



Wolf Grabendorff
Editor

MILITARES Y GOBERNABILIDAD

¿Cómo están cambiando las relaciones
cívico-militares en América Latina?

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

MILITARES Y GOBERNABILIDAD

¿Cómo están cambiando las relaciones
cívico-militares en América Latina?

Wolf Grabendorff
Editor

MILITARES
Y
GOBERNABILIDAD

¿Cómo están cambiando las relaciones
cívico-militares en América Latina?

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG EN COLOMBIA (FESCOL)

Calle 71 n° 11-90

Bogotá

Teléfono (57 1) 347 30 77

<http://www.fes-colombia.org>

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, septiembre de 2021

ISBN 978-958-8677-51-4

COORDINACIÓN EDITORIAL

Catalina Niño Guarnizo

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

CARÁTULA

Daniela Rojas

IMPRESIÓN

Cima Gráfica

Las opiniones expresadas en este libro son de responsabilidad de los autores
y no traducen necesariamente el pensamiento de la Friedrich-Ebert-Stiftung
en Colombia (Fescol).

CONTENIDO

| | |
|---------------------------|-----------|
| PRESENTACIÓN | XV |
|---------------------------|-----------|

KRISTINA BIRKE DANIELS / CATALINA NIÑO

¿UN NUEVO PAPEL PARA LOS MILITARES?

| | |
|--|------------|
| UNA INTRODUCCIÓN A LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA..... | XIX |
|--|------------|

WOLF GRABENDORFF

La ampliación de tareas de las fuerzas armadas como tensión
adicional en la relación entre civiles y militaresxxi

¿Las tensiones cívico-militares como parte de la cultura política?xxiv

La vana búsqueda de un modelo regional
para la reforma del sector de la seguridad..... xxviii

Perfiles nacionales y regionales en la regiónxxx

PERFILES NACIONALES

1

MILITARIZACIÓN CON RESPALDO POPULAR.

| | |
|---|----------|
| LA TRANSICIÓN MILITAR EN MÉXICO, 2000-2020 | 3 |
|---|----------|

RAÚL BENÍTEZ MANAUT.....3

Introducción..... 3

Las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia:
de Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto4

| | |
|---|-----------|
| La guerra al narcotráfico: 2007-2020 | 8 |
| La contradictoria relación AMLO-Fuerzas Armadas: del conflicto a la necesidad mutua | 12 |
| Las misiones y la nueva relación cívico-militar: la construcción de la Guardia Nacional | 16 |
| Las difíciles relaciones militares-sociedad civil | 26 |
| Conclusiones: militarizando con respaldo popular | 28 |
| LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN CENTROAMÉRICA | 35 |
| ORLANDO J. PÉREZ | |
| Democratización y relaciones cívico-militares en el periodo posconflicto..... | 37 |
| Militarización de las funciones policiales..... | 45 |
| Conclusión | 49 |
| RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN REPÚBLICA DOMINICANA..... | 53 |
| LILIAN BOBEA | |
| Fuerzas Armadas y sociedad: militarización y recomposición cívico-militar en República Dominicana..... | 54 |
| República Dominicana: el ratón que ruge | 57 |
| La expansión de los parámetros misionales y doctrinales de las FF.AA. dominicanas..... | 58 |
| Reformas del sector de la seguridad en República Dominicana: ¿readecuación inadecuada? | 61 |
| Un concepto reticular de la intervención militar..... | 64 |
| LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS Y LA GOBERNABILIDAD EN CUBA..... | 71 |
| JORGE I. DOMÍNGUEZ | |
| Desde los sesenta hasta los ochenta | 71 |

| | |
|--|------------|
| Achicando a las FAR | 72 |
| La crisis cívico-militar: en la cúpula y en la base | 73 |
| Otras fuerzas de seguridad..... | 75 |
| La reconstrucción de la relación cívico-militar: el soldado-cívico | 76 |
| El reordenamiento económico: el soldado-cívico produce | 79 |
| La defensa del país | 81 |
| Conclusión..... | 84 |
| FUERZAS MILITARES, APARATOS DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD EN VENEZUELA. ESCENARIOS DE UNA TRANSICIÓN..... | 87 |
| ARIEL ÁVILA / ISAAC MORALES | |
| Introducción | 87 |
| La Primavera Árabe y la comparación con Venezuela | 88 |
| Un modelo de transición..... | 103 |
| Conclusiones | 108 |
| RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN COLOMBIA: ¿UN PASO ADELANTE Y DOS ATRÁS?..... | 111 |
| ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ | |
| Algunos elementos históricos | 112 |
| Las reformas de la Constitución de 1991 | 116 |
| La reforma militar en el marco del Plan Colombia y la política de seguridad democrática..... | 119 |
| Las reformas para prepararse para el posacuerdo | 122 |
| Los ‘retrocesos’ de los últimos años..... | 128 |

| | |
|---|------------|
| LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR EN EL SISTEMA POLÍTICO: DEMANDAS ESTRUCTURALES, DECISORES POLÍTICOS Y CIUDADANÍA, 2007-2020 | 133 |
| DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ | |
| Introducción | 133 |
| Estructura histórica y constitucional..... | 134 |
| Demandas estructurales | 146 |
| Reflexiones finales | 156 |
| | |
| ¿MILITARIZACIÓN? EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD EN EL PERÚ | 159 |
| LUCÍA DAMMERT / FERNANDO CAFFERATA / NURIA ESPARCH | |
| Introducción | 159 |
| El sector de la defensa | 163 |
| Las Fuerzas Armadas: misiones y funciones | 166 |
| La política de seguridad y defensa | 170 |
| El presupuesto militar..... | 175 |
| Escenario covid-19: ¿militarización? | 180 |
| | |
| EL FIN DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN BOLIVIA | 183 |
| AGOSTINA DASSO MARTORELL | |
| Introducción | 183 |
| De la transición a Evo..... | 186 |
| Cambios y continuidades durante el gobierno del MAS | 189 |
| Es una trampa: el fin de la Revolución Democrática en retrospectiva | 202 |

| | |
|---|------------|
| RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN CHILE: EL GRADUAL Y COMPLEJO PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SUPREMACÍA CIVIL EN UN CONTEXTO DE DESCONSOLIDACIÓN Y CRISIS DE RÉGIMEN POLÍTICO | 209 |
| MARCOS ROBLEDO | |
| Introducción | 209 |
| Crisis de régimen político, violencia política y relaciones cívico-militares | 211 |
| Las relaciones cívico-militares en el proceso político chileno, 1990-2010 | 213 |
| Crisis de régimen político, crisis de la covid-19 y relación cívico-militar | 229 |
| Balance y desafíos | 232 |
| UN NUEVO ESCENARIO PARA LA DEFENSA EN ARGENTINA..... | 237 |
| JORGE BATTAGLINO | |
| Introducción | 237 |
| Los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner | 240 |
| El gobierno de Mauricio Macri | 244 |
| El gobierno de Alberto Fernández | 249 |
| Comentarios finales..... | 255 |
| URUGUAY Y LAS REFORMAS EN EL SECTOR DEFENSA. AVANCES Y ESTANCAMIENTO | 257 |
| CLAUDIO ALONSO | |
| Introducción | 257 |
| Punto de partida | 258 |
| Procesos de cambio | 259 |
| Los asuntos internacionales de la defensa | 262 |
| Segunda etapa de transformaciones | 265 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| Compromisos asumidos | 267 |
| Una cuestión de mando | 270 |
| El cambio de clima interno | 272 |
| Una visión crítica | 275 |
| Cuadros civiles | 276 |
| Reflexiones finales | 279 |

BAJO EL MANTO DE LA AMBIGÜEDAD: LOS MILITARES

Y LA GOVERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA BRASILEÑA.....283

ANTONIO JORGE RAMALHO

| | |
|--|-----|
| Introducción | 283 |
| El desafío de la gobernabilidad en Brasil | 284 |
| Aspectos históricos del rol de los militares en la gobernabilidad | 290 |
| La relación entre gobiernos civiles y las Fuerzas Armadas en el proceso de transición democrática | 297 |
| Los dilemas en torno al papel de los militares en el gobierno Bolsonaro..... | 307 |
| Consideraciones finales | 310 |

ENFOQUES REGIONALES

313

LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN LAS FUERZAS ARMADAS

LATINOAMERICANAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA Y LOS DESAFÍOS

EN TIEMPOS DE COVID-19315

MARIEL R. LUCERO

| | |
|---|-----|
| La presencia femenina en la formación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas..... | 316 |
|---|-----|

| | |
|---|------------|
| Acercamiento a estudios y política de género en el ámbito militar latinoamericano | 319 |
| Avances asimétricos en políticas de género en las Fuerzas Armadas latinoamericanas..... | 321 |
| La jurisprudencia militar y las situaciones de hostigamiento, acoso y abuso sexual | 324 |
| La visibilización de la perspectiva de género en las operaciones de paz: el caso Haití | 326 |
| Covid-19 | 329 |
| Conclusiones | 330 |
| REMILITARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA..... | 333 |
| RUT DIAMINT | |
| Introducción | 333 |
| Un mundo globalizado y fragmentado | 335 |
| Paradojas de la región..... | 337 |
| Una progresiva militarización | 340 |
| Institucionalidad y defensa..... | 349 |
| El lejano control civil democrático | 351 |
| ESTADO DEMOCRÁTICO, GOBIERNOS Y FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA | 353 |
| AUGUSTO VARAS | |
| La relación cívico-militar, el control civil y el régimen político | 354 |
| Estado, función castrense, políticas de gobierno | 355 |
| Democracia y fuerzas armadas | 361 |
| Conclusión..... | 378 |

| | |
|--|------------|
| LA RETIRADA RELATIVA: LA CADA VEZ MÁS ERRÁTICA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA..... | 381 |
| ADAM ISACSON | |
| Una resaca de los años 2000 | 382 |
| La década de 2010: deterioro gradual y luego agitación en las relaciones cívico-militares..... | 385 |
| La asistencia militar de Estados Unidos durante la década de 2010 | 387 |
| Un mal ajuste con las principales prioridades de seguridad de Estados Unidos | 394 |
| La administración Obama y la expansión de los roles internos militares | 396 |
| Los años de Trump: inacción y distracción | 401 |
| La década de 2020: de la resaca a la enfermedad..... | 404 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 407 |
| | |
| SIGLAS..... | 463 |
| | |
| ÍNDICE ONOMÁSTICO..... | 471 |
| | |
| AUTORES | 477 |

Un nuevo escenario para la defensa en Argentina

JORGE BATTAGLINO

INTRODUCCIÓN

Desde el retorno de la democracia en 1983, las relaciones cívico-militares en la Argentina estuvieron caracterizadas por el establecimiento y la consolidación de diversas políticas de control civil de las Fuerzas Armadas. Este proceso ha experimentado continuidades y discontinuidades en los últimos diez años, aunque la tendencia general ha sido hacia el mantenimiento de un piso en el nivel de control, que ha permanecido inalterado. Este proceso atravesó una etapa de fortalecimiento durante la gestión de los gobiernos kirchneristas (2003-2015), un retroceso durante el macrismo (2015-2019) y un nuevo periodo de consolidación a partir de la llegada de Alberto Fernández a la presidencia en diciembre de 2019.

Por otra parte, un rasgo distintivo de las relaciones cívico-militares en la Argentina es que los avances alcanzados no solo se fundan en un sistema político que ha madurado a un estadio en el que las Fuerzas Armadas no son percibidas como un actor político por ningún sector de relevancia, sino también, en militares que han internalizado el principio de subordinación a las autoridades democráticas electas. Estas características le imprimen a la democracia una fortaleza institucional que contrasta con procesos de militarización en curso de distinta clase e intensidad en el resto de los países de

la región. La Argentina, por el contrario, ha logrado desmilitarizar su sistema político y anular el protagonismo que históricamente tuvo la institución militar (Battaglino, 2013).

Este grado de consolidación democrática coexiste, sin embargo, con una organización militar que ha experimentado un proceso de fuerte deterioro material, con una proporción importante de sus sistemas de armas que son obsoletos y un porcentaje mayoritario del presupuesto de defensa que se destina al pago de salarios.

Esta situación es el resultado de dos procesos estructurales de largo aliento. Por un lado, a cambios en la cultura política de la sociedad como consecuencia del último régimen militar cuyo legado de degradación social, fracaso económico y derrota militar, condujo a la más profunda crisis de las relaciones cívico-militares de toda la historia argentina. Una de sus principales manifestaciones fue el rechazo generalizado de la sociedad civil a todo aquello vinculado con las Fuerzas Armadas y la defensa nacional, algo que propició la pérdida de interés de los políticos en el área que se tradujo, entre otros aspectos, en una reducción drástica del presupuesto del sector y en el sometimiento de la defensa a las políticas de control civil.

El segundo proceso estructural es la transformación de la región sudamericana en una zona de paz, donde la mayor parte de los conflictos limítrofes han sido resueltos o están en vías de hacerlo. La región atraviesa una etapa única en su historia, cuyo principal rasgo es la resolución de la mayoría de los diferendos interestatales que la asolaron durante gran parte del siglo pasado (Kacowicz, 1998). Asimismo, los pocos diferendos territoriales que aún persisten han sido sometidos al arbitraje de distintas instituciones regionales e internacionales o se negocian bilateralmente. Esto ha llevado a que la Argentina y otros países de la región estén confrontando un déficit de amenazas que no favorece la reconstrucción del interés de los políticos por la defensa nacional.

Esta combinación particular de predominio del control civil sobre la política de defensa, debilitamiento organizacional de las Fuerzas Armadas, cambio cultural y déficit de amenazas, podría estar mutando hacia un escenario

más favorable para la reconstrucción del interés político y social en la defensa como resultado de la conjunción de los siguientes factores.

En primer término, la Argentina es el país del continente que más avanzó en la política de enjuiciamiento a militares por violaciones a los derechos humanos (Sikkink, 2008). Aunque aún quedan procesos por sustanciar, una parte sustancial de aquellos que cometieron tales violaciones ha sido juzgada. A ello se suma que con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia y la elección de los nuevos jefes de las fuerzas, ya no queda personal militar en actividad que haya participado en el último régimen militar. Es la primera vez desde 1983 que todos los altos mandos se graduaron en democracia. Asimismo, no ha habido episodios de insubordinación desde el último levantamiento militar en 1990 y, desde entonces, los militares han dado sobradas muestras de subordinación y un funcionamiento como organización volcada exclusivamente al perfeccionamiento profesional. Todo ello ha favorecido que la “cuestión militar”, o el foco exclusivo en el control civil, pierda centralidad en la agenda de las relaciones cívico-militares y se abra un nuevo escenario para pensar las cuestiones estrictas de la defensa.

Dos factores más contribuyen al cambio de escenario. Por un lado, el ministro de Defensa designado por el nuevo presidente es Agustín Rossi, quien ocupa ese cargo por segunda vez (la primera fue entre 2013 y 2015). Se trata de un político con una larga trayectoria en cargos de importancia que llega a la gestión del área con un conocimiento acabado de las problemáticas del sector. Ello se refleja en un discurso que desde el principio reconoció la importancia de encarar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas. Cabe mencionar que antes de asumir envió un proyecto de ley al Congreso de la Nación para la creación de un Fondo para la Defensa (FONDEF) que fue aprobado en septiembre de 2020 y que es el primero de su tipo desde el restablecimiento de la democracia en 1983.

Finalmente, las Fuerzas Armadas están cumpliendo un importante rol para enfrentar la pandemia de la Covid-19. Los militares han llevado a cabo toda clase de misiones en lo que se ha convertido en su despliegue más grande desde la guerra de Malvinas. Una consecuencia de esta participación es que

su imagen positiva aumentó sustancialmente en los últimos meses. Mientras que en 2016 los niveles de aceptación y confianza en la institución militar alcanzaban el 34,4%, en mayo del corriente año llegaron al 66,3%, con un porcentaje más alto aún entre los sectores populares (*La Nación*, 2020). Este es un dato de gran relevancia dado que revierte el quiebre en las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas como resultado de la última dictadura militar.

En este capítulo se examina la evolución de las relaciones cívico-militares en la Argentina de los últimos diez años. El trabajo analiza cronológicamente las principales características de tales relaciones durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández. En relación a este último, y dada su reciente asunción, se indaga principalmente en las características que ha tenido el despliegue de las Fuerzas Armadas en relación a la Covid-19.

LOS GOBIERNOS DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas durante los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se caracterizaron principalmente por la profundización del control civil, el relanzamiento de los juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el último régimen militar y la implementación de distintas iniciativas de política de defensa.

Con relación al control civil, la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa se expandió y jerarquizó a partir de 2007, con el fin de ampliar la capacidad de formular políticas, gestionar su ejecución e incrementar las áreas del ministerio bajo supervisión de civiles. Con esta finalidad se incrementó el número de secretarías (de dos en 2003 a tres en 2010), el de subsecretarías y direcciones nacionales (tres a siete) y el de direcciones generales (seis a catorce). La creación de nuevas subsecretarías y direcciones fue complementada con la transferencia a la esfera civil de servicios científicos especializados que habían funcionado tradicionalmente bajo la órbita militar. Así, el Servicio Meteorológico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y

el Instituto Geográfico Militar fueron puestos bajo la dirección de civiles y pasaron a depender del Ministerio de Defensa.

Cabe mencionar el establecimiento de dos nuevas subsecretarías: la de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa; y la de Formación. Esta última era la responsable de la formulación de políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles, así como de diseñar políticas de capacitación y formación de las Fuerzas Armadas. En este plano, se ha desarrollado un proceso de integración de la educación militar con el sistema universitario nacional, que comienza a principios de los años noventa con la creación de los Institutos Universitarios de las tres Fuerzas Armadas (Battaglino, 2011).

La convergencia entre el sistema de educación para la defensa y el sistema público de universidades nacionales conduce, a partir de 2003, a una etapa de institucionalización de la conducción civil de la formación de las Fuerzas Armadas al sancionarse los decretos 545 y 1336, que establecen que el Ministerio de Defensa es responsable primario de la formación y capacitación de los militares. A partir de entonces, comienza un proceso de reforma de la educación militar y civil para la defensa orientada desde la conducción ministerial. En 2005 se creó una Comisión para la Evaluación del Sistema de Educación, Formación y Capacitación de las Fuerzas Armadas. A partir del diagnóstico de esta comisión se elaboró, en 2006, un proyecto de reforma de la educación superior de las Fuerzas Armadas, cuyo principal objetivo fue avanzar hacia su articulación definitiva con el sistema educativo nacional. Este proceso condujo a la creación, durante la gestión del ministro Rossi, de la Universidad de la Defensa Nacional en 2014, que desde entonces tiene a su cargo la formación de militares y civiles por medio de carreras de pregrado, grado y posgrado (Frederic, 2013).

Asimismo, se procedió a reglamentar la ley de defensa nacional mediante el decreto 727 de 2006 que reafirma la distinción entre defensa y seguridad establecida por la ley de defensa de 1988. Este decreto sostiene que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas de otro/s

Estado/s". De esta manera se reafirmaba el principio establecido en la ley de defensa nacional de 1988 que sostenía que para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional se debería tener en cuenta la diferencia fundamental que separa la defensa nacional de la seguridad interior y que la misma se originaba en el tipo o naturaleza de la amenaza, correspondiendo a las fuerzas policiales e intermedias prevenir, conjurar e investigar las amenazas de naturaleza criminal, mientras que la misión de conjurar y repeler las amenazas de naturaleza militar estatal correspondía a las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, se avanzó en la reconstrucción de la industria de la defensa, que durante esta etapa pasó a ser percibida como un área que contribuía al desarrollo económico y social y a lograr mayores niveles de soberanía tecnológica. El principal estímulo para la reconstrucción de esta industria fue la importancia atribuida a la expansión de la demanda agregada vía la creación de empleo. Asimismo, la importancia concedida en esta visión al logro de mayores niveles de autonomía en el diseño y control de tecnologías sensibles, contribuyó al relanzamiento de programas que incluyen el desarrollo de tecnología militar avanzada o civil con aplicación para la defensa.

Durante la gestión de la ministra de Defensa Nilda Garré (2005-2010) comenzó un proceso de recuperación de empresas como los astilleros Almirante Storni y Tandanor en 2007, que pasaron a denominarse Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR). Del mismo modo, la Fábrica Militar de Aviones fue renacionalizada en 2009, luego de haber sido privatizada en 1995. Asimismo, se desarrolló un proceso de modernización de numerosas fábricas estatales del área de la defensa. Otras compañías estatales y privadas, en colaboración con los centros de investigación de las distintas fuerzas, desarrollaron distintos proyectos de tecnología avanzada, cabe destacar entre ellos: 1) la fabricación de radares primarios; 2) el relanzamiento del programa de vectores espaciales; 3) la construcción de satélites de comunicación y observación; 4) el diseño y construcción de vehículos aéreos no tripulados. Asimismo, se lanzó el programa Sinvica del control del espacio aéreo que llevó al desarrollo de una familia completa de radares (Iriondo y De La Vega, 2015).

El proceso de reconstrucción de la industria de defensa permitió reeditar de manera incipiente el vínculo entre desarrollo y bienestar social, gracias a

la creación de empleos de alta remuneración y por los eslabonamientos en cadena que genera. Aunque tal proceso estuvo plagado de dificultades y contramarchas, el efecto de incubación de empresas proveedoras fue relevante. Cabe destacar, por ejemplo, el caso del avión de entrenamiento avanzando Pampa. La Fábrica Militar de Aviones desarrolló una estrategia de financiamiento de nuevos proveedores que incluyó a un total de veinticinco pequeñas y medianas empresas argentinas de servicios tecnológicos y productos de alto valor agregado. Una escala mayor de eslabonamientos tuvo la construcción de los radares primarios y secundarios por parte de la empresa Invap, con más de setecientas Pymes nacionales participantes.

Por otra parte, a partir de 2007 se relanzó el denominado “Ciclo de planeamiento de la defensa”. Este Ciclo tiene como principal objetivo determinar, sobre la base de un diagnóstico de la situación estratégica regional y mundial que incluya los riesgos y amenazas a los intereses nacionales, las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión y de los objetivos fijados al instrumento militar a corto, mediano y largo plazo. El decreto 1729/07 puso en marcha el Ciclo, que tuvo como primer resultado la publicación, por primera vez desde 1983, de la Directiva de política de defensa nacional (DPDN) en 2009. La DPDN dispuso avanzar en el desarrollo del planeamiento militar conjunto a partir del criterio de “capacidades” con el fin de reemplazar definitivamente la concepción basada en las hipótesis de conflicto. Este objetivo incluye la modernización militar, que quedó plasmada con la elaboración del primer plan Camil (Plan de Capacidades Militares) en 2011, que identificaba las necesidades de equipamiento militar de las Fuerzas Armadas (Anzelini y Poczynok, 2014).

Es importante destacar asimismo la continuidad de políticas durante esta etapa, que contribuyeron a que el principio de subordinación tenga nuevos cimientos que reflejan la internalización de valores sociales dominantes entre los miembros de las Fuerzas Armadas. Ello fue posible gracias a cambios que comenzaron en la década de los noventa. Cabe mencionar la participación en misiones de paz, el impacto del servicio militar voluntario (SMV) y los avances en la agenda de género. La implementación del servicio militar voluntario ha promovido cambios en las relaciones de autoridad en el interior

de las fuerzas. Mientras que en el pasado las relaciones estaban fuertemente condicionadas por rígidos criterios de jerarquía militar, en los últimos años se fueron tornando más respetuosas y focalizadas en el aprendizaje y trabajo conjunto (Badaró, 2013). Desde 2003, en particular, se han implementado reformas normativas e institucionales dirigidas a “civilizar” a los militares (Derghougassian, 2011). Se avanzó sustancialmente en la agenda de género al permitir el acceso de la mujer al cuerpo de oficiales sin restricciones por especialidad. La incorporación de la mujer ha tenido un efecto democratizador al alterar valores, ideas y representaciones muy arraigadas sobre la figura del militar (Frederic, 2013).

EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI

La gestión del presidente Mauricio Macri (2015-2019) se caracterizó por la implementación de políticas que debilitaron el control civil y que se orientaron a modificar el marco normativo de la defensa con el fin de habilitar la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

En relación a las primeras, cabe mencionar la sanción del decreto 721 de mayo de 2016. Esta norma sostenía que para “establecer procedimientos ágiles que permitan atender las cuestiones relacionadas con la gestión del personal de las Fuerzas Armadas” y para “simplificar los circuitos administrativos, para dar respuesta a las necesidades del servicio de las Fuerzas Armadas”, el poder ejecutivo decidía “delegar” en los jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas numerosas facultades respecto de sus respectivas fuerzas (Presidencia de la Nación, 2016a). Esta norma modificaba el decreto 436 de 1984 firmado por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), cuyo fin era limitar el poder de decisión de los jefes de las fuerzas sobre esos asuntos.

Con el nuevo decreto las decisiones sobre pases, destinos o la contratación de personal docente quedaban, entre muchas otras, en manos de los jefes de las fuerzas. El ministro de Defensa reducía su autoridad a las designaciones y retiros del personal militar superior y de los auditores correspondientes a cada fuerza. Es decir, el decreto 721 le devolvía a los militares el control sobre

las carreras profesionales de aquellos que eventualmente conducirían el destino de las fuerzas. De esta manera, se reintroducían lógicas de autogobierno que aun cuando no tuvieran efectos inmediatos o evidentes contribuían a la naturalización de una dinámica de funcionamiento autónomo.

Este asunto reviste particular importancia dada la trayectoria histórica del Ministerio de Defensa en la Argentina. El predominio de gobiernos militares entre 1930 y 1983 contribuyó a que la autonomía de las Fuerzas Armadas se naturalizara tanto para militares como para civiles. El retorno de la democracia en 1983 puso en evidencia que las decisiones sobre estrategia militar, diseño de fuerzas, educación, adquisición de armamento, entre muchas otras, recaían en asesores militares de las distintas áreas del ministerio. En las democracias contemporáneas el Ministerio de Defensa conducido por civiles es la institución responsable de tales funciones (Diamint, 2010). Para ello, es preciso que cuente con una estructura organizativa ministerial –compuesta por agencias intraministeriales dirigidas por civiles, normas que le confieran la prerrogativa de conducir a las Fuerzas Armadas y asesores civiles especializados en cuestiones de defensa– que permita el ejercicio efectivo del control, es decir, que facilite el diseño, la implementación y la supervisión de la política de defensa. Altos niveles de supervisión democrática de las actividades de las Fuerzas Armadas no pueden alcanzarse sin la existencia de un Ministerio que reúna estas características, pero que también contemple e incluya el indispensable asesoramiento técnico-profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas (Pion-Berlin y Ugarte, 2013).

La capacidad de supervisión del Ministerio de Defensa experimentó altibajos. Luego de un fortalecimiento inicial durante la presidencia de Raúl Alfonsín, la estructura ministerial se redujo considerablemente durante la década de los noventa. En efecto, durante esta etapa predominó la denominada “subordinación con autonomía militar” (Sain, 2010). Sus principales rasgos fueron la delegación en los militares de la administración de sus asuntos internos y una reducción sustancial del número de agencias intraministeriales como resultado de la implementación de la segunda Reforma del Estado de 1996 (pasaron de veinte en 1990 a once en 1996). El desmantelamiento del Ministerio de Defensa afectó sensiblemente el ejercicio del control, al dejar de

hecho en miembros de las Fuerzas Armadas funciones que con anterioridad se desarrollaban en las áreas disueltas.

Como se analizó en la sección anterior, esta etapa comienza a revertirse a partir de 2003 mediante un proceso de fortalecimiento y jerarquización de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa, que tiene como objetivo ampliar la capacidad de formular políticas, controlar su ejecución e incrementar las áreas del ministerio bajo control de funcionarios civiles.

Esta situación experimentó un retroceso no solo por la sanción del decreto 721 en 2016, sino también por la designación de militares retirados en puestos claves del área de planeamiento estratégico, donde se elaboran las directrices que luego orientan la doctrina y el empleo de las Fuerzas Armadas. Las definiciones que se elaboran en esa área impactan el sistema educativo, la doctrina, la adquisición de armamento, entre otros aspectos claves de la administración de una fuerza armada. En otras palabras, se trata de cuestiones que tienen consecuencias políticas. La presencia de militares retirados en distintas áreas del Ministerio de Defensa se produjo en simultáneo con la paralización de otras que habían tenido un elevado perfil en la gestión anterior: la Dirección Nacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y el área de archivos.

La gestión del macrismo en el área de la defensa también se caracterizó por el lanzamiento de un movimiento securitizador destinado a legitimar la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Battaglino, 2019). En su discurso inaugural, el 10 de diciembre de 2015, el presidente Macri destacó que el objetivo de su administración era “derrotar al narcotráfico” y combatirlo “como ningún gobierno lo había hecho antes” dado que el “narcotráfico ha crecido de manera alarmante”. Además, anunció que las tres prioridades de su gobierno eran “pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos”.

Pocos días más tarde, en enero de 2016, se publicó el decreto 228/16 que declaró la “emergencia de seguridad pública” en todo el territorio nacional (Presidencia de la Nación, 2016b). Este decreto establecía que el narcotráfico era una amenaza para la soberanía y que el Estado debía “adoptar las medidas

que permitan extremar el uso de los recursos del Estado Nacional en orden a enfrentar los flagelos señalados”. Asimismo, estableció un protocolo para que las Fuerzas Armadas pudieran derribar aeronaves sospechadas de transportar drogas que sean consideradas “hostiles”. De esta manera, ganaba estatus jurídico en la Argentina la perspectiva de las “nuevas amenazas” elaborada y difundida por los Estados Unidos desde los años noventa. Además, se declaró de forma oficial el ingreso del país en una “guerra contra las drogas”, una fórmula que resultó ineficaz y dañina en diferentes experiencias (Tokatlian, 2017).

Como corolario de estas iniciativas el gobierno publicó el decreto 683 de 2018 que modificaba el decreto 727/06 que establecía que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas de otro/s Estado/s”. El 683 eliminaba toda referencia a que una agresión externa debía tener origen estatal (Presidencia de la Nación, 2018). La modificación del decreto 727 amplió los supuestos de intervención primaria de las Fuerzas Armadas a cuestiones de seguridad pública como el terrorismo y el narcotráfico si podían ser caracterizadas como “agresiones externas”, algo que no parecía complicado dada la naturaleza transnacional de ambos fenómenos.

Sin embargo, el fenómeno del narcotráfico en la Argentina está lejos de presentar las características en términos de violencia y organización que posee en países como México, Brasil o Colombia. Por otra parte, distintos informes de organismos oficiales e instituciones académicas revelan la ausencia de amenaza terrorista en la Argentina¹. Cabe destacar que según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Argentina es

1 Existen distintos informes de organismos de los principales estados que combaten al terrorismo y otros de prestigiosas instituciones académicas que revelan la ausencia de amenaza terrorista en la Argentina. Por ejemplo, en la última edición del *Global Terrorism Index*, que cubre el periodo 2000 a 2015, no se menciona a la Argentina (Institute for Economics & Peace, 2017). En el último informe sobre terrorismo en América Latina del prestigioso Congressional Research Service, que elabora estudios detallados para los legisladores estadounidenses, no se menciona la presencia del Estado Islámico ni de “lobos solitarios” en la región (Congressional

el país con la mayor cantidad de fuerzas de seguridad por cada 100.000 habitantes en todo el continente, a una distancia considerable de países como Estados Unidos, Brasil, Colombia o Chile (UNODC, 2020). A modo de ejemplo, la Policía de la Provincia de Buenos Aires cuenta con más de 90.000 efectivos, mientras que la Policía Federal y la Policía de la Ciudad suman en conjunto 50.000. A ello se suman tres fuerzas intermedias muy bien entrenadas y equipadas: la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que reúnen más de 70.000 efectivos. Este conjunto de fuerzas de seguridad no parece necesitar del auxilio de las Fuerzas Armadas si se pondera el nivel de amenaza que representa el narcotráfico y el terrorismo para el Estado argentino.

Cabe conjeturar respecto a las razones que motivaron la modificación del decreto 727. Por un lado, la política de incorporar a los militares en cuestiones de seguridad interna converge y es funcional al papel histórico que Estados Unidos le asignó a los militares de la región, que no ha sido otro que el de contribuir a resolver los problemas de seguridad que enfrenta la gran potencia. De allí la importancia otorgada por la administración macrista a la participación militar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, algo que contribuiría al fortalecimiento de la alianza con los Estados Unidos.

Asimismo, la asignación de roles internos a los militares es fundamental desde una lógica política de reducción del gasto en el área de la defensa. Existe una economía política de las misiones militares que explica su impacto en el gasto en defensa. Las misiones que se asignan a las Fuerzas Armadas tienen un impacto presupuestario diferenciado, dado que para su cumplimiento algunas requieren de la adquisición y desarrollo de equipamiento militar de

Research Service, 2016). En los recientes informes *World Wide Threat Assessment* realizados por la comunidad de inteligencia de Estados Unidos, no se identifica a América Latina como un área clave respecto al terrorismo transnacional (U. S. Senate, 2017). El informe del *Overseas Security Advisory Council del Bureau of Diplomatic Security* del Departamento de Estado de 2017 afirma que “no hay actividad operativa terrorista reciente o significativa en la Argentina” (OSAC, 2017). En breve, no parece existir evidencia empírica que respalde el argumento de que el terrorismo represente una amenaza para la Argentina.

avanzada y costoso, mientras que otras demandan equipos de menor complejidad y valor. En otras palabras, enfrentar a la delincuencia organizada o al terrorismo es una tarea por completo diferente, en términos de los recursos que demanda, a confrontar a una fuerza armada de otro Estado.

Finalmente, la sanción del nuevo decreto habilita la potencial represión de aquellos grupos internos a los que se pudiera asociar con el terrorismo global, el narcotráfico o cualquier “nueva amenaza” cuyo origen sea externo. Como ejemplo, cabe mencionar que a raíz de las protestas realizadas por grupos del pueblo mapuche en el sur de la Argentina durante los años 2018 y 2019, distintos políticos manifestaron su preocupación por sus contactos externos y por el hecho de que sus vecinos en Chile habían llevado a cabo actividades “terroristas”. Este escenario no es novedoso. Todos los países de la región han legitimado, en distintas etapas de su historia, la persecución y represión de la protesta social bajo la excusa de sus vínculos con actores como el comunismo internacional durante la guerra fría o, en la actualidad, con las nuevas amenazas como el narcotráfico y el terrorismo.

EL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ

La designación del ministro Agustín Rossi al frente del área de defensa se produce en el marco de la convergencia de distintos factores que alteran el patrón previo de relaciones cívico-militares y que establecen un escenario propicio para avanzar en el terreno estricto de la defensa nacional. Como se afirmara previamente, la Argentina llevó a cabo un extenso proceso de juzgamiento a miembros de las Fuerzas Armadas por violaciones a los derechos humanos. Ese proceso, que se relanza en 2005, ha abarcado a una parte sustantiva de los responsables de tales delitos. Asimismo, en el interior de las fuerzas no solo no queda personal que haya participado en ese periodo sino que, además, sus integrantes se encuentran plenamente subordinados al sistema democrático. A ello se suma el “efecto Covid-19”, que ha puesto en evidencia ante la opinión pública un despliegue de efectivos de tal extensión territorial, magnitud y eficacia que ha contribuido a una mejora sustancial de la imagen positiva de las Fuerzas Armadas.

En este contexto, la agenda del nuevo ministro se ha orientado a la tarea de avanzar en la desatendida dimensión material del reequipamiento militar, lo cual quedó de manifiesto con la elaboración y posterior aprobación por parte del Congreso del proyecto de creación de un Fondo de Defensa Nacional (FONDEF). Es una medida que el actual ministro presentó cuando aún no había sido designado oficialmente. En una nota reciente afirmó que,

Entiendo que estamos en una etapa distinta, que es una buena oportunidad para definir una política de Estado en materia de defensa con ejes determinados: el control del espacio aéreo, la presencia de la Armada en el litoral marítimo, el fortalecimiento de las capacidades logísticas y de planeamiento del Ejército Argentino, la presencia de las Fuerzas en aquellos lugares menos poblados, el aumento y planificación de la presencia argentina en la Antártida, y los nuevos desafíos, como la ciberdefensa. También ponemos nuestra mirada sobre las misiones de paz de Naciones Unidas, el fortalecimiento de la industria para la defensa, la mayor jerarquización de la Universidad de la Defensa como centro de estudios formativo básico de las Fuerzas Armadas (Infobae, 2020).

Las medidas tomadas en los pocos meses de gestión han estado orientadas a organizar el despliegue militar para enfrentar la pandemia, así como a derogar distintas políticas implementadas durante la gestión previa, en particular aquellas que habían debilitado el gobierno político de la defensa y que habilitaron la participación de los militares en misiones de seguridad interna.

En julio de 2020 se derogó el decreto 638, sancionado en 2018, y se restableció el decreto reglamentario 727 de 2006, que determinaba que las Fuerzas Armadas solo podían ser empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas de otros estados. En los considerandos de la derogación del decreto 638 se afirmó que “existe una diferencia fundamental que separa la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”. Sostiene que:

al establecer como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas al conjunto de las denominadas ‘nuevas amenazas’ pone en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento... del Instrumento Militar que se encuentra funcionalmente preparado para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales (Presidencia de la Nación, 2020a).

Por otra parte, la designación de militares en áreas claves del Ministerio de Defensa se revirtió mediante el nombramiento de civiles con experiencia en cuestiones de defensa, volviendo a la tradición que se había consolidado en las anteriores administraciones. De este modo, la interacción civil-militar volvió a circunscribirse a una dinámica que limita el campo de acción militar al indispensable asesoramiento técnico-profesional y que deja en las autoridades civiles la toma de la decisión final.

La aprobación del FONDEF es un factor novedoso para las relaciones cívico-militares en Argentina, ya que se trata del primer fondo de este tipo asignado desde el retorno a la democracia. El Fondo tiene como principal objetivo “revertir la curva de desinversión en el área” mediante “la recuperación, modernización y/o incorporación de medios materiales del instrumento militar”. La iniciativa parte del hecho de una distribución regresiva del gasto de defensa, que asigna más del 85% del presupuesto a gastos de personal y que impide destinar recursos a la modernización o adquisición de equipamiento.

El proyecto propone un esquema de incremento progresivo del gasto destinado a la adquisición de equipamiento que parte del 0,35% del total de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto anual consolidado para el año 2020, hasta llegar a 0,8% en 2023 y en los sucesivos ejercicios presupuestarios.

También se estipulan fuentes de financiamiento alternativas para el Fondef, incluyendo, por ejemplo, “recursos provenientes de aportes de personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, así como también cualquier otra fuente de financiamiento de origen nacional o internacional, donaciones, legados y/o herencias”. Los recursos tendrán que ser afectados a la recuperación, modernización e incorporación de material para las Fuerzas Armadas (Cámara Diputados, 2019).

En el proyecto se puntualizan los criterios que deben aplicarse para asignar los recursos del FONDEF. Se debe favorecer, en primer lugar, la sustitución de importaciones, el desarrollo de proveedores y la inserción internacional de la producción local de bienes y servicios orientados a la defensa. También se ordena promover la innovación productiva, inclusiva y sustentable, por me-

dio de un mayor escalonamiento tecnológico, además de incrementar las acciones de investigación y desarrollo, tanto en el sector público como privado. Otra finalidad del proyecto es mejorar las condiciones de creación, difusión y asimilación de innovaciones por parte de la estructura productiva nacional. En el proyecto se le otorga una gran centralidad a que las operaciones que se emprendan promuevan transferencia de tecnología. Se calcula que durante el primer año de vigencia del fondo se podrían obtener unos \$14.000 millones de pesos.

El despliegue militar frente a la Covid-19

El despliegue de las Fuerzas Armadas para enfrentar la Covid-19 es el más grande desde la guerra de Malvinas. La movilización militar se inició luego de que el Ministerio de Defensa emitiera la resolución 88/2020, del 17 de marzo, que estableció la conformación del Comité de emergencias de defensa (Covid-19) a los efectos de la articulación y gestión del apoyo de las Fuerzas Armadas en el marco de los esfuerzos de contención y mitigación de la Covid-19. Esta resolución instruye al jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (JEMCFFAA) a dirigir el planeamiento y la ejecución de las tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria que realicen los medios militares; y por otra parte a los jefes de Estados Mayores Generales (JEEMGG) de las tres fuerzas para adiestrar, alistar y sostener las organizaciones militares que fuesen requeridas para la ejecución de las tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria en el marco del Plan de preparación y respuesta a la Covid-19. Es importante resaltar que se trata de la primera ocasión en la que el mando de una operación de tal magnitud queda bajo el comando operacional del Estado Mayor Conjunto.

Sobre la base de lo establecido por esta resolución, el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas emitió la directiva 01/20 “R” (Apoyo al plan operativo de preparación y respuesta al Covid-19) que dividió al país en catorce zonas de emergencia a partir del 19 de marzo. Esta directiva establecía que la misión era “disponer, a orden, de elementos organizados, equipados e instruidos para realizar tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria a fin de contribuir a los esfuerzos de contención y mitigación

de la Covid-19 que realizare el Estado Nacional”. A partir del 17 de abril esta operación de protección civil llevada a cabo sería denominada con el nombre de “General Manuel Belgrano”.

A partir de la publicación del decreto 297/20 del 19 de marzo (Presidencia de la Nación, 2020b), que estableció el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, que se ha mantenido con diferentes fases hasta el día de hoy, se dio inicio a diferentes tareas de apoyo por parte del Instrumento Militar. En términos generales, se desplegaron más de 70.000 hombres, con un promedio diario de 6.200 efectivos.

Las tareas llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas se pueden clasificar en tres tipos principales: el apoyo logístico interno y externo, la asistencia a la comunidad y la producción de insumos (Estado Mayor Conjunto, 2020).

Las misiones de apoyo logístico interno y externo implican el empleo de toda clase de vehículos terrestres, aéreos y navales para transportar personas e insumos. El apoyo logístico externo permitió la repatriación de cientos de ciudadanos argentinos que habían quedado aislados en distintos países. Hasta fines de octubre, se habían realizado veintiséis vuelos de repatriación desde el extranjero (Perú, Brasil y Ecuador), con aeronaves C-130 y F-28 de la Fuerza Aérea, comprendiendo un total 1.706 personas repatriadas. Además, se realizaron sesenta vuelos de reconocimiento en apoyo a las fuerzas de seguridad sobre la ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Salta y Misiones, mediante helicópteros, con el fin de controlar el cumplimiento del aislamiento. A ello se agregan más de setenta vuelos para traslado de personal. Se emplearon 7.946 vehículos para el traslado de carga general en las distintas jurisdicciones, además del transporte de personas dentro del territorio nacional.

En segundo término, se han llevado cabo múltiples tareas de asistencia a la comunidad. Cabe mencionar, entre ellas, la asistencia alimentaria con la preparación de más de 10'455.000 raciones de comida y la distribución de 2'086.000 bolsones con alimentos a la población más vulnerable. Por otra parte, se desplegaron dos hospitales de campaña reubicables en la zona metropolitana de Buenos Aires y se construyó un megacentro de aislamiento para

enfermos leves con un total de 2.500 camas cercano a la ciudad de Buenos Aires. La participación en campañas de vacunación con personal de sanidad militar y de control de síntomas en accesos se ha multiplicado en todo el país.

En tercer término, se llevaron cabo diversas actividades de producción de insumos para enfrentar la pandemia. Cabe destacar la confección en talleres militares de más de 50.000 barbijos y camisolines para el sistema de salud militar y la fabricación y distribución de 16.500 litros de alcohol en gel y 14.861 litros de cloro para las fuerzas desplegadas.

El despliegue militar para hacer frente a la Covid-19 no se encuentra exento de desafíos y dilemas para la institución y para la sociedad, sobre todo si se considera su extensión y la incertidumbre respecto no solo a la continuidad de la actual crisis sanitaria sino también a la posibilidad de nuevas pandemias en el futuro. En este sentido, la reflexión sobre el impacto hacia dentro y fuera de la organización militar de un rol tan novedoso se torna indispensable.

En primer término, existe el riesgo que estas misiones sean percibidas por los políticos y por la sociedad como la función principal de las Fuerzas Armadas y no como roles secundarios. La visibilidad alcanzada y el hecho de que los militares son la única institución estatal con presencia en todo el territorio abonan este escenario que complicaría una estrategia de reequipamiento que exceda la simple adquisición de material para desarrollar ese tipo de misiones. El desafío es que las Fuerzas Armadas no se conviertan en una agencia de asistencia en emergencias.

Un desafío en el plano de la formación militar es en qué medida la educación de los oficiales y suboficiales debería ampliar contenidos relacionados con el apoyo a la comunidad o la asistencia en emergencias en detrimento de la formación más clásica pero con menos visibilidad para la política y la sociedad.

En tercer término, dada la magnitud del despliegue territorial, la capacidad de gestión ministerial es de suma importancia para que los militares circunscriban su función al apoyo a las tareas que realizan las fuerzas policiales

o de seguridad, y evitar que tomen control o responsabilidad primaria de las mismas. Para ello es esencial que los jefes militares de las zonas de emergencia posean un conocimiento de la normativa utilizada como marco legal para prevenir la realización de actos que afecten las operaciones y la imagen de las Fuerzas Armadas por desconocimiento de los mismos.

Finalmente, es importante evitar la securitización de la respuesta a la pandemia, que no deja de ser una crisis sanitaria que requiere de un abordaje multidimensional, donde las Fuerzas Armadas cumplen un rol de importancia pero no central.

COMENTARIOS FINALES

La Argentina atraviesa una etapa novedosa en la democracia nacida en 1983. La combinación de cambio generacional en el interior de las Fuerzas Armadas, la consolidación de la política de juicios, el alto nivel de subordinación de los militares y el impacto de la pandemia, alientan un escenario que favorece la reconstrucción de las capacidades materiales de la defensa. La situación no habilita un entusiasmo excesivo, dado el contexto económico que experimenta el país con enormes deudas sociales y una situación financiera muy endeble. A pesar de ello, no representa un dato menor que la posibilidad de reequipamiento cuenta con el apoyo político de todas las fuerzas relevantes y que el incremento sustantivo de la imagen positiva de las Fuerzas Armadas permita pensar en un apoyo similar en la sociedad civil.

Aunque el panorama es promisorio, el escenario no se encuentra exento de riesgos, uno de ellos es que la eficacia militar en el despliegue para hacer frente a la pandemia lleve a un reforzamiento de las misiones secundarias de las Fuerzas Armadas, algo que afectaría el escenario de reconstrucción de capacidades militares clásicas.

Por otra parte, el despliegue militar para enfrentar la Covid ha sido eficiente por distintas razones. No solo la estructura de mando militar favorece una movilización rápida y eficiente, sino que, además, la presencia militar a lo largo de todo el país contribuye a una proyección organizacional que

ninguna otra agencia estatal puede repetir. Este aspecto no es novedoso. Las Fuerzas Armadas llevan a cabo misiones de apoyo a la comunidad en situaciones de emergencia desde hace décadas. Ello implica que en gran parte del país los principales interesados en que la presencia militar continúe son los gobernadores e intendentes que encuentran en las bases militares una ayuda indispensable para enfrentar distintos tipo de emergencias.

En un país en el que la institución militar despliega una organización que no ha cambiado demasiado en el último lustro pero con un presupuesto que se redujo del 4% del PBI al 1% en el mismo periodo, avanzar en cualquier intento de reforma de la estructura militar se torna inviable políticamente, no solo por la oposición de las Fuerzas Armadas sino también, y más importante aún, por la de líderes territoriales que se benefician de ese despliegue.

Finalmente, la intervención militar en asuntos humanitarios encierra el peligro de la militarización. Aunque indispensable por la debilidad intrínseca de los estados latinoamericanos, la participación militar representa un enorme atractivo para las Fuerzas Armadas que ven allí un espacio de legitimación y revalorización social. Sin embargo, es importante no descuidar el hecho de que tal participación militar es secundaria y que existen otras agencias del Estado que tienen responsabilidad primaria para enfrentar emergencias o catástrofes naturales.