Viotti, Paul R. (editores). **The Defense Policies of Nations. A Comparative Study.** Third Edition, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- SCHEETZ, Thomas. **El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis**, en *Security and Defense Studies Review*. Vol. 2, Summer 2002, Center for Hemispheric Strategic Studies, Washington D.C.
- SIPRI Military Expenditure Database.** Estocolmo, 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 27-8-2017).
- UGARTE, José Manuel. **Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa.** Plus Ultra, Buenos Aires, 2005, y Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2011.
- UGARTE, José Manuel. **La Comisión de Defensa Nacional: un rol casi inédito**, en, Gustavo Adolfo Druetta, Eduardo E. Estévez, Ernesto López y José Enrique Miguens (coordinadores), *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Puntosur, Buenos Aires, 1990, págs. 244/251.
- UGARTE, José Manuel. **Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares**, en, David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (editores), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino editores, Buenos Aires, 2013.

Recebido em 28 de dezembro de 2017.

Aprovado em 12 de março de 2018.

RESUMEN

Argentina constituye un caso de análisis de sumo interés, en política de defensa. Posee normas y organización general correspondientes a dicho ámbito, modernas y adecuadas. Ha logrado sensibles progresos en materia de relaciones civiles-militares. No obstante, su instrumento militar se caracteriza por la obsolescencia de sus medios materiales, que en algunos casos llega a una virtual imposibilidad de operar, con serias falencias de mantenimiento; y por una muy baja condición de alistamiento. En materia de personal, y pese a brindar buena formación y perfeccionamiento a su personal, presenta dificultades, poseyendo cierto número de unidades militares incompletas, y desproporciones en el número de personal correspondiente a diversos grados militares, entre otros aspectos. El trabajo analiza las causas de tales circunstancias, y efectúa una breve comparación con otros casos regionales, como Chile y Brasil.

Palabras-clave: Presupuesto, equipamiento, adiestramiento.

ABSTRACT

Argentina is a case of analysis of great interest, in defense policy. It has standards and general organization corresponding to this area, modern and adequate. It has made significant progress in civil-military relations. However, its military instrument is characterized by the obsolescence of its material means, which in some cases reaches a virtual impossibility to operate, with serious maintenance flaws; and for a very low enlistment condition. In terms of personnel, and despite providing good training and improvement to its staff, it presents difficulties, possessing a number of incomplete military units, and disproportions in the number of personnel corresponding to various military ranks, among other aspects. The work analyzes the causes of such circumstances, and makes a brief comparison with other regional cases, such as Chile and Brazil..

Key-words: Budget, equipment, training.