

**La Defensa en tiempos  
de Cambiemos:  
la fragilidad intacta de un  
sector estratégico  
que sigue esperando**

Emilse Calderón



“Caminar hacia una Argentina con pobreza cero, enfrentar y derrotar el narcotráfico y unir a los argentinos”, fueron los ejes de trabajo que anunció Mauricio Macri como rectores de su gestión al asumir la presidencia en diciembre de 2015. Al mismo tiempo, sostuvo que para la realización de los mismos se necesitaba de las Fuerzas Armadas porque, “...para crecer, para desarrollarnos y para generar empleos, tiene que haber paz y tranquilidad en el país y tiene que existir la certeza de que alguien cuida nuestras fronteras, nuestro espacio aéreo, nuestra plataforma continental” (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N°217). En igual sentido, el entonces ministro de Defensa, Julio Martínez aseveraba que las Fuerzas Armadas iban a ser consideradas por el Gobierno que “...quiere que se recobren las capacidades y operatividades necesarias” (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N°85). De este modo, se les aseguraba a los miembros de las Fuerzas que “...no están solos...son parte de esta nueva Argentina...Ya tienen el respeto de la sociedad y faltaba que los respetara el Gobierno; hoy estamos acá justamente para expresarles ese respeto y orgullo” (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N°165), porque “...creemos firmemente en el rol de las Fuerzas Armadas en la democracia, que es un rol muy importante no solamente estratégico sino operativo...” (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N°184).

Definitivamente, para inicios de 2016, se respiraban aires de cambio entre las filas de la institución castrense ligados a la recomposición del sector como estratégico para la consecución del interés nacional y desde una perspectiva simbólica-ideacional de cara a la sociedad civil. Asimismo, se generó un clima de relativa expectativa entre los académicos nacionales especialistas en temas de defensa, ante la posibilidad de llevar adelante un proceso de reforma del Sistema de Defensa Nacional que lo direccionase a enfrentar los desafíos del siglo XXI, a sabiendas de la impronta política-ideológica marcada por el giro estratégico hacia Washington que se presuponía podía tener.

Llegado el último año de gobierno de Cambiemos y a escasos meses de una nueva elección presidencial, el panorama relativo al sector de la Defensa se presenta muy poco alentador, dados los más que escasos avances materializados en línea con dicho proceso de reforma y la fragilidad estructural que continúa caracterizando al sector. Consecuentemente, el presente capítulo propone realizar un recorrido por la Política de Defensa del gobierno de Mauricio Macri, indicando cuales han sido sus principa-

les lineamientos y en qué medida se han logrado aplicar y, en este caso, si han implicado un cambio con respecto a la situación preexistente<sup>1</sup>. Para ello, se parte de comprender a tal Política de Defensa como una política pública que promueve la seguridad del Estado Nacional en un contexto de anarquía internacional y que cuenta con una faceta doméstica y otra externa (Calderón, 2018a).

### **1. El estado del Estado en Defensa para diciembre de 2015 como punto de partida de la gestión macrista**

En Argentina, la Defensa como área estratégica del Estado y la Política de Defensa como política pública de largo plazo, sin lugar a dudas, carecen de un espacio destacado en la agenda de los gobiernos y de los partidos políticos. El escasísimo interés y conocimiento de la mayoría de la dirigencia política nacional acerca de las cuestiones inherentes a la Seguridad del Estado, entendida desde una perspectiva integral y en los términos de la lógica de conflictividad que prepondera en posguerra fría, sumados a los recelos por un pasado aún muy vigente en la memoria de algunos sectores de la sociedad civil y las urgencias económicas, no contribuyen para que tal situación de desatención se modifique. En consonancia con este escenario, las expectativas que se generaron en ciertos sectores frente al discurso de campaña de Cambiemos durante el 2015 y la retórica de Mauricio Macri ya como presidente en 2016, no fueron pocas. Especialmente si se considera el estado de fragilidad en que se encontraba el sector de Defensa y, en particular, las Fuerzas Armadas como instrumento operativo del Sistema de Defensa Nacional.

La Defensa argentina desde el retorno de la democracia en 1983 y, específicamente, en el siglo XXI atraviesa una situación crítica. Como se adelantó, una de las variables a considerar al momento de realizar un acercamiento al panorama de la Defensa es su irrelevancia en tanto tema de la agenda política frente al devenir de los asuntos económicos y en función de su potencial para reavivar tensiones en ciertos sectores de la sociedad debido a los recelos que despierta cualquier modificación en la

---

1. Cabe aclarar que este escrito se ancla en distintos artículos de análisis precedentes que ha publicado la autora y que versan sobre la gestión del gobierno de Cambiemos con respecto a la política de defensa, la política exterior en el ámbito de las cuestiones de Seguridad Internacional y la inserción de Argentina en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales producto de tales políticas públicas.

situación de la institución castrense. Una segunda variable es la obsolescencia operativa de las Fuerzas Armada como instrumento de la Defensa, ligada a la ausencia de un diseño de tal instrumento militar que se corresponda con el contexto de seguridad internacional del siglo XXI, así como a un presupuesto inadecuado por su cuantía y distribución. En tercer lugar se debe atender al desfasaje entre el rol legalmente reconocido para las Fuerzas y las tareas que efectiva y preponderantemente desempeñan. Por último, siguiendo un enfoque teórico interméstico de las Relaciones Internacionales (Putnam, 1988), la conjunción de las tres variables antedichas impactan en el tipo de inserción internacional que tiene Argentina en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones internacionales, originando una cuarta variable que termina por delinear la situación de la Defensa, en el país en la medida de que retroalimenta la situación doméstica, y se puede conceptualizar como la irrelevancia de las Fuerzas Armadas como instrumento de política exterior. El desarrollo de todas estas variables si bien se enmarca en un proceso nacional que se inicia con la conclusión de la última dictadura cívico-militar, también es recipiendario de los condicionantes del ambiente regional, hemisférico y global.

Partiendo de la presunción de que la primera variable resulta lo suficientemente autoevidente como para no requerir mayores explicaciones, es interesante dimensionar su impacto en la configuración del cuadro situacional de la Defensa conjugándola con la percepción que tiene la dirigencia política y parte de la academia nacional sobre el contexto regional y, en especial, subregional. En este sentido se observa la consolidación de una confusión en torno a la existencia de un contexto de paz en América del Sur, en términos de la lógica de conflictividad tradicional, y la decisión de Argentina desde el retorno de la democracia de tener una postura estratégica defensiva. Por lo tanto, progresivamente se ha tendido a accionar sobre las Fuerzas Armadas y el sector de Defensa como si hubiese una ausencia absoluta y permanente en el tiempo de hipótesis de conflicto llegándose, incluso, durante el kirchnerismo a conceptualizar a la política de Defensa como defensiva (Ministerio de Defensa, 2009).

De este modo, por un lado, es cierto que el abandono de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, puntualmente Brasil y Chile, es uno de los criterios fundamentales en torno a los cuales se piensa el Sistema de Defensa luego de 1983, siendo indicativo de ello las decisiones tomadas por los gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, así como

las concretadas durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Por tanto, se despliegan distintas herramientas que dan cuenta de la desactivación de las hipótesis de conflicto por parte de Argentina como las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Seguridad, la realización de ejercicios militares combinados, los proyectos de cooperación, la participación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP), los acuerdos internacionales y se institucionalizan instancias de diálogo. Incluso, los sucesivos gobiernos han canalizado el reclamo territorial histórico sobre las Islas Malvinas, Georgia y Sándwich del Sur, a través del Ministerio de Exteriores, explicitando que una salida bélica del conflicto es rotundamente impensado para la Argentina democrática por lo que la cartera de Defensa y las Fuerzas Armadas queda a un lado de la articulación del vínculo con Gran Bretaña en torno a este tema.

No obstante, por otro lado, también resulta acertado decir que el contexto de paz subregional y la ausencia de relaciones conflictivas con actores extraterritoriales no inhabilita a poseer la capacidad para realizar una acción ofensiva, en caso de ser necesario y en un contexto de Seguridad Internacional que puede mutar, o frente a una situación problemática que no necesariamente haya tenido origen en una acción propia. Ambas circunstancias pueden acontecer porque el sistema internacional sigue siendo anárquico y, más allá de que Argentina pueda asegurar su naturaleza pacífica, desarrollar prácticas de buena vecindad y no mostrar interés en tomar por la fuerza ningún bien de otro Estado, es imposible garantizar esto mismo en nombre de terceros estados.

En lo que se refiere a la segunda variable relativa a la obsolescencia operativa de las Fuerzas como instrumento de la Defensa, esta es una premisa compartida de manera indiscutida por la academia especializada nacional y reproducida por especialistas extranjeros. Por una parte, la distribución territorial, estructura y funcionamiento de las Fuerzas Armadas no responde a los requerimientos de Defensa actuales del país (Soprano y Lafferriere, 2011; Montenegro y Anzelini 2017). De esta manera, pese al proceso de reorganización de los años 90 que propició la fusión y traslados de varias unidades militares, la distribución territorial de las Fuerzas todavía marca una concentración en los grandes centros urbanos y las capitales de provincia como herencia de la doctrina de seguridad nacional y el combate al enemigo interno. Tal concentración se observa además en la zona atlántica, la hidrovía Paraná-Paraguay y la re-

gión central de la cordillera, es decir en las otrora coordenadas de las hipótesis de conflicto con Brasil, Chile y Gran Bretaña. En lo que hace a la estructura de las Fuerzas, la cantidad de oficiales y suboficiales con respecto a la tropa se encuentra desbalanceada en las tres Armas. Según datos de 2016, en el Ejército la relación es 60-40, en la Armada 93 -7 y en la Fuerza Aérea 86-14 (Resdal, 2016), por lo cual la cantidad de oficiales y suboficiales se corresponde con una institución militar que debiese ser mucho más grande de lo que lo es actualmente y esto trae problemas de operatividad, desaprovechamiento de recursos y va en detrimento de la formación profesional. Finalmente, en cuanto al funcionamiento, el despliegue operativo continúa estando marcado por el criterio de especificidad y no de conjuntos.

Continuando con la variable de la obsolescencia operativa, también se observa que tanto la evolución como la composición del presupuesto desde 1983 traslucen la imposibilidad sostener las capacidades existentes que, por razones de antigüedad y uso, están en decadencia o ya obsoletas. Fluctuando con alzas y bajas como porcentaje del PBI en el período 2006-2015 se mantuvo entre 0,81% y 1,04% (Resdal, 2016), al tiempo que alrededor del 80% del total permaneció siempre destinado a gastos de personal, mientras que solo un 5% se orientó a inversiones y un 0,2% a investigación y desarrollo (Ministerio de Defensa, 2015). Con estos datos no es de extrañar que tengamos un material bélico con un promedio de 30 años, que algunos lleguen a los 50, o que frente a la pérdida de capacidades específicas no esté siquiera proyectada la posibilidad de un reemplazo efectivo, como ocurrió con el retiro de los Mirage III.

Y para concluir los comentarios acerca de esta segunda variable, cabe considerar el condicionamiento del contexto internacional dado que América del Sur se presenta como estable en lo que respecta al gasto en Defensa en relación al PBI con un promedio de 0,98% (Centro de Estudios Estratégicos en Defensa, 2017). Asimismo, es necesario notar que con relación a la brecha relativa a los avances tecnológicos y su impacto en las capacidades de poder duro de los estados mejor posicionados a nivel planetario en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales, los estados de la región se encuentran entre el grupo menos favorecido y sin perspectivas de modificar su situación en el mediano plazo. Esto en función de que los países latinoamericanos, considerados en su conjunto, por ejemplo, destinan como mínimo el 59% del gasto al rubro

Personal que, si se le adiciona el ejecutado en concepto de Operaciones y Mantenimiento, supera el 82% (Centro de Estudios Estratégicos en Defensa, 2017), dejando un margen muy escaso para invertir en sistemas de armas avanzados tecnológicamente.

En tercer lugar, se destaca el condicionamiento implícito en el desfasaje entre el rol legalmente reconocido para las Fuerzas y las tareas que efectiva y preponderantemente desempeñan. En este sentido, la legislación vigente en 2015 (Ley de Defensa, Ley de Seguridad Interior, decreto 727/06, decreto 1691/06) liga el rol de las Fuerzas Armadas a la Defensa Nacional pese reconocer con un vínculo de subsidiariedad 4 tareas secundarias relativas al apoyo a la comunidad nacional, a las OMP desarrolladas en el marco de Naciones Unidas, el apoyo logístico a las fuerzas de seguridad y la colaboración para la instauración de un sistema de defensa en América del Sur. No obstante, como tendencia preponderaba la relevancia y concreción de tales tareas subsidiarias, lo cual genera indefectiblemente el relegamiento velado de su misión principal. Esta es una tendencia que se replica a nivel regional, principalmente en lo referido al involucramiento de la institución castrense en el abordaje de la agenda de seguridad pública (Calderón, 2012), y que tiene amplias chances de seguir desarrollándose en buena medida a razón del incentivo y respaldo que recibe por parte de Estados Unidos (Calderón, 2015).

Así, durante los años noventa en Argentina se impulsó la participación en las OMP con un crecimiento exponencial de los efectivos nacionales involucrados en distintos escenarios de conflicto, pasando de ser 4 los militares que en 1987 se encontraban involucrados a un total de 60 en los noventa y para 1995 eran 2440 (Soprano, 2014). Luego, el cambio de siglo potenció la tarea de protección civil ante emergencias y desastres naturales, resultando ilustrativo que entre 2013 y 2014, 18 de las 23 provincias argentinas recibieron efectivos de las Fuerzas para responder a distintos eventos así como la puesta en marcha de los operativos de apoyo a la comunidad Campaña Buque Sanitario y Operativo de Mejoramiento de Barrios (Resdal, 2014). Finalmente, a partir de 2007, cobró notoriedad la participación castrense en los distintos operativos llevados adelante como parte de la lucha contra el narcotráfico en la frontera norte (Calderón, 2018 b).

Finalmente, resta referenciar la irrelevancia de las Fuerzas Armadas como instrumento de política exterior en tanto variable producida a partir de la conjunción de las otras tres de tinte doméstico recién men-

cionadas y que, a su vez, impacta en la situación de la Defensa Nacional retroalimentándola. Si se parte de considerar que la institución militar es el brazo armado del Estado y que, por ende, en lo que respecta a las Relaciones Internacionales su accionar debe estar articulado y sustentar las decisiones que se tomen en cuanto a la política exterior del país en el ámbito estratégico-militar, no queda mucho lugar para dudar respecto de que la situación de fragilidad interna incide negativamente en cualquier estrategia creíble de defensa de los intereses nacionales. Esto, incluso, cuando tal estrategia se dirige a establecer una posición defensiva fundada en el potencial de la disuasión y de la cooperación subregional, como fue la propuesta oficial que rigió para el período 2003-2015.

Frente a este escenario, y como era de esperar dado el tenor de las comunicaciones de campaña, Cambiemos hizo un diagnóstico muy poco satisfactorio del estado del Estado en Defensa al inicio de su mandato. No obstante, la explicitación formal de los lineamientos constitutivos de su propuesta para la gestión del sector se hizo esperar más de lo imaginado.

## **2. Los lineamientos internos de la Política de Defensa macrista ¿el principio del fin de los problemas estructurales?**

Retomando la conceptualización de la Política de Defensa como una política pública que promueve la seguridad del Estado Nacional en un contexto de anarquía internacional, se anticipó que la misma cuenta con una faceta doméstica que se distingue de otra externa. Aquél primer ámbito interno se puede definir como contenedor de los asuntos ligados a la política militar, en tanto gestión de las Fuerzas Armadas como instrumento operativo de la Defensa y a la planificación de la misma en términos estratégicos, tácticos y operativos. De este modo y en vistas del diagnóstico negativo que se efectuó desde el macrismo con respecto al estado del sector, se identifican tres premisas sobre las que el gobierno se propuso trabajar. La primera es el reconocimiento y puesta en valor de las Fuerzas Armadas como instrumento de la Defensa y la explicitación de su voluntad de entablar una relación provechosa. Este lineamiento, a su vez, se conecta con dos más consistentes, uno, en la necesidad resignificar el rol de las Fuerzas en el contexto de Seguridad Internacional del siglo XXI y el otro en la postulación de la necesidad de reconstruir las capacidades materiales de las Fuerzas.

Si se consideran las decisiones que desplegó la gestión macrista para la consecución de la segunda y la tercera premisa como indicativas de su voluntad política para enfrentar los problemas estructurales del sector y, de ese modo, poder llenar de contenido aquel mentado reconocimiento de las Fuerzas, se observa que durante el primer año de gobierno la retórica oficial fue sólida en el apuntalamiento del primer lineamiento de política doméstica. De este modo, el reconocimiento y puesta en valor de las Fuerzas Armadas y el objetivo de alcanzar una relación provechosa fue una premisa trabajada por Cambiemos desde lo comunicacional y lo simbólico durante todo el primer año de mandato y generó un nivel de expectativa considerable al interior de las filas castrenses. Asimismo ciertos sectores de la academia especializada comenzaron a augurar aires de cambio con respecto a la indiferencia preponderante hacia el sector que se había venido teniendo desde 1983. En este sentido, en diferentes y múltiples instancias, Macri y el entonces Ministro de Defensa Julio Martínez hicieron hincapié en la necesidad de contar con un instrumento militar operativo en el cuidado de las fronteras, el espacio aéreo y la plataforma continental (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N° 217). Prometían también respeto a la institución militar dado su carácter constitutivo del Estado y la trascendencia de su rol en la democracia (Ministerio de Defensa, 2016: Info de Prensa N° 184). Y en el ámbito de lo simbólico, durante 2016, también se dieron distintas señales que mostraron el interés del gobierno por las Fuerzas como institución fundamental, por ejemplo, con la realización del desfile militar del 9 de julio incluyendo, al igual que en otros eventos conmemorativos, a los veteranos de Malvinas y la asistencia del presidente al aniversario de su regimiento escolta.

No obstante, con el discurrir del tiempo, dicho reconocimiento y puesta en valor se fue desdibujando por no apoyarse en la adopción de decisiones que, más allá de lo discursivo, aborden la problemática del rol militar en el siglo XXI y la necesidad de reconstruir las capacidades del sector, planificando y ejecutando una propuesta de reforma fundada en una visión política y estratégica certera de lo que debe ser la Defensa para Argentina los próximos 30 años. En este sentido, si bien se materializaron decisiones como el aumento de un 35% para el personal de las tres Armas en junio de 2016 como parte de un proceso de jerarquización y recuperación salarial y, en noviembre, se pasó a retiro a 1000 oficiales y suboficiales de más de 38 años de servicio cumplido y 60 altos funcio-

narios, intentando palear las dificultades atinentes al desbalance en la composición de las Fuerzas, tales medidas se consideran meros parches frente a una situación crítica. De hecho, para finales de 2018 el Ministro de Defensa, Oscar Aguad, reconoció que los militares siguen teniendo salarios muy bajos (Morales, 2018) y, por otra parte, el problema de la desertión en las filas de las Fuerzas hacia las fuerzas de seguridad o, en el caso de los integrantes de la Fuerza Aérea, a las empresas de aviación privadas, ha continuado.

Fue recién en el segundo semestre de 2018 que Cambiemos expidió el Decreto 683, el cual puede ser entendido como el primer paso dado desde la perspectiva legal-institucional de la Defensa en dirección a posibilitar una reforma de las Fuerzas Armadas. Asimismo, al poco tiempo, se dio a conocer oficialmente la Directiva de Política de Defensa Nacional en la que se explicitan los principales ejes de tal reforma (Ministerio de Defensa, 2018b). Ambos documentos, pese a que el espíritu de sus lineamientos había trascendido desde el inicio del gobierno de Macri y que tuve en el Ministro Oscar Aguad un sinnúmero de declaraciones en los medios de comunicación desde 2017, vieron la luz luego de pasados los dos años y medio de gestión. En este contexto de retrasos, la aparente proactividad que Cambiemos está desplegando al momento de escribir estas líneas con respecto a la implementación del tan anunciado proyecto de reforma de las Fuerzas, es difícil de dissociar de una posible estrategia electoralista dirigida a esa misma parte de la sociedad que en 2015 recibió con agrado los anuncios de campaña sobre las Fuerzas Armadas.

Esta dilución de las posibilidades de que el gobierno tenga un interés veraz por la Defensa como sector de interés para el Estado y de que el mismo decante en una administración que demuestre capacidad de conducción política sobre el sector, se fortifican si se piensa en el modo en que se gestionó la necesidad resignificar el rol de las Fuerzas en el contexto de Seguridad Internacional del siglo XXI, es decir lo que en el presente escrito consignamos como la segunda premisa de trabajo del gobierno de Cambiemos. Tal resignificación fue asociada a la necesidad de custodiar el territorio nacional desde una perspectiva integral y ligada a los recursos naturales frente a la preponderancia de las amenazas no tradicionales, como el crimen organizado, en un contexto de paz regional y de fuerte viraje del país en la estrategia de inserción internacional hacia Washington.

Al igual que como ocurrió con la premisa anterior, el gobierno trabajó dicha redefinición preponderantemente desde lo comunicacional dado que el único paso efectivo y distinto dado en tal dirección fue el Decreto 683 que habilitó a las Fuerzas Armadas a empeñarse contra una agresión externa que no necesariamente tiene que estar ligada a la institución militar de otro Estado (Ministerio de Defensa, 2018a). Asimismo, posibilitó que la consecución de las distintas operaciones especificadas en su texto pueda condicionar la planificación del entrenamiento, el equipamiento, la doctrina y la estrategia de las Fuerzas. Estas modificaciones en el esquema normativo que determina los rasgos del Sistema de Defensa Nacional si bien no son menores y están en dirección de la pretendida resignificación del rol castrense, se formalizan en la gestión un tanto tardíamente como ya se advirtió. Asimismo, si bien el Decreto 683 encuadró legalmente la política desplegada en la frontera norte contra el narcotráfico, que representa una de las principales líneas de acción de las Fuerzas de cara al fenómeno de jerarquización de las tareas secundarias, es decir, aquella relativa al apoyo logístico a la seguridad pública, dicho decreto no propició un impacto semejante en otros ámbitos de interés estratégico como el control y vigilancia de la plataforma continental y los recursos pesqueros. Es decir que en la práctica dicho decreto no generó ningún cambio en las actividades y tareas que cotidianamente despliega las Fuerzas desde 2011 con la instauración del Escudo Norte en épocas del kirchnerismo, más allá de que el mismo tenía otras connotaciones. Además, en lo que respecta a las ahora denominadas operaciones militares, el despliegue en las provincias del norte ligado al combate contra el narcotráfico sigue siendo la única línea de acción de efectiva concreción. Por su parte, el abordaje del control y vigilancia sobre aquel espacio marítimo del territorio nacional recién comienza a resonar con mayor contundencia a principios de 2019, al igual que para la premisa de trabajo anterior, en un contexto de proximidad de las elecciones y sin mayores precisiones que indiquen la existencia de una planificación certera y a largo plazo. En este sentido, nada se dice al respecto de, por ejemplo, qué medidas concretas se activarán con relación a la adquisición de capacidades para la Armada, cómo se redefinirá la articulación de actividades y tareas con Prefectura Nacional o qué tipo de esquema político-diplomático se van a generar para contener posibles situaciones de tensión o incidentes que puedan generarse en la zona de exclusión económica exclusiva.

Finalmente, la mencionada dilución de las posibilidades de un interés genuino en la Defensa por parte del gobierno también se fortalece al repasar la gestión macrista relativa a la reconstrucción de las capacidades materiales de las Fuerzas. Al respecto, y pese a la caracterización de dichas capacidades como precarias y con un atraso tecnológico muy notorio (Ministerio de Defensa, 2016: Info de prensa 19), ese lineamiento de la política de Defensa inmediatamente fue matizado en la voz del entonces segundo en el Ministerio de Defensa, Juan Pablo Tello, cuando advirtió que una inversión inmediata y de envergadura era imposible debido a las dificultades presupuestarias y las urgencias sociales (De Vedia, 2016).

No obstante, durante el primer año y medio de gestión se observan indicios sobre la voluntad de concreción de tal línea de política como la asistencia a la Feria Internacional de Defensa Aeroespacial; la evaluación de la incorporación de aeronaves de mediano porte para la Fuerza Aérea y las Líneas Aéreas del Estado y también de vehículos blindados utilizados por los cascos azules; y las declaraciones relativas al aprovechamiento en un futuro de la condición que tiene Argentina como aliado extra OTAN para un reequipamiento de las Fuerzas (De Vedia, 2016). Asimismo, hubo novedades en distintos procesos de negociaciones que estaban en curso para la compra de materiales, llegándose a materializar algunos de ellos con trascendencia mediática como la compra de aviones de entrenamiento T-6 Texan II y los Super Etendard que se adquirieron de Francia, el convenio de Fabricaciones Militares para producir pistolas Beretta 9 mm para Gendarmería y Prefectura y la compra a Israel de lanchas rápidas artilladas y sistemas para el control de fronteras (La Nación, 2017). Este ímpetu inicial acompañado en 2016 por la comunicación de un plan plurianual de recuperación de la capacidad militar para 2017 (Obarrio, 2016) no se sustentó ni recuperó de ningún modo el Plancamil alcanzado en 2011 durante el kirchnerismo y tampoco evidenció un criterio nuevo y claro de planificación de las Fuerzas. Su publicitación generó cierta expectativa aunque la misma no demoró en desvanecerse al ritmo que los rumores de un plan de ajuste en el presupuesto de Defensa para 2018 comenzaron a trascender (Tokatlian, 2017).

En igual sentido, se empezó a saber que distintos proyectos relativos a la industria de Defensa como canal de aprovisionamiento se iban dejando de lado, pese a que discursivamente el gobierno siguió subrayando su valor vinculado con el desarrollo nacional y de cara a la inserción comer-

cial internacional de Argentina. Incluso, esta tendencia prosiguió pese a la capitalización del macrismo de algunos progresos estratégicos desarrollados previamente a su llegada. De este modo, mientras se presentaba en 2016 el primer vuelo de ensayo del Avión Pampa III, se producían antenas omnidireccionales para corbeta MERO 140, se modernizaba el primer Hércules C 130 y se patentaba el radar LIDAR, el macrismo decidió no remotorizar el avión Pucará, dejar de fabricar los radares primarios RPA 3D, no modernizar los radares transportables y cancelar distintas obras, programas y proyectos de Fabricaciones Militares y del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (Calderón, 2017). También se dejaron de lado varios progresos estratégicos puntuales que vincularon la Defensa al desarrollo tecnológico, desarrollados por Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado que diseñó y produjo los radares tridimensionales de largo alcance y radares secundarios monopulso; el Complejo Industrial Naval Argentino y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín que se constituyeron en polos productivos; y la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales que concretó el lanzamiento de SAC-D y AR-SAT y el Proyecto del Inyector Satelital Tronador II.

Por otra parte, en lo que respecta al presupuesto de Defensa si bien se registró una pequeña variación en cuanto al monto total destinado, es ínfima como porcentaje del PBI y la composición del gasto se mantiene preponderantemente focalizada en el rubro Personal (Ministerio de Defensa, 2019). No obstante, del mismo modo que ocurre con la vigilancia sobre el mar territorial y sus recursos naturales desde comienzos de 2019, en un contexto de proximidad de las elecciones, comienza a haber declaraciones oficiales sin mayores precisiones, por ejemplo, acerca de las intenciones de reparar el ARA Santa Cruz para recuperar la capacidad de navegación submarina para control y patrullaje y sobre el reequipamiento militar del espacio aéreo sumando aviones A-4 para el patrullaje en el Atlántico Sur, enfatizándose la producción de la Fábrica Argentina de Aviones (Dinatale, 2018).

En vista de lo las cuestiones hasta aquí expuestas, la respuesta al interrogante sugerido por el título de este apartado pareciera decantar por la negativa. Muy difícilmente pueda decirse que la gestión de cambios a través de los lineamientos internos de su Política de Defensa ha cimentado las bases del principio del fin de los problemas estructurales del sector y de las Fuerzas Armadas.

### **3. Los lineamientos externos de la Política de Defensa macrista ¿una mejor inserción internacional?**

Direccionando el análisis a la faceta externa de la Política de Defensa en tanto contenedora de los lineamientos de la política internacional del sector, se puede decir que la misma sustenta y se articula con la dimensión estratégico-militar de la política exterior. Asimismo, la ejecución de esta última como política pública guiada por una estrategia de inserción internacional es la que delinea la inserción internacional del Estado (Calderón, 2017).

Partiendo de este conjunto de conceptos y en función del vínculo que se establece entre los mismos se puede observar que la administración del frente externo durante la gestión macrista, en líneas generales, estuvo en sintonía con el cambio de rumbo en la estrategia de inserción internacional a partir de la recomposición del vínculo con Estados Unidos como eje de acción prioritario. En este contexto, los lineamientos externos de la política de Defensa juegan un papel relevante dado que el interés que tiene Washington de cara a América Latina en general y con respecto a Argentina, en particular, remite al ámbito de la seguridad internacional y al posicionamiento estratégico que la potencia del norte busca reafirmar y consolidar en el marco de un orden internacional cuyo eje de poder se desplaza hacia el este. En este sentido, las palabras del embajador argentino en Estados Unidos Fernando oris de Roa resultan contundentes al referirse al interés político que Washington tiene con respecto a Buenos Aires. De este modo, el canciller entiende que “A Estados Unidos le interesa el tema de la seguridad, el apoyo internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico... El desafío está en poder trabajar con ellos dándoles satisfacciones a los intereses que ellos tienen con respecto a nosotros, y al mismo tiempo, de una forma diplomática, que eso se traduzca en una actitud más bien positiva con respecto a nuestra agenda económica” (Niebieskikwiat, 2018).

Así las cosas, se puede decir que la expedición de la Directiva de Política de Defensa Nacional a mediados del 2018 confirma la intención por parte del gobierno de Macri de facilitar tal satisfacción con respecto a los intereses norteamericano y, por ende, sirve de sustento a la gestión de la política exterior que lleva adelante Cambiemos en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales. En dicho documento se de-

linean tres ideas puntuales que traslucen un alineamiento con respecto a la visión de Washington sobre la seguridad internacional en la subregión (Ministerio de Defensa, 2018: Decreto 703). En primer lugar, la centralidad que tiene el combate contra el narcotráfico y, por ende, el apoyo al sistema de seguridad interior como uno de los seis tipos de operaciones militares de las Fuerzas, entendiendo a dicha problemática como parte del crimen transnacional organizado, en confluencia con el terrorismo internacional y sin conexión alguna con la otrora mirada multidimensional que se tenía con respecto a los problemas no tradicionales de la agenda de seguridad global. En segunda instancia, destaca el diagnóstico que se realiza sobre América del Sur en el que se incorpora como elementos de riesgo la situación de Venezuela entendida como crítica para la estabilidad subregional y la peligrosidad inherente a la Triple Frontera por su ligazón con el terrorismo islámico. Por último, se detecta una tercera idea ligada a la ausencia de toda mención a Unasur y el Consejo de Defensa Sudamericano como mecanismos de vinculación entre las naciones mencionados en el ámbito de la seguridad internacional lo cual se combina con el reconocimiento explícito de la relevancia de participar de la Organización de Estados Americanos y demás instancias continentales tradicionales de relacionamiento en temas de Defensa.

No obstante, la trascendencia del vínculo con Estados Unidos para el gobierno de Macri nunca estuvo en duda como así tampoco la impronta estratégico-militar que a Washington le interesa darle a la relación y que está en sintonía con su mirada hacia la región latinoamericana en general (Calderón, 2015). De este modo, no sorprende el tenor de los compromisos establecidos sobre seguridad y Defensa durante la visita de Obama en 2016 o los múltiples encuentros y reuniones con funcionarios de alto nivel del gobierno norteamericano y específicamente con aquellos vinculados al Departamento de Defensa y al Comando Sur, sostenidos por la cartera de Defensa y cuya agenda se focaliza en el narcotráfico, las OMP y el terrorismo.

En sintonía con esto, y con un carácter complementario se detecta una segunda y tercera premisas de trabajo a través de la cual Argentina apuntala su estrategia de inserción internacional centrada en el vínculo con la potencia del norte. Por un lado, se busca reposicionar la arquitectura de seguridad continental en el entramado de relaciones externas de Argentina en lo referido a las cuestiones estratégico-militares. Esto obviamente se entiende como una línea de acción que tiende a desdibujar los avances del

Consejo de Defensa Sudamericano para propiciar el retorno de Argentina, a decir del entonces Ministro Martínez, a sus lugares de pertenencia originales (Ministerio de Defensa, 2016: Info de prensa 257). Un ejemplo claro en este sentido fue la suspensión de los ejercicios militares combinados en 2016, que venían realizándose anualmente en Buenos Aires. Esta decisión diluye, a su vez, la prioridad estratégica de la Unasur que, como instancia de diálogo político subregional que se cristalizó a partir del conocido giro a la izquierda en la región latinoamericana, queda desdibujada por completo con el surgimiento del Prosur a principios de 2019. Por otro lado, se relanzan las relaciones con estados cercanos a Washington. Al respecto resultan ilustrativas que las reuniones del entonces ministro de Defensa Martínez fueran mayoritariamente con funcionarios de primera línea de países como Francia, Bulgaria, República Checa, España e Israel, siendo asiduas las declaraciones sobre la voluntad del gobierno de normalizar relaciones que han sido tradicionales para el país y que en los últimos años se habían encontrado como mínimo descuidadas.

Finalmente, cabe señalar que el desplazamiento del eje de gravedad que aconteció a favor de Estados Unidos no significó relegar los vínculos con las contrapartes tradicionales y de mayor relevancia que tiene Argentina en el área de Defensa, Chile y Brasil. De este modo y a través de la concreción de distintas reuniones al más alto nivel en las que se conversó sobre misiones de paz, programas antárticos, control y monitoreo de las fronteras y cooperación científico y técnica, las relaciones con estos países prosiguieron su curso. Asimismo, persistieron las vinculaciones nuevas establecidas por el gobierno kirchnerista especialmente con China mediante declaraciones de intención en ese sentido y la continuidad de los proyectos preexistentes. No obstante, en referencia al vínculo con Pekín cabe mencionar las tensiones que ocasionan con Washington los compromisos adquiridos por el gobierno anterior con respecto a la estación de observación espacial que está a cargo del Ejército Popular chino. En lo que refiere a este asunto Cambiemos no ha podido, al menos hasta el momento, darle una respuesta satisfactoria a Estado Unidos en cuanto a sus intereses estratégicos ligados a mantener su condición de potencia hegemónica a nivel hemisférico permitiendo la instalación de lo que se anuncia como una base humanitaria en las cercanías de Vaca Muerta.

Considerando los ítems hasta aquí tratados, la respuesta al interrogante sugerido por el título de este apartado, al igual que en el caso ante-

rior, también pareciera decantar por la negativa. Muy difícilmente pueda decirse que la gestión de cambiemos a través de los lineamientos externos de su Política de Defensa haya mejorado la inserción internacional de Argentina en las cuestiones de seguridad internacional.

#### **4. Algunas reflexiones finales en torno a un balance desalentador**

De la lectura de los apartados desarrollados en el presente capítulo se puede comprender que frente a un estado del Estado en Defensa de extrema fragilidad, la propuesta desplegada por el gobierno de Cambiemos difícilmente haya cimentado las bases del principio del fin de los problemas estructurales del sector y de las Fuerzas Armadas como tampoco se puede afirmar que haya contribuido a mejorar el modo de estar en el mundo (Paradiso, 2007) de Argentina en lo relativo a las cuestiones de seguridad internacional. Entonces, quizás, sea más productivo desde una perspectiva analítica ajustar las preguntas realizadas con un criterio de mínima en cuanto a los objetivos.

Consecuentemente, con respecto a las dificultades estructurales que ponen en tela de juicio el futuro de la Defensa en el país, en principio, se puede reconocer que a través del Decreto 683 se dio un paso necesario con respecto al ajuste del marco normativo de la Defensa para ponerlo en sintonía tanto con las tareas y actividades que desarrolla preponderantemente las Fuerzas como con las principales tendencias en el escenario de seguridad internacional del siglo XXI. Cabe aclarar que muchas de esas tendencias fueron reconocidas, incluso, durante los gobiernos kirchneristas a través de los diagnósticos realizados en sus Directivas de Política de Defensa Nacional de 2009 y 2014. No obstante, dicho paso es ínfimo comparativamente con la tarea que aún queda pendiente con respecto a la reconstrucción del sector y la transformación de las Fuerzas Armadas como brazo armado operativo del Estado. Esta tarea involucra, por un lado, una importantísima cuota de voluntad política, visión estratégica y capacidad de conducción democrática del proceso de reforma por venir que se plasmen en decisiones consensuadas, contundentes y aplicables según una determinada planificación estratégica. Al mismo tiempo, por otro lado, también requiere de un presupuesto acorde a la materialización de ciertas transformaciones que involucran un recupero significativo de capacidades para desplegar una defensa creíble y susceptible de

generar consecuencias en terceros actores. Finalmente, también resulta imprescindible una política comunicacional efectiva y transparente con respecto a lo que se pretende hacer y al por qué y este es un elemento que pareciera ser el menos recurrente en los análisis de los especialistas pese a estar tratando con una sociedad en donde ciertos sectores aún piensan a las Fuerzas Armadas desde un lugar de recelo y desconfianza por su pasado dictatorial conjugado con un profundo desconocimiento acerca de su realidad contemporánea. De todas formas, en vistas del desarrollo que tuvo la gestión del sector de Defensa durante el mandato de Cambiemos que, al momento de escribir estas líneas, está cursando sus meses finales, muy difícilmente sea pueda conjugar en un segundo mandato la sumatoria de los insumos mencionados.

En lo relativo a la inserción internacional del país en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales como resultado indirecto de la concreción de ciertas pautas externas en lo que se refiere a la Política de Defensa, las dudas más importante vienen de la mano del giro estratégico que se ha dado a favor de los intereses y pautas de relacionamiento establecidas por Washington. Más precisamente el impulso de las relaciones con Estados Unidos implican el abandono absoluto de los cursos de acción desplegados durante el kirchnerismo para la promoción de la subregión como espacio de defensa común y, por otro lado, significa focalizar la cooperación en torno a las amenazas no tradicionales, particularmente la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo a sabiendas de que esta es la premisa central que guía el modo de relacionamiento que Washington, a través del Departamento de Defensa, tiene con la región y que intenta instalar mediante compromisos y acuerdos. La articulación de estas dos cuestiones difícilmente pueda acarrear un condicionamiento positivo en términos de inserción. En este sentido, ignorar los avances acontecidos en la subregión con respecto a los mecanismos e instrumentos generados en el marco del proceso de diálogo político instaurado sobre Defensa, e intentar forzar la legislación nacional militarizando la lucha contra las drogas, son decisiones muy poco convenientes si se tiene por objetivo construir un Sistema de Defensa Nacional basado en un posicionamiento defensivo- disuasivo y con un instrumento militar altamente profesionalizado que pueda afrontar los desafíos del siglo XXI.

## 5. Bibliografía

- CALDERÓN, E. (2018a), “La defensa argentina del siglo: del activismo subregional al globalismo relativo”, en *Revista Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile, enero-junio, número 131.
- CALDERÓN, E. (2018b), “Fuerzas Armadas y narcotráfico en Argentina: ¿un debate inconducente?”, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 2, pp. 207-225.
- CALDERÓN, E. (2017), “El perfil doméstico de la Política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N°125, pp. 18-28.
- CALDERÓN, E. (2015), “Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N°122, pp. 1-47.
- CALDERÓN, E. (2012), “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico como práctica extendida en América del Sur”, en *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO*, pp.97- 109.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN DEFENSA (2017), *Registro Suramericano de gastos agregados en defensa 2006-2015*, Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar> Consultado: 20 de febrero de 2019.
- DE VEDIA, M. (2016), “El Gobierno retoma el intercambio militar con Estados Unidos”, en *La Nación*, 15/05/2016. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-retoma-el-intercambio-militar-con-estados-unidos-nid1898877> Consulta: 25 de enero de de 2019.
- DINATALE, M. (2018), “Las 4 claves de la reforma militar que impulsará el Gobierno en 2019”, en *Ifobae*, Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/12/24/el-plan-de-macri-para-reforzar-la-tarea-de-las-fuerzas-armadas-en-el-2019/> Consulta: 25 de marzo de 2019.
- LA NACIÓN (2017), “El gobierno le compro a Israel cuatro lanchas y sistemas para el control de fronteras por US\$ 84 millones”, (02/01/2017), Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1972296-el-gobierno-le-compro-a-israel-cuatro-lanchas-y-sistemas-para-el-control-de-fronteras-por-us-84-millones>. Consulta: 2 de enero de de 2017.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2009), *Directiva de Política de Defensa Nacional*, Disponible en [http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco\\_legal/index.html](http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html) Consultado: 14 de marzo de 2015.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2015), *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Disponible en [http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro\\_blanco\\_2015.pdf](http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf) (18 Consultado: 10 de diciembre de 2015.

- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N° 19: El Ministro Martínez se reunió con el embajador argentino en China, Buenos Aires. Disponible en <http://www.historialprensa.mindef.gov.ar/articles/ver/22> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N°85: El ministro Martínez visitó el Colegio Militar de la Nación, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=238> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N° 165: Martínez, Marcos Peña y Srur participaron del acto por el Día de la Armada Argentina, 17/05/2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=184> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N° 184: El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas, 09/06/2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N°217: El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, 02/08/2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=237> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2016), Info de Prensa N°257: El ministro Martínez se reunió con el presidente del Consejo de Delegados de la Junta Interamericana de Defensa, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=277> Consulta: 8 de setiembre de 2016
- MINISTERIO DE DEFENSA (2018a), Decreto 683. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/189076/20180731> Consultado: 4 de febrero de 2019.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2018b), Decreto 703 Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/189076/20180731> Consultado: 4 de febrero de 2019.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2019), Presupuestos de Defensa. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/defensa/transparencia/presupuesto> Consultado: 10 de marzo de 2019.
- MONTENEGRO G., ANZELINI L. (2017), “Deuda de la democracia: La defensa nacional no tiene prioridad en la agenda pública”. Disponible en <http://www.perfil.com/columnistas/deuda-de-la-democracia.phtml> Consultado: 10 de diciembre de 2018.
- MORALES, F. (2018), “Oscar Aguad: “Nuestras Fuerzas Armadas tienen muy pobre equipamiento y muy bajos salarios”, en *Infobae*, 1/11/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/11/01/oscar-aguad-nuestras-fuerzas-armadas-tienen-muy-pobre-equipamiento-y-muy-bajos-salarios/> Consulta: 22 de marzo de 2019.

- NIEBIESKIKWIAT, N. (2018), “Nuevo embajador en Washington”, en *Clarín*. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/nuevo-embajador-washington-interes-ee-uu-argentina-politico-economico\\_0\\_HJ1Nes8NG.html](https://www.clarin.com/politica/nuevo-embajador-washington-interes-ee-uu-argentina-politico-economico_0_HJ1Nes8NG.html) Consulta: 25 de enero de 2019.
- OBARRIO, M. (2016), “Lanzan un ambicioso plan para reequipar a las Fuerzas Armadas”, en *La Nación*, 12/11/2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1955600-lanzan-un-ambicioso-plan-para-reequipar-a-las-fuerzas-armadas> Consulta: 25 de enero de 2019.
- PARADISO, J. (2007), *Ideas, ideologías y política exterior en Argentina*. Disponible en <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep> Consultado: 16 de enero de 2019.
- PUTNAM, R. (1988), “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en *International Organization*, Cambridge, Vol. 42, n° 3, pp. 427-460.
- RESDAL (2014), *Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe*. Disponible en <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-esp-completo.pdf> Consultado: 15 de enero de 2019.
- RESDAL (2016), *Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe*. Disponible en <http://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf> Consultado: 6 de enero de 2019.
- SOPRANO, G. (2014), “Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI”. Disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4237/ev.4237.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4237/ev.4237.pdf) Consultado: 10 de enero de 2019.
- SOPRANO, G. y LAFFERRIERE, G. (2011), “Vino nuevo en odres viejos. La Política de Defensa Nacional de la argentina democrática y la configuración de su instrumento militar.”, en *Revista Brasileira De Estudos Estratégicos*, N° 3 (Ed. Estendida), Vol I, pp. 9-48.
- TOKATLIAN, J.G. (2017). “Lectura de una carta”. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/28704-lectura-de-una-carta> Consultado: 20 de enero de 2019.

Calderón, Emilse (2019). “La Defensa en tiempos de Cambiemos: la fragilidad intacta de un sector estratégico que sigue esperando”, en *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Iglesias, E. y Lucca, J. B., UNR Editora, Rosario. Páginas 393-413.