

Fecha de recepción: 26/06/2024.

Fecha de aceptación: 28/08/2024.

Profesionales sin reservas: las Fuerzas Armadas argentinas a tres décadas del Servicio Militar Voluntario

*Military Professionals Without Reserves:
Three Decades Since the End of Argentine
Armed Forces Voluntary Military Service*

EDUARDO BUSTAMANTE

Escuela Internacional del Doctorado de la UNED, España

ebustaman39@alumno.uned.es

Resumen

El fin del servicio militar obligatorio en 1994 implicó la completa profesionalización de las Fuerzas Armadas argentinas, pero eliminó el sistema de formación de reservas militares que había estado vigente hasta el momento. La necesidad de un nuevo sistema se analizó en distintas oportunidades, sin resultados concretos hasta el momento. El desarrollo de uno moderno y eficiente fortalecería las capacidades militares de la República Argentina a un bajo costo presupuestario. El marco legal vigente en la materia es anticuado, pero no obsoleto, siendo la falta de presupuesto dedicado a las reservas la principal limitante actualmente para su reclutamiento, formación y adiestramiento. Una nueva Ley de Reservas y Movilización debería dotar al sistema de reservas de las Fuerzas Armadas de adecuados recursos presupuestarios

para su funcionamiento.

Palabras clave: Fuerzas Armadas — reservas militares —
movilización — servicio militar obligatorio —
conflictos armados

Abstract

The end of mandatory military service in 1994 implied the complete professionalization of the Argentine Armed Forces but eliminated the system of training military reserves that had been in place until then. The need for a new military reserves system has been analyzed on different occasions, without concrete results so far. The development of a modern and efficient reserve system will strengthen the military capabilities of the Argentine Republic at a low budgetary cost. The current legal framework is outdated but not obsolete, with the lack of budget dedicated to reserves currently being the main limitation for their recruitment and training. A new Reserves and Mobilization Law must provide the Armed Forces reserve system with adequate budgetary resources for its operation.

Keywords: Argentinian Armed Forces — Military Reserves
— Mobilization — Conscription — Armed Conflicts

Introducción

A tres décadas de la Ley 24.429 (1994) y del establecimiento del Servicio Militar Voluntario, las Fuerzas Armadas de la República Argentina no han podido reemplazar el personal de reserva que anualmente era formado a través del servicio de conscripción. El informe *The Military Balance 2024* del International Institute for Strategic Studies informa que la

República Argentina tiene una reserva militar de 0 efectivos. Aún se encuentra pendiente una reforma que institucionalice de manera sistemática la formación de este personal en cantidad suficiente y con el adiestramiento adecuado para hacer frente a los conflictos armados futuros.

El servicio militar obligatorio en la República Argentina, vigente desde el año 1901, fue suspendido en el año 1994 y reemplazado por uno voluntario. Se estableció la profesionalización completa de las Fuerzas Armadas argentinas, pero no así un sistema de reservas que acompañara adecuadamente la nueva situación. Esto ha sido analizado y debatido en múltiples oportunidades en las últimas décadas, de manera periodística, académica y política.

Ya en 1996, durante el segundo año de la implementación del nuevo sistema de reclutamiento de tropas y marinería, Rosendo Fraga, con una columna de opinión en la prensa titulada "Las FFAA necesitan una reserva activa", proponía el establecimiento de una reserva militar de 50.000 efectivos con adiestramiento periódico e integración efectiva a las actividades operacionales de las Fuerzas Armadas argentinas (*Clarín*, 1996, 10 de junio). Desarrolló más profundamente la idea en el capítulo "La creación de una reserva activa", en la obra colectiva *Argentina y la seguridad internacional*, dirigida por Rut Diamint en el año 1998 y publicada por Flacso y el Wilson Center.

Se observa también que la temática en cuestión ha resultado de interés, sobre todo, para los oficiales del Ejército Argentino, que se encuentran realizando sus estudios de Estado Mayor, posiblemente en correlación con la disminución de la cantidad de tropa profesional reclutada anualmente. Entre las producciones académicas de los últimos años, corresponde mencionar al mayor Eduardo Sanguinetti, con *El empleo de las Reservas y la Movilización para la ejecución de Operaciones en el Teatro* (2020), trabajo final de especialización para la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, y *Sistemas de Reservas – Plan de Carrera que facilite su integración durante el desarrollo de Operaciones Militares de ayuda*

humanitaria durante catástrofes naturales o antrópico (2019), trabajo final integrador para la Escuela Superior de Guerra "Teniente general Luis María Campos"; al coronel Marcelo Delmé, con su tesis de maestría para la Escuela Superior de Guerra Conjunta, titulada *La ley de Movilización Nacional: la necesidad estratégica de la Movilización Nacional y su relación con el Servicio Militar Voluntario, Obligatorio o Mixto* (2017); y al mayor Hugo Baldrini, del año 2015, con *Incorporación, capacitación y/o mantenimiento de la aptitud militar adquirida de los recursos humanos del sistema de reservas del Ejército Argentino*, presentado también en la Escuela Superior de Guerra.

Por su parte, en lo referente a la Armada, debe mencionarse el artículo del teniente de navío, perteneciente a la Reserva Naval, Isidro E. M. González Rojas, titulado "La reserva naval en la Armada de la República Argentina: Una propuesta metodológica", publicado por el Boletín del Centro Naval en el Año 2013; y el del almirante Eduardo Tourné, "Ley de Movilización Nacional: Un desafío pendiente en el nuevo escenario de la defensa", publicado en la revista *Visión Conjunta* en el año 2014.

A nivel político, debe señalarse que, en el año 2003, a menos de 10 años de la finalización del servicio de conscripción y establecimiento del servicio militar voluntario, mediante un decreto del expresidente Néstor Kirchner, se instituyó la convocatoria al debate "La Defensa Nacional en la agenda democrática", bajo la dirección del exministro de Defensa José Pampuro, como forma de otorgar una amplia base de fundamentos a las políticas de defensa a implementar. En el tema que nos interesa, los debates concluyeron que era necesario:

El desarrollo del nuevo sistema de reservas que guarde estrecha relación con la reestructuración general de las FF.AA., su dimensionamiento y su despliegue, y que la inversión en el mismo debe estar en proporción con el presupuesto que se asigna al adiestramiento y mantenimiento

de las organizaciones militares permanentes, constituyéndose en un rubro presupuestario adicional, ya que hoy no existen recursos disponibles en la finalidad de la Defensa para instruir, equipar y adiestrar reservas. (RESDAL, 2003)⁴²

Pasados ya 20 años de este debate, debe señalarse que la situación presupuestaria sólo ha cambiado para peor, y un nuevo sistema de reservas se encuentra lejos de haber sido creado.

En el año 2018, el expresidente Mauricio Macri anunció el envío al Congreso de un proyecto de ley para la creación de “un sistema de reservas que permita aumentar la capacidad de defensa en nuestro país en caso de que sea necesario” (Casa Rosada, 2018), pero este no tuvo tratamiento parlamentario. Más recientemente, en mayo de 2024 la prensa reseñó el anuncio del secretario de Estrategia y Asuntos Militares, Claudio Pascualini, del envío de un proyecto de ley sobre el tema (De Vedia, 2024).

En ese sentido, este trabajo expondrá la necesidad de contar con reservas militares para las Fuerzas Armadas argentinas, en términos de personal suficiente y adecuadamente preparado para la guerra moderna, a fin de satisfacer las necesidades actuales y futuras de la Defensa Nacional. Luego de un breve desarrollo histórico sobre las reservas militares y el estado de la cuestión, producto del conflicto armado entre Rusia y Ucrania, se expondrá la composición y organización actual de la Reserva de las Fuerzas, así como el marco legal vigente en nuestro país para la movilización obligatoria de recursos humanos en caso de conflicto armado. Corresponde señalar que en la preparación de este trabajo resultaron especialmente valiosas las entrevistas realizadas al teniente general Claudio Pascualini, Jefe del Estado Mayor General del Ejército Argentino del 2017 al 2019, y al general de división Juan Fernando Baretto, director general de Planeamiento Es-

42 El subrayado es propio.

tratéxico del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina en los años 2022 y 2023. Para finalizar, se expondrán los elementos necesarios a tener en cuenta en esta reforma pendiente, así como las consideraciones presupuestarias y legislativas necesarias.

El dilema de los cañones y la manteca

El reclutamiento, formación, organización y despliegue operacional de efectivos militares, con capacidad de proyectar fuerza en el territorio, ejercer la violencia en el combate y alcanzar la victoria en la guerra, constituyen una de las principales actividades de la humanidad organizada en comunidades políticas, según expone Juan Carlos Losada, en su obra *De la honda a los drones*. En la actualidad, los Estados democráticos se enfrentan al dilema de balancear las demandas de bienestar de sus ciudadanos y la necesidad de asegurar su propia supervivencia en cuanto a comunidad política, organizada en un ambiente internacional signado por la anarquía y la incertidumbre (Waltz, 1959). Todo esto, por supuesto, en el marco del presupuesto económico básico de que los recursos no son infinitos. Ya Paul Samuelson, premio Nobel de Economía, lo definió como “el dilema de los cañones y la manteca”, en un ejemplo clásico sobre la curva de producción de bienes y servicios, basado en la Ley de Defensa Nacional de los Estados Unidos de 1916 (1948).

No se trata, tampoco, de un problema novedoso: en efecto, a lo largo de la historia nos hemos encontrado tanto con fuerzas militares permanentes como con otras convocadas solo en tiempos de necesidad, como por ejemplo las legiones romanas y sus auxiliares locales, o los caballeros medievales con costosas armaduras, acompañados de una leva de infantería, formada por campesinos armados con poco más que simples picas. Resulta imposible no mencionar como ejemplo al Regimiento Fijo de Infantería de Buenos Ayres, en el estuario del Río de la Plata durante el período colonial,

compuesto por tropa veterana y oficiales del Rey, y al Batallón de Voluntarios de Infantería, creado por el Cabildo de la capital virreinal como respuesta a la primera invasión inglesa de 1806, y reclutado entre los vecinos de la ciudad. En efecto, un tema constante en la producción teórica respecto del fenómeno de la guerra es el dilema de encontrar la forma de generar fuerzas militares lo suficientemente poderosas para que, en caso de un conflicto armado, puedan combatir con altas probabilidades de éxito, pero que, al mismo tiempo, no signifique la bancarrota de un Estado en tiempos de paz.

El principal desafío para las políticas de defensa de las democracias modernas en el siglo XXI es el de balancear adecuadamente la necesidad de incorporar suficiente personal para constituir un instrumento militar eficaz, disuasorio y creíble, con los costos presupuestarios que ello implica actualmente, en un sistema de fuerzas armadas profesionales basadas en el servicio militar voluntario. Ello, por supuesto, sin recurrir a la poco simpática medida de una conscripción obligatoria de sus ciudadanos en edad de portar armas.

En este contexto, corresponde aclarar que la prestación personal de servicios militares al Estado no siempre fue considerada una obligación universal de la población, sino más bien se trata de un elemento de la conformación moderna de las capacidades estatales (Puell, 1996; Rivilla Marugán, 2014). Esto fue resultado de la extensión casi generalizada del modelo de reclutamiento prusiano que asombró al mundo con la rapidez de su movilización y la contundencia de sus victorias en Sadowa (1866) sobre Austria, y en Sedán (1871) sobre Francia, y que fuera planteado doctrinariamente por el general Colmar von der Goltz, en su obra *Das Volk in Waffen* de 1883 (Quesada González, 2014). En la Argentina, por ejemplo, la primera conscripción obligatoria fue decretada en 1896, y convertida en Ley de Servicio Militar Obligatorio en 1901.

La conscripción obligatoria se convirtió de manera generalizada en el principal recurso de los Estados para la formación de amplias reservas de personal disponible, a muy bajo

costo, en caso de conflicto armado. Este fue, precisamente, el modelo de los ejércitos de masas del siglo XX: se consideraban movilizables todos los hombres que hubieran completado satisfactoriamente su servicio militar y, en casos de conflicto, eran incorporados a unidades militares, cuyos mandos estaban formados por oficiales y suboficiales profesionales. En situación de retiro, eran convocados por oficiales y suboficiales de complemento, o nuevamente a filas, que habían obtenido esas graduaciones precisamente también durante su etapa de servicio obligatorio.

Durante el siglo XX, la incorporación obligatoria, a través del servicio de conscripción, permitió generar gran cantidad de tropa instruida con bajo impacto en el presupuesto. Es el modelo que permitió la movilización masiva de la Primera Guerra Mundial, con una planificación compleja que preveía con exactitud el movimiento de los soldados movilizados, desde su llegada a los cuarteles hasta su despliegue en el frente de combate. Durante los años de la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, en la República Argentina, y por temor a la extensión del conflicto armado, el Ejército alcanzó su tamaño máximo con un enorme componente de reservistas instruidos.

La tendencia a la profesionalización de fuerzas militares comenzó con el fin del servicio obligatorio en los Estados Unidos en 1973, producto del desprestigio causado por la guerra de Vietnam (aunque el Reino Unido había comenzado la profesionalización completa de sus fuerzas una década antes). Pero desde el final de la Guerra Fría, y ya sin la amenaza de la Unión Soviética, comenzó un proceso de reducción de efectivos en la mayoría de los Estados europeos, que optaron por desarrollar fuerzas reducidas en personal, pero dotadas de material de alta tecnología y grandes capacidades. En una tendencia imitada por otros países, se desarrollaron fuerzas armadas enteramente profesionales, suplementadas por un pequeño número de reservistas, de acuerdo con el nuevo paradigma imperante (Weitz, 2007, p. 136). La implementación de un servicio militar voluntario permitió, sin dudas, una ma-

yor profesionalización y especialización de las tropas que se incorporaban a las fuerzas armadas, pero, como contrapartida, generó un impacto presupuestario geométrico a la hora de plantear la necesidad de aumentar la cantidad de efectivos militares. Términos como “movilización”, “conscripción” y “reclutamiento obligatorio” parecían haber pasado al olvido en las naciones occidentales.

Sin embargo, el actual conflicto armado entre Rusia y Ucrania ha alterado esta situación, y demuestra la vigencia y actualidad del tema en análisis. En los combates en torno a Kiev, Kherson y Kharkov se observan operaciones convencionales a gran escala, intensivas en personal y material, al tiempo que se utiliza la más moderna tecnología disponible. La extensión en tiempo y espacio del conflicto obligó tanto a Rusia como a Ucrania a la movilización de sus reservistas. En efecto, al inicio de su “operación militar especial” en Ucrania, Rusia se autolimitó a la utilización de tropas profesionales y altamente entrenadas, repitiendo el concepto operacional que había resultado exitoso en las últimas décadas: aeromovilidad, profundidad y sorpresa, con intención de una rápida resolución política. La falta de un resultado militar decisivo y rápido alteró la naturaleza del conflicto: se extendieron las líneas del frente y se prepararon largas trincheras (la reminiscencia a 1914 es indudable). Las fuerzas armadas rusas agotaron su núcleo de tropas profesionales en operaciones de combate contra las fuerzas ucranianas, compuestas mayoritariamente por conscriptos y reservistas convocados, y el gobierno de Moscú se encontró obligado a movilizar sus propias reservas, tanto humanas como materiales.

Esto resultó en un regreso inesperado de la guerra convencional a gran escala (Cuesta y De Vega, 2022; Carrión, 2022). El apoyo internacional a Ucrania “con armamento, material, equipos y municiones ha resucitado lo que podríamos denominar guerra industrial, que implica la necesidad de disponer de una base industrial a gran escala que garantice la disponibilidad de esos recursos en la cuantía requerida” (Ruiz Arévalo, 2022). La guerra industrial, como sabemos, requie-

re también de enormes contingentes de recursos humanos. Esto desafía el estado del planeamiento estratégico militar en el cual se basó la reforma y profesionalización de las fuerzas armadas de las principales naciones de Occidente, a fines del siglo XX.

Las primeras dos décadas del siglo XXI fueron testigo de conflictos armados “periféricos” en los que el problema para las principales potencias militares no eran las prolongadas líneas de frente, ni la movilización de masas de reservistas, ni los grandes consumos de materiales y municiones, sino el modo de proyección de pequeños contingentes altamente capacitados a gran distancia para imponer con fuerza abrumadora una resolución favorable (Afganistán, Irak, y el Sahel, para dar ejemplos). Pero ahora, la guerra en Ucrania obliga a repensar este paradigma, especialmente en lo relacionado a las necesidades de personal. Señala, recientemente y de manera acertada, Ruiz Arévalo (2022), en un párrafo que es valioso citar al completo:

En el caso de los ejércitos de la OTAN, en general, el tránsito hacia una guerra convencional a gran escala requeriría adaptar estos sistemas de gestión de personal a las necesidades de este nuevo escenario. La palabra movilización, desterrada hace tiempo del diccionario, vuelve a resurgir con fuerza. También deberían revisarse los requisitos de formación, quizás demasiado exigentes para este tipo de escenarios. La duración de los programas de formación y de muchos cursos militares, adecuados para ejércitos profesionales en tiempos de paz, pueden resultar excesivamente largos en caso de tener que incrementar el volumen de fuerza en un plazo limitado de tiempo, además de colapsar con toda seguridad unos sistemas de instrucción y adiestramiento diseñados para volúmenes de fuerza muy inferiores.

Es necesario, se reitera, repensar la cantidad de personal militar que sería necesario en caso de un hipotético conflicto armado y las formas de su reclutamiento, instrucción y organización. En primer lugar, porque la experiencia de Ucrania reafirma el postulado de que la guerra requiere una mayor

cantidad de efectivos de los que pueden ser mantenidos económicamente en tiempos de paz. En segundo lugar, porque para ser verdaderamente creíble y eficaz un sistema de Defensa Nacional debe considerar la forma en que se podría alcanzar esa mayor cantidad de efectivos, que son necesarios en caso de una guerra. El dilema, entonces, es cómo generar fuerzas militares que se correspondan con los recursos financieros disponibles en tiempos de paz, pero que se puedan desplegar de manera eficiente y eficaz para responder a las necesidades de un conflicto armado futuro.

La respuesta al dilema permanente que hemos expuesto sigue estando dada por la formación de reservas, en cantidad y calidad suficiente, para que las Fuerzas Armadas puedan contar con ellas y el Estado pueda convocarlas y movilizarlas, en caso de necesidad. Esto es básicamente por una cuestión de eficiencia presupuestaria: al personal de reserva sólo se le paga un salario cuando es movilizado en caso de conflicto armado, y puede entrenárselo anualmente por una mínima fracción del costo de un soldado permanente. La rápida revisión de la situación en Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Canadá, Australia, China, Japón, Israel y Rusia que realiza Weitz (2007) permite concluir que la instrucción, organización y despliegue operacional de reservas militares continúa ocupando un lugar preponderante en la política de Defensa de las principales potencias del mundo.

Los responsables de la conducción de la Defensa Nacional al máximo nivel político en todo el mundo siguen buscando la forma de generar fuerzas militares lo suficientemente poderosas para que, en caso de un conflicto armado, puedan combatir con altas probabilidades de éxito pero que, al mismo tiempo, no signifique la bancarrota del Estado en tiempos de paz. A la luz de algunos ejemplos históricos –Fleurus (1794), Sadowa (1866) y Malvinas (1982)–, puede proponerse que el Estado que adopte a tiempo la forma adecuada de resolver el dilema sobre generación y despliegue de poder armado según cada coyuntura histórica, será el que pueda presentar en el campo de batalla las fuerzas militares que alcanzarán la

victoria.

El reservista en la teoría de la guerra

A primera vista, parecería que el reservista es un producto de la teoría clásica de la guerra: se trata de un reclutamiento de tropas entre los nacionales del propio Estado, como señalaba Maquiavelo (2000), y en la concepción trinitaria de Clausewitz (1999) las reservas claramente forman parte del elemento pueblo, con su componente de pasión, que es convertido en fuerza organizada a través de la institución militar. El reservista sale del pueblo y se convierte en soldado. Según este autor, en la guerra debía prender la pasión preexistente en los pueblos y se nutre de esa violencia primigenia. El reservista, con la convicción del deber ciudadano, es el puente entre el pueblo y la institución armada. Sin embargo, frente al desafío que nos informa Van Creveld (1991), de debilitamiento del Estado-nación, el reservista –cargado de simbología y convicción– construye en la comunidad los valores de Patria, deber y camaradería. Fortalece efectivamente aquello que se ve amenazado en el período de declinación del Estado-nación. Toda vez que “en la guerra contra los caníbales, no es lícito comerse a los caníbales”, como señaló el genial Borges, el fomento y desarrollo de tropas de reserva constituye una respuesta estatal no tradicional frente a la incertidumbre del futuro.

Wang y Quiao (1999), por su parte, sostienen que ha sucedido una expansión del campo de combate que incorpora el concepto de operaciones no-militares de guerra y la aparición de un nuevo tipo de guerrero: el luchador digital. Todo esto interpela al sistema de reclutamiento vigente y lo pone a prueba. En primer lugar, la distinción entre paz y guerra desaparece, por lo que el conflicto es permanente y no habrá tiempo para la movilización de personal de reserva en caso de necesidad. En segundo lugar, ocupa un lugar de relevancia el reclutamiento de especialistas en informática, comuni-

cación y redes sociales, es decir, "luchadores digitales", para que se incorporen a las reservas militares.

Finalmente, corresponde agregar que la profundización del campo de batalla, señalada por Gerasimov (2013), como fundamento para la organización de una defensa territorial frente a posibles incursiones de fuerzas especiales contra "población, objetivos y comunicaciones", subraya la necesidad de contar con reservas ágilmente integrables a las operaciones militares. La defensa del aeródromo de Hostomel, en las afueras de Kiev, el 24 de febrero de 2022 por parte de fuerzas de reserva ucranianas contra tropas de asalto aéreo rusas, resulta un adecuado, aunque irónico, ejemplo para este punto.

Argentina: profesionalización sin reservas

En la República Argentina, desde la primera incorporación de soldados voluntarios en 1995 se ha logrado la completa profesionalización de las Fuerzas Armadas, pero, a pesar de esfuerzos parciales en la materia, aún está pendiente una reforma integral que institucionalice y fortalezca la formación de personal de reserva. En materia de reclutamiento de soldados, suboficiales y oficiales de reserva de las fuerzas armadas de la República Argentina aún se rige por la Ley 17.531, de servicio militar, de 1968, y la Ley 19.101, de personal militar, de 1972, con sus respectivos decretos reglamentarios, que también rigen sobre los tiempos y condiciones de servicio, y los modos y oportunidades de su instrucción y adiestramiento. En caso de convocatoria obligatoria, todavía está vigente la Ley 22.580 del año 1982, dictada apresuradamente con motivo de la guerra de Malvinas.

Fin del servicio militar obligatorio y características del servicio militar voluntario

La Ley 24.429, de diciembre de 1994, estableció el reclutamiento voluntario, remunerado y profesional de soldados y marineros para las Fuerzas Armadas, entre los ciudadanos argentinos (nativos, por opción o naturalizados), varones o mujeres, hábiles, de estado civil soltero, y de entre 18 y 24 años de edad, que cumplieran con las condiciones de educación y aptitudes psicofísicas necesarias (art. 8°). La cantidad de soldados y marineros voluntarios que se requiera incorporar y el cupo para cada una de las Fuerzas Armadas es una facultad del presidente de la Nación, a propuesta del Ministerio de Defensa, según el artículo 3°, y queda establecida anualmente en el Presupuesto Nacional.

Debe subrayarse que la Ley 24.429, de servicio militar voluntario, no derogó la Ley 17.531, de servicio militar, sino que esta última sigue vigente y sólo se han suspendido las incorporaciones obligatorias y anuales de soldados conscriptos previstas en los artículos 11° a 22° de esta norma. Efectivamente, el artículo 19° de la Ley 24.429 autoriza al Poder Ejecutivo a convocar soldados conscriptos, en los términos establecidos por la Ley 17.531, en casos excepcionales, "expresando las circunstancias que motivan la solicitud", requiriendo para ello la autorización previa por ley del Congreso Nacional. La norma prevé que esta hipotética incorporación obligatoria de soldados y marineros sea realizada con los mismos derechos y obligaciones, y la misma retribución económica que el nuevo escalafón de soldados profesionales establece.

Los soldados y marineros pueden permanecer en servicio activo sólo hasta los 28 años de edad, en el escalafón de tropa voluntaria. En ese momento, aquellos que tienen las aptitudes y calificaciones suficientes pueden pasar a la jerarquía de suboficiales y continuar con su carrera militar, y los demás reciben la baja del servicio activo, pasando al cuadro de la

reserva como soldados o cabos, según su desempeño.

Situación actual de las reservas de las Fuerzas Armadas argentinas

Se encuentran plenamente vigentes las prescripciones establecidas por el Capítulo IV, reserva de la Ley 17.531, de servicio militar, en los artículos 23° a 31°, y en el Decreto Reglamentario 6701 del año 1968 (que reglamenta los alcances de la Ley 17.531) en su Capítulo IV, artículos 104° a 128°, cuyos aspectos principales se desarrollarán a continuación.

Todos los ciudadanos argentinos mayores de edad integran la reserva de las Fuerzas Armadas “con el propósito de completar, cuando así se disponga, los efectivos del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea” (art. 23°, Ley 17.531). Esto está en consonancia con lo prescripto por el artículo 31° de la Constitución Nacional, que establece la obligación de los ciudadanos de armarse en defensa de la patria.

Asimismo, la reserva es convocable en tiempo de paz hasta la edad de 35 años (art. 24°), y el Poder Ejecutivo Nacional puede incorporar de manera obligatoria al servicio en las Fuerzas Armadas al personal de la reserva por un máximo de dos años, en forma continua o discontinua (art. 25°). A partir de los 36 años de edad el personal de la reserva “sólo será convocable en caso de guerra o conmoción interior, requiriendo el Poder Ejecutivo Nacional la autorización previa o dando cuenta oportunamente al Congreso Nacional, según la urgencia del caso” (art. 26°).

El reclutamiento del personal de la Reserva de las Fuerzas Armadas argentinas está regido por los artículos 35° (oficiales), 36° (suboficiales) y 37° (tropa) de la Ley 19.101, en un modelo propio de un ejército de servicio militar obligatorio: integra la Reserva, en la jerarquía que corresponda, el personal debidamente capacitado que deja el servicio activo. En algunos casos especiales, los ciudadanos sin experiencia militar pueden ser reclutados como oficiales de reserva, sino,

serán reclutados como tropa.

El modelo de formación de oficiales de reserva a través de Liceos Militares, Navales y Aeronáuticos es propio de un modelo de reclutamiento del siglo XX, basado en el servicio militar obligatorio para todos los ciudadanos varones de determinada edad.⁴³

Actualmente, los oficiales de reserva son formados principalmente a través de nueve liceos Militares dependientes de las Fuerzas Armadas.⁴⁴

En el caso de los Liceos del Ejército, el grado militar con el que egresan los estudiantes es el de subteniente de reserva; en los Liceos Navales lo hacen como guardiamarina de reserva y en el Liceo Aeronáutico como alférez de reserva. Cabe señalar que subteniente, guardiamarina y alférez son los respectivos grados iniciales de la carrera de oficiales en las Fuer-

43 El primer Liceo Militar en la República Argentina fue creado en la ciudad de Buenos Aires en enero de 1938, por decreto del entonces presidente de la Nación, general Agustín Pedro Justo, recibiendo como primera denominación la de "Colegio Nacional Militar" y bajo la dependencia del entonces Ministerio de Guerra, con el objetivo específico de formar oficiales de reserva para el Ejército Argentino. En efecto, el servicio militar obligatorio, establecido en 1901 para los argentinos mayores de 21 años, formaba miles de ciudadanos-soldados cada año, quienes luego de su licenciamiento pasaban a formar parte de la Reserva del Ejército y de la Armada hasta la edad de 45 años. Sin embargo, de la información disponible, parecería concluirse que la cantidad de oficiales de reserva que se formaban anualmente eran insuficientes para cubrir las necesidades de una movilización general. Debe tenerse en cuenta la situación en ese momento: la inminencia de un nuevo conflicto mundial ponía en evidencia la necesidad de incrementar la preparación militar para esa contingencia. El plan original –expresado por el Jefe de Estado Mayor General del Ejército argentino, general Ramón Molina–, en el año 1936, era formar anualmente alrededor de 500 oficiales de reserva, que luego quedarían vinculados a ella, también hasta alcanzar la edad de 45 años (de la Cuesta Ávila, 2012).

44 Liceo Militar General Paz (Córdoba, 1944); Liceo Militar General Belgrano (Santa Fe, 1947), el Liceo Militar General Espejo (Mendoza, 1947); Liceo Militar General Roca (Chubut, 1966), el Liceo Militar General Araoz de Lamadrid (Tucumán, 1979), todos dependientes del Ejército Argentino. En el ámbito de la Armada de la República Argentina, fueron creados el Liceo Naval Militar Almirante Brown (La Plata, provincia de Buenos Aires, 1947); Liceo Naval Militar Almirante Storni (Misiones, 1977), Liceo Naval Militar Francisco de Gurruchaga (Salta, exclusivamente para mujeres, 1976, y cerrado en 1996), y el Liceo Naval Militar Capitán de Fragata Carlos María Moyano (Necochea, provincia de Buenos Aires, 1981, y cerrado también en 1996). En el ámbito de la Fuerza Aérea argentina, fue creado el Liceo Aeronáutico Militar (Funes, provincia de Santa Fe, 1979).

zas Armadas argentinas. A partir de 2011, se establecieron en el ámbito del Ejército Argentino tres Cursos de Formación de Oficial de Reserva (CUFOR), en Buenos Aires, Córdoba y Tucumán, dirigidos a egresados universitarios con vocación militar (Stafforini, 2018). La creación de los CUFOR es la primera medida de modernización del sistema de reclutamiento de reservas desde el fin del servicio militar obligatorio.

El artículo 28° de la Ley 17.531 determina que “los integrantes de la reserva están obligados a cumplir las exigencias que establezca la reglamentación de la presente ley, tendientes a su capacitación y/o mantenimiento de la misma”. El Decreto 6701 de 1968, que reglamenta los alcances de la Ley 17.531, en su Capítulo IV, artículos 104 a 128, establece las normas principales respecto con la incorporación del personal de reserva para su capacitación. Asimismo, el presidente de la Nación tiene la capacidad legal de disponer, cuando sea necesario, la convocatoria y el número de reservistas de cada una de las Fuerzas Armadas “para su capacitación y/o mantenimiento de la misma, como asimismo su licenciamiento”. Asimismo, se deberán asignar los recursos financieros que correspondan para atender los gastos que demande este servicio militar (art. 108°). Resulta interesante señalar que, según el artículo 110° del decreto 6701/68, corresponde a cada fuerza armada “establecer los sistemas de capacitación de sus reservas que aseguren su aptitud operacional, fijando las exigencias para la realización de los adiestramientos”; asistir a las autoridades políticas a cargo de la Defensa “en la oportunidad que corresponda, que el Poder Ejecutivo nacional convoque a reservistas”; y “resolver la realización de adiestramiento voluntario, para lo cual estarán autorizadas a aceptar e incorporar transitoriamente y sin necesidad de convocatoria, a aquellos reservistas que se presenten a tal fin”.

Esta capacitación del personal de la reserva tiene como objetivos la “actualización y perfeccionamiento de conocimientos sobre conducción y procedimientos de combate”, el “ejercicio periódico del mando, cuando correspondiere”,

el “conocimiento de nuevas armas, equipos y materiales” y el “mantenimiento de la aptitud física” (art. 113°). El artículo 114° del mencionado decreto reglamentario de la ley de servicio militar prevé también que la capacitación de la reserva pueda lograrse mediante la asistencia a cursos, la realización de “cursos por correspondencia” (lo que denota que la normativa ya tiene más de 50 años de antigüedad), la “capacitación en los destinos”, y la “autopreparación orientada”.

Es en virtud de esta normativa que el Ejército Argentino ha establecido el Sistema de Reservas (SIREA), que comprende actualmente a 20 Compañías de Reserva distribuidas en distintos puntos de la República Argentina, a las cuales el personal de reserva se incorpora de manera voluntaria a los fines de su capacitación, generalmente durante un par de sábados por mes.⁴⁵ Los reservistas que se incorporan voluntariamente a las Compañías de Reserva no reciben ningún tipo de remuneración y deben adquirir su propio uniforme y equipo personal. Los cuatro pilares de la capacitación del personal de la reserva son, entonces: los cursos regulares, los cursos a distancia (Internet habiendo reemplazado a la correspondencia), la instrucción militar en las Compañías de Reserva y la autopreparación con, por ejemplo, una guía de lecturas recomendadas por cada Jefe de Compañía.

Por su parte, la Armada de la República Argentina realiza cursos periódicos de actualización para los reservistas navales, pero sin la regularidad de la actividad que tienen los del Ejército. Finalmente, la Fuerza Aérea Argentina mantiene en su orgánica de reserva a la “Red de Observadores del Aire (ROA)”, que tuviera una destacada actuación en la guerra de Malvinas, pero casi sin actividad actualmente.

Al igual que los del cuadro permanente, los ascensos de los oficiales de reserva son firmados por el presidente de la Nación y refrendados por el ministro de Defensa, a propuesta

45 Las Compañías de Reserva del Ejército Argentino son San Martín, Patricios, Iriarte, Aviación y Asalto Aéreo (en Buenos Aires), Tucumán, Santo Tomé, Salta, Rosario, Resistencia, Comodoro Rivadavia, Paraná, Mendoza, Mar del Plata, La Plata, Córdoba, Bahía Blanca, La Rioja, Holmberg y Rospentek.

de cada una de las Fuerzas Armadas (art. 31°, Ley 17.531). Sin embargo, hay una diferencia, que es que estos ascensos no tienen consecuencias presupuestarias: los reservistas entrenan y ascienden, pero no cobran sueldo. La carrera del oficial de reserva y sus periódicos ascensos significan, en última instancia, la jerarquía que tendrán en caso de ser convocados al servicio activo por conflicto armado. El Ejército Argentino tiene limitado el ascenso del personal de reserva hasta la jerarquía de teniente coronel para los oficiales y de sargento ayudante para los suboficiales, según la Reglamentación para el Ejército de la Ley 19.101. No se detectaron limitaciones normativas similares para la Armada y la Fuerza Aérea Argentina, aunque la práctica es idéntica a la del Ejército. Efectivamente, el ascenso a las jerarquías de coronel, capitán de navío, comodoro y superiores requiere el acuerdo previo del Senado, y nunca en la historia el presidente de la Nación ha solicitado el acuerdo del Senado para el ascenso de un oficial de reserva. Los ascensos de oficiales de reserva de las Fuerzas Armadas argentinas registran varios años de retraso e irregular periodicidad. El último decreto que ascendió al personal fue el N°748/2017, de oficiales de reserva del Ejército, al 31 de diciembre de 2014. Pero, previo a ello, el anterior decreto referido a ascensos de este personal es el N°618/2009, haciéndolos efectivos al 31 de diciembre de 2008. Los ascensos de los oficiales de reserva de la Armada registran mayores atrasos, y no se encuentran datos sobre ascensos de oficiales de reserva de la Fuerza Aérea. Lo expuesto demuestra claramente la existencia de una crisis en el sistema.

Derogación de la Ley de Movilización y vacío legal: ni tan vacío, ni tanto problema

La piedra angular de la política de defensa de la República Argentina es la Ley 23.554, de Defensa Nacional, sancionada en 1988. Esta derogó la Ley 17.649, de Movilización, del año 1968. La mencionada ley de Defensa Nacional estableció

(arts. 45° y 46°) que el Consejo de Defensa Nacional debía elevar en un plazo de 365 días “un anteproyecto sobre organización territorial y movilización para la defensa”, lo cual nunca sucedió. Posteriormente, la Ley 24.948 de Reestructuración de la Fuerzas Armadas, sancionada en el año 1998, también contemplaba en su artículo 33°, inciso b, punto 4, como tarea para el Ministerio de Defensa, redactar un proyecto de ley de movilización, a realizar en el plazo de un año a partir de su sanción. Este proyecto fue remitido al Congreso Nacional en 2001 y nunca se trató.

Distintos autores (Tourné, 2014; Delmé, 2017 y Sanguinetti, 2020) consideran grave la derogación de la Ley de Movilización. “La Argentina quedó desposeída de un instrumento fundamental que le permitiera organizar sus recursos humanos y materiales ante la necesidad de un conflicto armado”, según señala el almirante Eduardo Tourné (2014). Nos permitimos disentir con la opinión expresada por estos autores: la derogación de la Ley de Movilización del año 1968 en nada obsta a la planificación de una movilización nacional y a su ejecución en caso de necesidad, como se demostrará a continuación.

En primer lugar, una revisión del texto legal derogado (la Ley 17.649) nos permite señalar que este sólo establecía la necesidad de redactar un plan de movilización, con planes sectoriales particulares y los distintos ministerios que debían intervenir en cada uno de los respectivos sectores. El plan de movilización debía estar compuesto por:

- a.** El Plan de Movilización Militar, que abarcará el Plan Conjunto de Movilización Militar y el Plan de Movilización Industrial Militar. El Plan Conjunto de Movilización Militar, considerado previamente por el Comité Militar, también formará parte del Plan Militar de las Fuerzas Armadas
- b.** El Plan de Movilización Económica
- c.** El Plan de Movilización Social
- d.** El Plan de Movilización de Política Exterior

e. El Plan de Movilización de Política Interior (artículo 4°, Ley N° 17.649, 1968).

En el texto legal derogado no se observa la existencia de disposición alguna de carácter general y obligatorio sobre las personas y sus bienes, ni sobre la economía, la industria o los procesos productivos, ni sobre los transportes o las vías de comunicación. Tampoco se detecta la existencia de alguna potestad especial y particular que haya sido conferida al Poder Ejecutivo nacional en previsión de un conflicto armado, y de cuya derogación se pueda inferir un menoscabo en la capacidad presidencial de dirigir el Estado en caso de guerra.

En segundo lugar, con relación al reclutamiento obligatorio en caso de movilización, la norma derogada señala en su artículo 22° que “a los fines de la convocatoria de personas y su remuneración, serán de aplicación la ley de servicio militar, la ley de servicio civil de defensa y sus respectivas reglamentaciones”. Como ya se dijo en el apartado anterior, la Ley 17.351 (1967, de Servicio Militar) sigue vigente, con lo cual las prescripciones sobre la movilización de la Reserva siguen en vigor.

En tercer lugar, el artículo 32° de la Ley 23.554 de Defensa Nacional dispone que “los planes de movilización necesarios para adecuar los recursos de la Nación a las necesidades de la defensa nacional serán elaborados por el Ministerio de Defensa y aprobados por el presidente de la Nación”. Asimismo, dentro de las competencias del Ministerio de Defensa, establecidas por la Ley de Ministerios (Ley 22.450 y sus modificatorias), se encuentra la de “entender en la formulación de la política de movilización y Plan de Movilización Nacional, para el caso de guerra y su ejecución”, y entre las responsabilidades de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares de ese Ministerio se encuentra la de “entender en la política general de conducción de las Fuerzas Armadas, formulando los correspondientes planes, como así también respecto de la política de movilización y el Plan de Movilización Nacional y su ejecución para el caso de guerra” (decreto 50/2019).

En los términos de este trabajo, la convocatoria es la incorporación obligatoria del personal de la Reserva de las Fuerzas Armadas, por un período determinado, para cubrir necesidades específicas que pudieran surgir en ellas. En la República Argentina, esta capacidad legal está explícita en el artículo 24° de la Ley 17.531, señalando que “la reserva es convocable en todo tiempo”, y detallada en el artículo 115° del decreto 6701/68, que faculta al presidente de la Nación para disponer la incorporación obligatoria del personal de la reserva no sólo para “cumplir determinados períodos de mantenimiento y/o perfeccionamiento de la capacitación, a fin de satisfacer requisitos propios de la jerarquía y/o requisitos de orden práctico para los ascensos en la reserva”, sino también “para completar los efectivos permanentes de las Fuerzas Armadas” cuando sea necesario. Esta autoridad legal tiene una doble limitación: en el tiempo de servicio y en la edad del personal de reserva (arts. 23°, 24° y 25°). Los reservistas sólo pueden ser convocados para prestar servicio militar efectivo durante un máximo de 2 años, entre los 18 y los 35 años. En caso de guerra no regiría el límite de 2 años de servicio y sería posible convocar a los mayores de 36 años, previa autorización del Congreso Nacional o sujeto a su ratificación posterior, según la urgencia del caso (art. 26° de la Ley 17.531 y art. 106° del decreto 6807/68).

En la Ley 23.554, sobre una movilización nacional en su artículo 8°, establece la necesidad de la preparación de las medidas necesarias. Asimismo, la norma permite la requisición de bienes y servicios en caso de conflicto armado (art. 34°), define las obligaciones de todos los habitantes (nacionales o no) frente a las necesidades de la defensa como “carga pública” (art. 35°), y establece las penalidades en caso de incumplimiento (art. 36° y 37°). La Ley 24.948 (de Reestructuración de las Fuerzas Armadas) incorporó, en 1998, previsiones logísticas y de movilización (art. 4°), que determinaron la necesidad de constituir reservas para cada fuerza armada (art. 11°) y de establecer un régimen de servicio activo para los reservistas mediante la incorporación de ciudadanos por

períodos determinados (art. 33°).

Por lo expuesto, corresponde señalar que en el ordenamiento legal de la República Argentina se encuentran previstas todas las disposiciones necesarias para llevar adelante una movilización en caso de conflicto armado: el secretario de Estrategia y Asuntos Militares deberá planificarla, corresponde al ministro de Defensa proponerla y al presidente de la Nación aprobar dicha planificación. Se concluye que las normas vigentes son completamente suficientes para que este pueda legalmente realizar una convocatoria individual, parcial o general, de personal de la Reserva y, con aprobación del Congreso, ordenar una movilización parcial o general en razón de la Defensa Nacional y de acuerdo con los planes que haya elaborado el Ministerio de Defensa, en caso de guerra o ante su peligro inminente.

Consideraciones cuantitativas sobre el sistema argentino

Según datos del International Institute for Strategic Studies, la República Argentina tiene un PBI de 631.000 millones de USD, y su presupuesto de Defensa es de 3.000 millones de USD. Entonces el presupuesto de Defensa representa 0,48% de su PBI, muy por debajo del resto de los países de la región. Con una población de 46 millones de habitantes, su publicación *The Military Balance 2024* estima que al menos 17 millones de ambos sexos estarían aptos para el servicio militar y que cada año 695.000 jóvenes, hombres y mujeres, alcanzan la edad militar. Actualmente, el Ejército Argentino cuenta con 48.200 efectivos profesionales, mientras que la Armada Argentina contabiliza 16.400 y la Fuerza Aérea Argentina, 13.200. Estos números representan el resultado de un deterioro paulatino, pero constante, producto de la asignación insuficiente de presupuesto durante las últimas tres décadas, encontrándose actualmente en el punto histórico más bajo (IISS, 2024).

En cuanto a la relación entre recursos presupuestarios y defensa nacional, nadie lo ha expresado mejor que Samuel Huntington (1954) cuando señaló:

Los recursos que un cuerpo de las fuerzas armadas puede obtener de una sociedad democrática dependen del apoyo de la ciudadanía a este cuerpo. Y este tiene, pues, el deber de labrarse ese necesario apoyo; algo que sólo podrá hacer si posee un concepto estratégico en el que quede claramente formulada la relación de su labor con la seguridad nacional.⁴⁶

La implementación del Servicio Militar Voluntario en 1995 y la restricción presupuestaria en las últimas tres décadas para reclutar un número importante de soldados voluntarios ha tenido como consecuencia la ausencia de efectivos de reserva que pudieran complementar a las Fuerzas Armadas en caso de necesidad. Como se señaló en la introducción, la publicación *The Military Balance 2024* del International Institute for Strategic Studies informa que la República Argentina tiene una Reserva de 0 efectivos. A su vez, en septiembre de 2022 el jefe de Gabinete de Ministros, Juan Luis Manzur, informó a la Cámara de Diputados la cantidad de oficiales de reserva fuera de servicio: Ejército, 903; Armada, 823; y Fuerza Aérea, 2.500 (este último número no parecería ser proporcional al informado por las otras dos Fuerzas). Por lo tanto, ante la ausencia de un dato certero sobre el número de personal de reserva de las Fuerzas Armadas argentinas (en bases de datos de acceso público, al menos), a continuación, se intentará estimarlo de la mejor manera posible.

En cada una de las 20 Compañías de Reserva del Ejército entrenan de manera periódica unos 50 efectivos aproximadamente, por los que se puede estimar una reserva activa, voluntaria y de primer nivel de disponibilidad de aproximadamente 1.000 efectivos, de los cuales el 80% son oficiales y

46 La traducción es propia.

suboficiales de reserva. “Suponiendo que la organización y el despliegue actual del Ejército es el más adecuado y equilibrado”, señaló el teniente general Claudio Pasqualini en la entrevista realizada, “se necesitan aproximadamente 100.000 efectivos para cubrir todos los roles. De ellos, faltan estimativamente unos 1.800 oficiales, 8.000 suboficiales y 35.000 soldados”. En su estimación, alrededor del 25% del personal de oficiales y suboficiales faltante podría ser cubierto con personal de la Reserva, en caso de una convocatoria por tiempo determinado. Considerando que aproximadamente 3.000 soldados voluntarios dejan las filas del Ejército cada año y pasan a la Reserva (a los 28 años de edad o antes), y que la reserva es convocable hasta los 35 años de edad, según la legislación vigente, existen aproximadamente entre 21.000 y 30.000 soldados de reserva debidamente instruidos, que también podrían ser llamados a filas obligatoriamente en caso de necesidad: una reserva pasiva, obligatoria y de segundo nivel de disponibilidad. No se detectó en la investigación la existencia de un mecanismo de relacionamiento periódico del personal de soldados de reserva (ni tampoco para oficiales y suboficiales profesionales que han dejado el servicio activo, y constituyen el personal de cuadros de reserva), ni forma alguna de actualización de sus datos personales y de contacto, lo cual se considera como deseable.

El general Juan Fernando Baretto, director general de Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, ha señalado en la entrevista realizada:

Las Reservas, han sido desde siempre, un factor determinante del Instrumento Militar, cuya necesidad, importancia y urgencia han cobrado mayor importancia, de acuerdo a lo observado en el conflicto ruso-ucraniano. Las Fuerzas de Reserva constituyen el mensaje estratégico adecuado, necesario y rápidamente disponible que necesita el Instrumento Militar para lograr la disuasión necesaria, a los fines

*de la Estrategia Nacional. (Baretto, entrevista,
2023)*

El general también informó que el planeamiento de nivel Estratégico Militar de la República Argentina entiende necesario disponer de la movilización de reservas en caso de conflicto armado: "Su magnitud guarda relación con el conflicto que se prevé enfrentar y su probable duración considerando razonable, como mínimo, cuadruplicar el número del efectivo real del Instrumento Militar considerado". Esta estimación llevaría, por ejemplo, a las Fuerzas Armadas argentinas a alcanzar aproximadamente un número variable entre los 280.000 y los 350.000 efectivos, al ser declarada una movilización general. El propio Jefe del Estado Mayor Conjunto, teniente general Juan Martín Paleo, señaló "es indefectible que tenemos que tener una capacidad de remontar efectivos a por lo menos 150 o 200 mil hombres. Y para ello necesitamos tener reservas preparadas" (*Perfil*, 9 de septiembre de 2022).

La reforma pendiente

Un Estado moderno puede –y debe– fortalecer sus capacidades de defensa nacional para enfrentar los futuros conflictos armados mediante la implementación inteligente de un sistema de reservas militares. Deben descartarse los modelos propios de estados autoritarios, donde el reclutamiento forzoso de ciudadanos o los altos presupuestos dedicados a las fuerzas militares no reciben cuestionamientos de una sociedad civil vigorosa. En un marco de vida democrática con lógicas y restricciones presupuestarias propias, la organización de un sistema de Reservas moderno y eficiente que complementa a fuerzas armadas profesionales es la respuesta correcta. Los Estados que han optado por incluir el uso de personal de reserva de manera integral a sus fuerzas armadas logran su fortalecimiento, tanto material como moral, a un costo final sensiblemente menor. Como expone Weitz

(2007), la doctrina mundial avanza hacia fuerzas armadas profesionales, cuyo crecimiento numérico, apoyo logístico y capacidades especiales están basadas en personal de reserva que sólo se moviliza en caso de necesidad. Esto es una medida que permite aumentar las capacidades operativas en un marco de ahorro presupuestario. Como se señaló en el apartado anterior, las Fuerzas Armadas argentinas carecen hoy de reservas modernas capaces de completarlas en número, reforzarlas en sus capacidades y complementarlas en su despliegue operacional. El desarrollo de un sistema de reservas moderno y eficiente fortalecerá las capacidades militares de la República Argentina a un bajo costo presupuestario.

Asimismo, el sistema de reclutamiento, formación y adiestramiento de la Reserva de las Fuerzas Armadas argentinas no se encuentra diseñado para permitir un crecimiento rápido del número de efectivos. Resulta imposible que el sistema actual pueda movilizar en pocas semanas las decenas de miles de nuevos soldados que demanda un conflicto de alta intensidad. Los ejércitos en tiempos de paz disponen de plazos largos para la selección y formación de su personal, del cual se espera permanezca un tiempo prolongado en servicio. En tiempos de crisis, los plazos se acortan dramáticamente: actualmente, un reservista, debería realizar múltiples cursos, en el marco de los planes de capacitación, y varias salidas al terreno, con unidades activas a lo largo de muchos años, para acercarse al nivel de los militares profesionales. Deben planificarse plazos de formación más cortos e intensivos a los empleados habitualmente en tiempos de paz, que permitan preparar a la Reserva para el combate con un nivel de preparación adecuado, similar al de los soldados profesionales.

Debe considerarse necesario proceder a una modernización de las reservas militares en la República Argentina para su adecuación a las necesidades de la presente coyuntura internacional. La normativa actualmente vigente permite un marco legal suficiente para el reclutamiento, instrucción, adiestramiento, convocatoria y/o movilización de la Reserva de las Fuerzas Armadas argentinas. Se concluye, entonces,

que, no habiendo vacío legal al respecto, la ausencia de una necesaria planificación de la movilización nacional en previsión de un conflicto armado, podría llegar a dar lugar a la responsabilidad política y penal que corresponda a las autoridades que hayan incumplido sus deberes de funcionario público.

No se considera que la limitación al desarrollo de un sistema de reservas moderno y eficiente sea la ausencia de un marco legal adecuado: los resultados de la investigación permiten concluir que, si bien es posible sostener un sistema de reservas con la legislación actualmente vigente y desarrollarlo en virtud de la iniciativa y el patriotismo de los actores involucrados (tanto del personal militar profesional como de los soldados, oficiales y suboficiales de reserva), son dos los factores que impiden actualmente su modernización para alcanzar un nivel de eficiencia compatible con el fortalecimiento de las capacidades de la Defensa Nacional: uno material y otro inmaterial.

El factor material es claro: la ausencia de recursos presupuestarios para dedicarlos como incentivos a la participación en el sistema de reservas impedirá su desarrollo máximo. Pero no todo debe centrarse en el pago de un viático diario en ocasión de las convocatorias de instrucción. Un sistema de reservas moderno debe considerar como mejores incentivos para el reclutamiento de reservistas la asignación de becas para finalización de estudios secundarios, terciarios y universitarios, y la capacitación técnica compatible con empleos remunerados en la economía civil, entre otros.

El factor inmaterial es tal vez más difícil de expresar. Ningún reservista dedica su tiempo libre a la formación militar con la expectativa de una recompensa económica. Son otros los motivos que los impulsan: para algunos será la noción del cumplimiento del deber, mientras que para otros será la devoción por servir a la Patria. Tampoco corramos del plano al poderoso espíritu de aventura. Hay tantas motivaciones diferentes como soldados... En ese sentido, para alcanzar el objetivo de un sistema de reservas moderno y eficiente resulta

indispensable reconocer el altruismo de hombres y mujeres que dedican sus esfuerzos a la Defensa Nacional sin esperar nada a cambio. Es momento de regularizar a la brevedad los ascensos retrasados de los oficiales de reserva de las tres Fuerzas Armadas y promover la concesión de reconocimientos honoríficos, como diplomas al mérito o distintivos específicos que recompensen los años de servicio, por ejemplo. Porque aún en épocas de vacas flacas para los presupuestos militares, todavía es posible lograr grandes avances, apelando a los sentimientos más nobles del espíritu humano.

A modo de conclusión

En definitiva, repensar el rol del soldado de reserva es un ejercicio actual. Los combates en el Este de Europa nos informan la dolorosa realidad: la guerra es una actividad intrínseca del ser humano, que está lejos de ser proscrita para siempre.

El reservista de hoy, largamente incomprendido por vastos sectores de la sociedad, tiene más que ver con la guerra transformada según Van Creveld, Qiao y Wang, y Gerasimov, que los ordenados ciudadanos-soldados, movilizados a principios del siglo XX, en los ejércitos europeos moldeados por las ideas de Maquiavelo, Clausewitz y von der Goltz. El reservista de hoy, con un componente de heroicidad premoderno, es totalmente postmoderno en su compromiso: es una rebelión contra la opinión mayoritaria que opina que las guerras pertenecen a tiempos perimidos.

Dedicar recursos a la formación de reservas militares, entonces, debería ser para los Estados un puente entre la teoría clásica de la guerra y aquellas que afirman su transformación. El reservista es una herramienta válida, no sólo por su capacidad militar operativa, sino también por su poderoso ethos que trasciende lo estrictamente profesional y se arraiga en valores profundos. Porque es un ethos de polis y no de barbarie.

En la República Argentina es posible comenzar hoy mismo con la modernización del sistema de reservas a un costo presupuestario insignificante y con el marco normativo vigente: sólo hace falta la decisión política para llevarlo adelante. Pero, en las democracias modernas, esa decisión política se expresa mediante el correspondiente debate parlamentario, la aprobación de la normativa necesaria y la asignación de los recursos presupuestarios correspondientes. Entonces, paradójicamente, debemos afirmar que, si bien el marco legal actualmente vigente es adecuado, para dotar a las Fuerzas Armadas argentinas del sistema de reservas moderno que la Defensa Nacional necesita en el siglo XXI es momento de sancionar una nueva Ley de Reservas y Movilización con objetivos cuantitativos y cualitativos concretos, y con la debida asignación de un presupuesto adecuado.

Referencias bibliográficas

Aguer, A. (2005). *Estatus Legal de las Reservas de las FF. AA, Unión Nacional de Oficiales de Reserva de las Fuerzas Armadas (UNOR)*. Buenos Aires. <https://unorargentina.org/estatus-legal-de-las-reservas-de-las-ffaa/>.

Baldrini, H. A. (2015). *Incorporación, capacitación y/o mantenimiento de la aptitud militar adquirida de los recursos humanos del sistema de reservas del ejército argentino. Trabajo final integrador para la Especialización en Planeamiento y Gestión de Recursos Humanos de Organizaciones Militares Terrestres*, Escuela Superior de Guerra, Buenos Aires, Argentina.

Carrión, F. (11 de julio de 2022). El ejército del millón de hombres: el plan de Ucrania para liberar el sur. *El Independiente*. Recuperado de <https://www.elindependiente.com/internacional/2022/07/11/el-ejercito-del-millon-de-hombres-el-plan-de-ucrania-para-liberar-el-sur/>.

Cuesta de Vega, L. (21 de septiembre de 2022). Putin ordena una movilización parcial en Rusia para hacer frente a la contraofensiva de Ucrania. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2022-09-21/putin-ordena-una-movilizacion-parcial-en-rusia-para-hacer-frente-a-la-contraofensiva-de-ucrania.html#?prm=copy_link.

De la Cuesta Ávila, J.J. (18 de abril de 2012). *Debate inconcluso sobre los Liceos Militares*. Recuperado de www.cglnm.com.ar/public/PAC/125/Debate_inconcluso_sobre_los_Liceos_Militares.pdf.

De Vedia, M. (23 de mayo de 2024) Impulsan una ley para

- regular la convocatoria de reservistas de las Fuerzas Armadas. *La Nación*. Recuperado de www.lanacion.com.ar/politica/impulsan-una-ley-para-regular-la-convocatoria-a-reservistas-de-las-fuerzas-armadas-nid23052024/.
- Faundes, C. (2017). *La deconstrucción de la Guerra Total y la irrupción de la Guerra Irrestringida*. Madrid, España: Ministerio de Defensa.
- Fraga, R. (10 de junio de 1996). Las FF.AA. necesitan una reserva activa. *Clarín*, p. 14.
- Fraga, R. (1998). "La creación de una Reserva Activa". En Diamint, R. (comp.), *La Argentina y la Seguridad Internacional*. Santiago de Chile: Flacso-Chile.
- Fontevicchia, J. (9 de septiembre de 2022). Juan Martín Paleo: "Es muy difícil la existencia de un sistema de seguridad inexpugnable". *Perfil*. Recuperado de www.perfil.com/noticias/periodismopuro/juan-martin-paleo-es-muy-dificil-la-existencia-de-un-sistema-de-seguridad-inexpugnable-por-jorge-fontevicchia.phtml.
- Gerasimov, V. (2013). *Ценность науки в предвидении* ("El valor de la ciencia radica en la anticipación"), VPK, No. 8/2013 (476), 27.02.2013. <http://vpk.name/print/i85159.html>. Traducido al inglés por Robert Coalson y publicado en *Military Review* como "The Value of Science is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations". Recuperado de www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview20160228_art008.pdf.
- González Rojas, I. E. M. (2006). La Reserva Naval. *Boletín del Centro Naval*, CXXIV, 815, p. 403-414.
- González Rojas, I. E. M. (2013). La reserva naval en la Armada

- de la República Argentina: una propuesta metodológica. *Boletín del Centro Naval*, Vol. CXXXI, 835, p. 19-34.
- Huntington, S. (1954). National Policy and The Transoceanic Navy. *Proceedings*, Vol. 80/5/615. Recuperado de <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1954/may/national-policy-and-transoceanic-navy>
- International Institute for Strategic Studies (2024). *The Military Balance 2024*. Oxfordshire, Reino Unido: Routledge-Taylor & Francis.
- Losada Malvárez, J. C. (2014). *De la honda a los drones: la guerra como motor de la historia*. Barcelona: Pasado y Presente.
- Maquiavelo, N. (2000). *Del arte de la guerra*. Madrid, España: Tecnos.
- Maquiavelo, N. (2010). *El príncipe*. Madrid, España: Alianza.
- Puell de la Villa, F. (2017). *Historia del Ejército en España* (2da ed.). Madrid, España: Alianza.
- Quesada González, J. M. (2014). *El reservismo militar en España*. Recuperado de https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/reservismo_militar_espa_a.pdf
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) (2003). *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática*. Recuperado de www.resdal.org/campo/d00001f7.htm.
- Rivilla Marugán, G. (2014). *Élites y quintas: el debate parlamentario sobre el reclutamiento militar durante el siglo XIX*. (Tesis doctoral). Universidad de Valladolid, Facultad de Filosofía y Letras, España. Recuperada de <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/7481>.

- Ruiz Arévalo, J. (24 de junio de 2022). Ucrania: el regreso de la guerra industrial. *Global Strategy*. Recuperado de global-strategy.org/ucrania-el-regreso-de-la-guerra-industrial/.
- Sanguinetti, E. C. (2019). *Reservas, Movilización en el Teatro de Operaciones*. Trabajo Final de la Especialización en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas, Buenos Aires, Argentina.
- Sanguinetti, E. C. (2020). *Sistemas de Reservas – Plan de Carrera que facilite su integración durante el desarrollo de Operaciones Militares de ayuda humanitaria durante catástrofes naturales o antrópico*. Trabajo Final Integrador de la Especialización Conducción Superior de OOMMTT. Escuela Superior de Guerra Tte. Gral. Luis María Campos, Buenos Aires, Argentina.
- Samuelson, P. (1948). *Foundations of Economic Analysis*. Boston, Estados Unidos: Harvard Economic Studies.
- Stafforini, E. (2017) *Sistema de Reservas del Ejército Argentino*. Recuperado de <https://unorargentina.org/sirea-sistema-de-reservas-del-ejercito-argentino/>.
- Tourné, E. M. (2014). Ley de Movilización Nacional: un desafío pendiente en el nuevo escenario de la defensa. *Visión Conjunta*, 10, p. 34-39. Recuperado de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/36>.
- Van Creveld, M. (1991). *The Transformation of War*. Nueva York, Estados Unidos: Free Press.
- Von Clausewitz, C. (1999). *Vom Kriege*. Barcelona, España: Idea Universitaria.
- Waltz, K. (1959). *Man, the State, and War*. Nueva York, Estados Unidos: Columbia University Press.

Weitz, R. (2007). *The Reserve Policies of Nations: a Comparative Analysis*. Carlisle: USAWC Press.

Quiao, L. y Wang, X. (2020). *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Florida, Estados Unidos: Albacross Publishers.

Leyes y Decretos consultados

Ley 17.351 (1967). Ley de Servicio Militar Obligatorio, República Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16537/norma.htm>.

Ley 17.649 (1968). Ley de Movilización, República Argentina. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000304999/300745/texact.htm>.

Ley 19.101 (1971). Ley de Personal Militar, República Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/1500019999/19875/texact.htm>

Ley 22.450 (1981). Texto ordenado por decreto 438/92. Ley de Ministerios, República Argentina. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/4500049999/48853/texact.htm>.

Ley 22.580 (1982). Ley de Remuneraciones al Personal Convocado, República Argentina. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley22580-193494/texto>.

Ley 23.554 (1988). Ley de Defensa Nacional, República Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>.

Ley 24.429 (1994). Ley de Servicio Militar Voluntario, República Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/802/norma.htm>.

Ley 24.948 (1998). Ley de Reestructuración de la Fuerzas Armadas, República Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000054999/50229/norma.htm>

Decreto N.° 6701/1968. Reglamentario de la Ley de Servicio Militar Obligatorio, República Argentina. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/6701-nacional-decreto-reglamentario-ley-17531-sobre-servicio-militar-dn19680006701-1968-1023/123456789-0abc-107-6000-8691soterced>.

Decreto N.° 618/2009. Ascensos de oficiales de reserva del Ejército al 31 de diciembre de 2008, República Argentina. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-618-2009-153915>.

Decreto N.° 748/2017. Ascensos de oficiales de reserva del Ejército al 31 de diciembre de 2014, República Argentina. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/171354/20170927>.

Decreto N.° 50/2019. Estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, República Argentina. Recuperado de: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000334999/333535/norma.htm>.