

# CÓMO PERDIMOS LA ANTÁRTIDA. UNA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL PARA EL SIGLO XXI.



JUAN BATALEME

Lic. en Ciencia Política (UBA) Master en Relaciones Internacionales (FLACSO), Master en Ciencias del Estado (UCEMA). Director de la Maestría en Defensa Nacional. Profesor de la Escuela de Guerra Naval en Evolución del Pensamiento Naval, y de Guerra Aérea en Geopolítica. Profesor de la FADENA. Profesor Adjunto Concursado en Teoría de las RR.II. y Tecnología, Estrategia y Política Internacional (UBA) Profesor Asociado, en grado y posgrado, en la UADE y UCEMA en Teoría de las Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Becario Fulbright - Delaware University (EE.UU) y becario de la Chevening-Bradford University (Reino Unido). Graduado del *Center for hemispheric Defense Studies (CHDS)* y del curso *Future Technologies and political leadership, Singularity University*. Miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y coordinador adjunto del grupo de políticas digitales en el CARI. Miembro del International Institute for strategic Studies (IISS), Londres. Doctorando en Innovación Sistémica - ITBA.

## Una mirada desde el futuro

**D**esde de diciembre de 2017, y durante todo 2018, la pérdida de los 44 tripulantes del submarino ARA San Juan provocó un acalorado debate sobre el estado de las FF.AA., su misión futura y qué se debería hacer con ellas, lo que aceleró la publicación de una nueva Directiva de Política de Defensa y un Decreto Reglamentario que estaba decidido a corregir las distorsiones creadas por el Decreto 727/06 y la DPDN del año 2014. El objetivo era movernos hacia el futuro.

La realidad se imponía con toda su crudeza en el octavo país del mundo, con una población de 43 millones de habitantes, con aspiraciones de “recuperar” las Islas Malvinas, con un reclamo en la Antártida de 1.416.000.000 km<sup>2</sup>, superpuestos con los de Chile y el Reino Unido de Gran Bretaña.

Un mar donde la depredación es una constante, junto con la incapacidad de controlar aquello que en él sucede, la penetración de nuestro espacio aéreo de manera constante por traficantes de estupefacientes y un monitoreo ineficiente de aquél, demandaban acciones concretas. La tragedia permitió discutir cirugía mayor para resolver el futuro de la defensa y su funcionalidad para con los intereses del país.

Entonces, ¿cómo fue que perdimos la Antártida? Sucedió de una forma relativamente sencilla y como parte de un proceso que solo se percibió cuando fue demasiado tarde. Años de desinversión en capacidades de defensa acorde al siglo XXI demandaban ahora más recursos que aquellos que se podían destinar. En la práctica, las Fuerzas Armadas pagaban salarios y sostenían la infraestructura y sus capacidades remanentes, lo cual era cada vez más complicado en función de los recursos existentes. Si en 1982 existían en sus filas 185.000 hombres y el peso salarial representaba el 60% del presupuesto, en el año 2015 y con 75.000, los salarios representaban casi el 90%.

El contexto internacional se movía a una mixtura entre amenazas transnacionales y a otras con lógicas tradicionales, un mundo donde convivían la piratería en alta mar, el tráfico de todo y cuestiones tradicionales como el posicionamiento estratégico en el Ártico, la modernización de las fuerzas de submarinos, y la proyección de poder mediante herramientas cibernéticas. La biblia y el calefón coexistían y esto era cada vez más evidente en todo el planeta, aunque con diferente intensidad.

En Argentina, las condiciones presupuestarias y las necesidades de retomar una misión, a costa de seguir descuidando la principal, habilitó la discusión del apoyo a la seguridad interior, que se venía realizando desde 2011 de manera subrepticia y con un entramado endeble. En un contexto de crisis, era inaceptable destinar recursos para defensa, ya que el arraigo de la frase “¿Quién nos va atacar?” hacía políticamente incorrecto destinar recursos a esta área.

Aun así, ella se trabó en los términos de siempre. Los defensores del status quo alertaron sobre los “peligros” de que las Fuerzas Armadas actuasen en seguridad interior, anteponiendo la historia trágica del país y otros países testigos. Aunque realizaron una variación, desplazando a Colombia por

México como ejemplo de aquello que “estaba mal”. Pero tampoco ofrecían alternativas, ya que no existían hipótesis de conflicto “reales”.

Las Fuerzas Armadas continuaron con la sangría de oficiales, a la que se sumaron suboficiales jóvenes quienes, alentados por la posibilidad de duplicar su salario, comenzaron a pasarse de manera voluntaria a la Gendarmería. Mejor entrenados y equipados, con el tiempo esa fuerza fue aceptando solo a los candidatos más aptos, lo que afectó el talento humano existente en las Fuerzas Armadas y las dejó con el remanente. Esa tendencia marcó un incremento en los números de las FF. SS. en detrimento de las militares, lo que provocó la pérdida de recursos económicos. Ya con menos personal, el poder político consideró que ciertas unidades eran inviables y comenzó a cerrarlas o entregárselas a la Gendarmería, como parte del proceso de “modernización”.

En el año 2020, concluyó el reemplazo completo de las defensas misilísticas de Malvinas, y se produjo la entrada en servicio de los Typhoon FGR4 del proyecto centurión en el complejo militar de Mount Pleasant. El portaaviones Príncipe de Gales hizo su primer despliegue operativo en las costas de África en el Atlántico Sur, visitó las Islas Malvinas y realizó el primer abastecimiento de las bases antárticas con los helicópteros Merlin que servían en dicho buque.

Durante la transición gubernamental del 2023, el gobierno de las Islas Malvinas anunció la producción de petróleo *offshore* en el límite de la zona de exclusión. Aquello que para el año 2014 no era rentable, ahora lo es. Mientras tanto, Argentina terminó de dar de baja –sin reemplazar– los A4AR y su aviación militar era un puñado de IA63 Pampa y unos remanentes IA-58 Pucará, que eran superados por jets ejecutivos como los Gulfstream y Learjet usados, que tenían un valor reducido en el mercado y hacían más efectivamente el trabajo de entregar droga en el norte del país.

Los C-130 Hércules continuaban su operación, aunque con algunas limitaciones; se dedicaban casi exclusivamente a trasladar efectivos de seguridad, relegando las ejercitaciones aerotransportadas. El reemplazo pensado, los KC-390, fabricados en Brasil y que Argentina contribuía a producir, habían comenzado su servicio en ese país en el año 2020. Sin embargo, y aunque Gran Bretaña levantó las restricciones sobre el equipamiento en 2018, algunas triquiñuelas y temas presupuestarios hicieron que los dos primeros aviones llegaran en el año 2023. La flota total de transporte “estratégico” continuaba siendo de 8 aviones.

Los cinco Super Étendard “Modernize” comprados para la cumbre del G-20 entraron en sus últimos años de vuelo, con 5 pilotos por avión. Presentado como un evento de acción conjunta “sin precedentes”, la aviación naval entrenó en reacción a la Fuerza Aérea. Mientras tanto, el último P-3B Orion y los S-2 Tracker salieron de servicio, con lo cual se perdió la capacidad de exploración y vigilancia naval. La pesca ilegal estaba en auge, aunque el aumento de los destacamentos navales de exploración del Reino Unido, contuvo la situación por un tiempo. No obstante, ello provocó un pedido específico por parte de ese país para hacer “más” en el control del espacio marítimo. La respuesta fue: “limitaciones presupuestarias”.

Equilibrado el presupuesto por el acuerdo con el FMI en 2018, se consultó sobre la posibilidad de incorporar aviones de combate a reacción, lo que comenzó a considerarse como consecuencia de un evento no del todo aclarado: un avión F-16MLU de Chile, volando a baja altura y armado con un Pod de reconocimiento, fotografió un ejercicio del Ejército en el que se comenzaba a preparar una brigada para ser desplegada en situación de combate en climas extremos. La característica central del ejercicio era que además, en su segunda fase, ubicaría elementos remanentes en la protección de los yacimientos de Vaca Muerta entre Malargue y Chos Malal, los más cercanos a la frontera con Chile.

Para el año 2025, dos situaciones alertaron a las alicaídas Fuerzas Armadas. El primero fue el envejecimiento de su personal. En el año 2019, se decidió cortar el ingreso de los soldados voluntarios, lo que ocasionó cierto envejecimiento de los voluntarios existentes. A su vez, también habían caído las incorporaciones de oficiales y suboficiales, junto con el drenaje de hombres, como consecuencia de los mejores salarios. Hubo un intento de desarrollar reservas acordes, pero los proyectos impulsados quedaron detenidos en el Congreso sin poder ser debidamente impulsados, al igual que sucedió con los distintos ejercicios militares, porque la comisión de Defensa continuaba siendo presidida por una acérrima detractora de las Fuerzas Armadas.

El segundo problema fue el marcado atraso tecnológico del conjunto de las Fuerzas. Las redes militares fueron infiltradas en el ciberespacio. El CSIRT militar tenía la capacidad de ver que algo estaba ocurriendo en el ciberespacio, pero nunca pudo establecer la atribución de dicho evento y, por lo tanto, responder de manera acorde. Como consecuencia, un asalto que debía realizarse en Bajada del Agrio, Neuquén, fue cambiado a “último” momento mediante órdenes electrónicas, lo que dejó una sección

desconectada del esfuerzo principal de movilización y así estuvo “perdida” por tres días. Sin poder resolver quien fué y la motivación de dicho ciberataque, la duda carcomió a los llamados “cibersoldados” del EMCO.

Para el año 2030, Financial Times anunció el comienzo de las discusiones sobre el status territorial antártico de cara a la finalización del tratado, al efecto de evitar aquello que había pasado en el año 2028, donde el Ártico había sido repartido de manera compulsiva entre los actores con poder militar de la región, lo cual provocó una serie de escaladas. La llamada mini “conflagración de invierno” -como se la conoció- permitió establecer los límites del Ártico.

En Argentina llegan a su límite operativo las Meko 360 y las 140. Nuevamente, no había reemplazo a la vista, por lo tanto, se volvieron a reducir preventivamente las horas de navegación, para evitar otra tragedia como la de 2017. La incorporación de los patrulleros de alta mar de la clase L’Adroit incorporados entre 2019 y 2023, sumaron una capacidad limitada para la defensa nacional. Eran buques importantes, pero carecían de capacidad para enfrentar unidades navales mayores.

Un año más tarde, se terminó efectivamente el sueño de “Las Malvinas Argentinas”. El gobierno de las Islas –producto de los ingresos del petróleo, pesca y turismo– pobló un tanto más su espacio territorial, por lo que comenzó a pagar por las defensas británicas existentes. En su presupuesto público apareció por primera vez el ítem *national defence spending*. En 2032, se declararon independientes y promovieron su asociación soberana al Reino Unido. Chile fue el primero en abrir una sede comercial, seguido por Uruguay. América del Sur dio lugar a la nación entonces más joven.

Mientras tanto, una crisis en África fue resuelta por un grupo de paracaidistas del ejército británico. Fueron desplegados desde Inglaterra en aviones C-17, que usaron de asiento militar el aeropuerto de la Isla de Santa Helena, construido entre 2012 y 2016, gracias a la previsión de fondos del DFID.

Para 2035, estancadas las negociaciones por la Antártida, todos los países que tenían intereses en ese territorio incrementaron su presencia naval y aérea. Aun cuando hicieron un esfuerzo por mantenerla desmilitarizada, fueron cada vez más los reportes que señalaron que la infraestructura existente se amplió, y en esas ampliaciones comenzaron a existir indicios de fuerzas militares encubiertas. Todo comenzó con un incidente menor en mayo de 2040, cuando empezó a instalarse una nueva base en territorio que Argentina consideraba propio.

## La pérdida del ARA San Juan como punto de partida

Pensar en escenarios es la base de la planificación. Dónde queremos estar y qué peligros enfrentamos en la consecución del objetivo establecido son preguntas que constituyen una actividad primaria de la acción política. La política pública de defensa es una discusión de visiones acerca del futuro.

La pérdida del ARA San Juan, un submarino clase TR-1700, considerado el arma más moderna y “estratégica” de la Armada Argentina, muestra el estado actual de las FF.AA.; es el último –y más grave– incidente de una serie de eventos que ya venían acaeciendo en todos sus componentes.

Puesto en términos relativos, en 1981 (según el *Military balance* de 1982) Argentina tenía una población de 28 millones de habitantes y las Fuerzas Armadas disponían de 185.000 hombres, incluyendo 118.000 conscriptos y 21.000 hombres entre Gendarmería y Prefectura. Para 2017, el país ya tenía casi 15 millones más de habitantes, llegando a 44 millones. Pero ahora poseemos unas Fuerzas Armadas de 75.000 hombres, incluyendo 19.000 soldados voluntarios, y 31.250 hombres en Gendarmería y Prefectura. Si bien el mundo militar moderno no es mano de obra extensiva, en general las fuerzas militares del mundo mantienen alguna proporción en relación a la extensión de su territorio, su población y sus hombres (en armas o reservas). En 1981, el gasto en defensa era de U\$S 3.500 millones que, a valores actuales, equivaldrían a U\$S 9.750 millones. Hoy, rondamos los U\$S 3.700 millones.

Dos consensos rigen la política de defensa del país: uno, amplio y plural; un segundo, limitado a las élites políticas. El primero llevó a la promulgación de la Ley de Defensa Nacional en 1988 y dio origen a la consabida separación de defensa y seguridad. El segundo fue el ahogamiento presupuestario de las Fuerzas Armadas que se mantiene hasta la actualidad, junto con una atrofia funcional respecto de la misión principal que produjo el decreto 727/06.

Actualmente, la defensa como política pública, tal como está, no tiene sentido. Corre detrás de las necesidades políticas a los efectos de encontrar uno nuevo, en un escenario que se les presenta a todas luces adverso, empezando con las restricciones económicas y siguiendo con los clichés ideológicos que afectan una discusión seria sobre sus funciones y futuro. Para 2030, corremos el riesgo de no tener más una defensa sustentable.

Sin visión no hay misión, y sin ambas no existe articulación posible para que aquellos recursos del Estado que se estima que tengan un efecto real sobre la seguridad que decimos “comprar” en el largo plazo.

Dicha situación es producto de condicionantes internos. En primer lugar, fue necesario desarticular la corporación militar. Para ello, resultaba importante estructurar una serie de ideas que, aunque pusieran de manifiesto la “relevancia” de la defensa como política, en la práctica condujeron a una virtual irrelevancia operativa de las FF. AA.

Por un lado, se estableció la ausencia de hipótesis de conflicto. Por el otro, se armó una hibridación argumental incoherente, ya que por obra del decreto 727/06 deberíamos estar preparados para repeler una agresión externa estatal, lo cual obligaba a mirar las capacidades de potenciales agresores. El resultado fue una contradicción en puerta, ya que no “tenemos hipótesis de conflicto” y tampoco se podía establecer quiénes nos pueden agredir en un futuro. Por lo tanto, no tenemos una base real de planificación. A todos los efectos, da lo mismo incluir a Bolivia, Chile, EE.UU., Gran Bretaña, Rusia o China, todos con capacidades diferentes y potenciales agresores estatales. La consecuencia fue sencilla: las Fuerzas fueron relegadas sistemáticamente a misiones secundarias y se las limitó a funciones de asistencia frente a desastres o a ayuda a la comunidad. Cabe destacar que dichas tareas se vinculan a procesos de securitización, que los detractores de las nuevas normativas hoy repudian.

La idea por la cual existen cuatro grupos que debaten en el campo de la defensa: los llamados “renovadores”, los “restauradores”, los “revolucionarios” y los “replegados”, es una racionalización académica desde la torre de marfil. Políticamente, existen dos grupos: quienes desean volver a disponer de una defensa nacional funcional y quienes prefieren que el modelo de defensa nacional sea el de Costa Rica.

Una defensa funcional es aquella que discute la función, la estructura y qué necesidades tiene el país en un contexto volátil, incierto, ambiguo y complejo, mirando al futuro definiendo, desde lo estratégico, el nivel operacional, las capacidades que se necesitan y dejando en claro que es necesaria la asignación de recursos para ello. La palabra clave para este grupo es sustentabilidad.

Quienes desean el modelo de Costa Rica, hoy defienden ideas y una postura de defensa vinculada con el siglo XIX. La concreción de sus ideas sencillamente conlleva insustentabilidad del aparato militar por inanición e inacción, ya que el contexto hizo que sea obsoleto aquello que promueven.

Pero esto no es responsabilidad pura y exclusiva de los civiles. Al respecto, vale la pena realizar una reflexión sobre los mandos militares en democracia. No existe un estudio detallado de cómo decidieron enfrentar las crisis, los diversos ajustes que tuvieron en sus respectivas Armas, y qué grado de coordinación existió para plantear una modernización de defensa sustentable. Al momento, una lectura fragmentada de las consecuencias que tuvo para la defensa el liderazgo militar en democracia nos permite plantear cuatro hipótesis, no necesariamente excluyentes y con un énfasis variable: 1) los mandos se abocaron a realizar control de daños a los problemas relacionados con la guerra contra la subversión y las violaciones a los derechos humanos, ya que tenían más problemas dentro de sus Fuerzas, producto de la necesidad de su depuración, más que discutir acerca del futuro de las Fuerzas Armadas; 2) se dedicaron a pensar y plantear su futuro, pero nada pudieron concretar por los problemas de cohesión interna, a lo que se sumaron la inestabilidad económica y una política que inhabilitó la discusión; 3) sin margen de maniobra, acomodaron su suerte y la de las Fuerzas Armadas a la del liderazgo político. En algunos casos por incapacidad para moverse por las restricciones políticas y, en otros, en franca complicidad; 4) el proceso de rehabilitación de las Fuerzas Armadas obligó a aceptar las misiones impulsadas por la política en el proceso de inserción de Argentina con el mundo. Es por ello que pasamos de las misiones de paz de la ONU en la década de 1990 a las tareas de asistencia en catástrofes humanitarias. Son todas tareas subsidiarias, pero permitieron equiparse para estas funciones.

En definitiva, en Argentina no carecimos de discusiones sobre defensa. Por el contrario, hubo varias –en su mayoría, inconducentes– que avanzaron de manera reactiva, con una pluralidad limitada, y con márgenes bien establecidos, diseñados para no desafiar el statu quo dominante en materia de ideas.

## Las limitaciones presupuestarias y la pérdida de capacidades

Las ideas contribuyeron a no encontrar una discusión equilibrada en relación al futuro de las FF.AA., mientras que la situación presupuestaria tuvo su contribución efectiva en la imposibilidad de reconstruir una capacidad

militar aceptable.

Movilizar mayores recursos presupuestarios de la agenda local a la de defensa para su reconstrucción material en democracia fue una misión imposible. La discusión presupuestaria no logró superar las siguientes preguntas: ¿para qué?, ¿con que lógica?, ¿por qué? Somos un país que vive en una zona de paz y no tiene hipótesis de conflicto. No hay necesidad, no hay plata, estamos en crisis.

En el dilema de asignación de recursos para la defensa conocido como “manteca versus armas”, Argentina optó siempre por el primero, posponiendo los programas de modernización de equipamiento y reemplazo de material obsoleto o buscando las opciones más baratas, en especial aquellas que pudieran ser provistas mediante la cooperación ingresando a los programas del tipo EDA (Excess Defense Articles) de EE. UU. o como recientemente se adquirieron cinco aviones Super Étendard “de oferta” a U\$S 12 millones, a razón de U\$S 2.5 millones por avión, cuando un F-16 Block 50C/D o MLU está en el orden de los U\$S 35 millones.

A ello se sumaron las ideas heredadas de la crisis de 2001, donde la popularización de un fracaso económico, como eran las fábricas recuperadas, se transformó en el campo de la defensa en “recuperación de capacidades”. La política de defensa intentó transformarse en política de sustitución de importaciones, bajo el precepto de “autonomía” y recuperación de la industria, usando un paradigma obsoleto frente a las transformaciones ocurridas a partir de la década de 1980 en el campo de la industria de defensa, donde la integración en la cadena de valor, los joint ventures, los off-set y la lógica de transferencia de tecnología a partir de desarrollos comunes se impusieron como económicamente rentables para los involucrados.

Del análisis del Military balance desde 1981 hasta 2017, podemos realizar las siguientes afirmaciones. El presupuesto de defensa cayó abruptamente en la década de 1980, post conflicto de Malvinas y para luego mantenerse estable en alrededor del 1%, pero siempre a la baja. En función del PBI, osciló entre el 0,8% y el 1%, y tuvo picos del 1,2%, independientemente de las condiciones económicas del país. Esta situación fue común tanto en períodos de restricciones, como en aquellos de crecimiento económico del país.

Se produjeron tres tipos de ajustes sobre el presupuesto, de características diferentes. El primero podríamos identificarlo como ajuste por crisis presupuestaria. Durante la década de 1980, encontramos en los Military balance del IISS una constante referencia que se resume en una frase: “li-

mitaciones de tipo presupuestaria”. En una economía en crisis y con pocos recursos disponibles para destinar en un contexto político de demandas sociales, los presupuestos militares sintieron el ajuste por la crisis, como fue sentido por toda la sociedad.

Aunque existieron pérdidas de guerra, sobre todo en el campo de la aviación, la estructura material de las Fuerzas Armadas conservaba considerables capacidades operativas en sus inventarios de “capital de trabajo”. Como a ello se sumaban las limitaciones presupuestarias, el material iba a encontrar un problema de difícil solución: las sanciones británicas impedían el normal abastecimiento de repuestos, lo que dio lugar a la aceleración de la llamada “canibalización” de equipos para mantener un estado operativo mínimo.

En la década de 1990, se produjo un distinto tipo de ajuste en el campo de la defensa. Desde 1993 y de forma sostenida hasta 1999, el país pudo crecer, aunque expandió sus niveles de deuda. Sin embargo, el sector defensa sufrió un nuevo tipo de restricción, que podríamos llamar ajuste por desacople. Mientras toda la región destinaba parte de su crecimiento del PBI a modernizar capacidades, la administración de Menem optó por adquirir equipamiento que “mantuviera el equilibrio de poder regional” y reemplazara las pérdidas de guerra.

Económicamente crecimos, pero se decidió no destinar parte de esa porción de crecimiento a mejoras de equipamiento, aunque sea transitoriamente. Se redujo el personal y también el presupuesto destinado a defensa. La lógica antes descrita se mantuvo inamovible: el gasto era para personal y no para operaciones. No hubo una modernización de los sistemas de armas y el caso Carrasco dio lugar a la ley de servicio militar voluntario, que terminó con las reservas entrenadas. Se promulgó la ley de reestructuración militar, que sigue vigente, pero nunca se hizo efectiva.

El presupuesto era suficiente para mantener funcionando aquello que podía funcionar y desprogramar aquello que no podía continuar operativo. Se asistió, por ejemplo, a la desprogramación de importantes capacidades como la venta del portaaviones ARA 25 de Mayo, que ya no se lo podía seguir manteniendo, removiendo el corazón y el sentido de la aviación naval de ataque. Se desactivaron los programas de investigación en tecnología misilística y se optó por subcontratar seguridad internacional mediante la participación en todos los regímenes internacionales posibles, como el Tratado de No Proliferación Nuclear y el MTCR (Régimen de Control de Tec-

nología de Misiles, por sus siglas en inglés), como parte de la inserción argentina al mundo.

En esta etapa, solo existió un programa de reemplazo programado. La desactivación de los Mirage IIIB de la Fuerza Aérea, al mismo tiempo que se incorporaban los A-4AR. Más tarde, se propuso realizar una modernización de los Mirage restantes por U\$S 39 millones, lo que les permitió seguir operativos hasta que una serie de accidentes fatales obligó a retirarlos de servicio, tanto en la administración de Kirchner como en la de Fernández.

Desde el punto de vista del personal, los sueldos se debilitaron tanto o más que durante el gobierno de Alfonsín y la ausencia de mejores perspectivas económicas llevó a la primera gran migración de personal a otras funciones en el mercado, como por ejemplo a líneas aerocomerciales o empresas de seguridad privada.

Asimismo, el Estado comenzó un proceso de enajenación de bienes militares, que fueron vendidos, pero cuyos fondos los militares no podían utilizar para realizar inversiones de capital que les permitiera modernizarse. Por el contrario, se utilizaron para afrontar otras prioridades en el Estado.

El ciclo de declinación del material militar se mantuvo impertérrito y el cambio de administración post crisis de 2001, llevó a cabo un tercer ajuste (aunque fue presentado como una recomposición en términos reales). En este caso, sucedió un ajuste por inflación, que se combinó con un cuarto tipo, que podríamos identificar como de ajuste por obsolescencia.

La lógica restrictiva se mantuvo, ya que solo se recibían incrementos en función de los cambios inflacionarios, sin hacer crecer el gasto en defensa en proporción al crecimiento existente en el PBI de la Argentina. Entre 2001 y 2002, el 90% del presupuesto de defensa estuvo destinado a los gastos de personal. Ello fue insuficiente, ya que durante varios meses tuvieron que tomarse medidas de recorte de días de trabajo o extender períodos de licencia para limitar los gastos operativos de las unidades.

El proceso de “rehabilitación” militar fue posible por un aumento de la cuota de poder personal de algunos jefes de las Fuerzas Armadas y la idea de la reconstrucción vía el desarrollo de una industria para la defensa. De esta manera, se destinaron ingentes recursos al complejo naval CINAR, para ponerlo operativo, se reestatizó la Fábrica de Aviones, la cual estaba en manos de Lockheed –que resultó en un desacierto comercial importante para la compañía aeronáutica– y se la rebautizó FadeA (Fabrica Argentina de Aviones) y se pusieron complejos industriales a modernizar vehículos

del ejército y a diseñar algún vehículo ligero. Pero la situación general no mejoró para el material militar. Se realizó I+D en defensa por medio de los PIDDEF (Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa), aunque la gran mayoría de ellos fueron “proyectos de papel” y se desarrollaron investigaciones primarias para drones como el SARA, satélites y radares.

Excepto por estos dos últimos, todo lo demás quedó en la fase de prototipo y no se produjo nada en serie que sume capacidades. Cabe destacar que de los satélites puestos en órbita, ninguno tuvo función que pueda clasificarse como militar y la instalación de radares viene con demoras presupuestarias importantes.

Se extendió la vida útil de armamento que ya no estaba en condiciones de enfrentar las tecnologías existentes en la región ni en el mundo. Teníamos piezas de museo funcionando y ningún programa activo –excepto las declamaciones– de mejoras de capacidades. La adquisición de helicópteros pesados rusos MI-17 devolvieron en un número insuficiente la capacidad de transporte pesado de ala rotativa, y cuatro buques polares de cerca de 30 años de antigüedad clase Neftegaz, también a Rusia, por U\$S 10 millones, de los cuales solo tres estarían operativos, son el legado de una gestión de defensa centrada en la “recuperación de capacidades”.

Cabe destacar que a partir de 2011, el Military balance señala: 1) la creciente obsolescencia del material militar, 2) la configuración tradicional de las Fuerzas Armadas orientadas a una agresión territorial estatal y 3) la tendencia de emplear a los efectivos militares en tareas de lucha contra el narcotráfico como una tendencia de la región y del país.

Durante la administración de Fernández de Kirchner, se consolidó la pérdida del stock de material y, bajo su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, dejaron de prestar servicio un mayor número de capacidades militares. Salió de servicio la aviación de combate a reacción, se redujo la flota de transporte aéreo estratégico, disminuyó la cantidad de aeronaves con capacidades antárticas, quedaron fuera de servicio el grueso de los aviones de reconocimiento y el Boeing 707 que se utilizaba para tareas de vigilancia electrónica y se redujo el número de P-3 operativos.

Vaya un ejemplo a los efectos de señalar lo acuciante de esta situación. La otrora Aviación naval de guerra, que en 1984 contaba con 96 aviones y helicópteros –en su mayoría operativos– se redujo a 27 y solo dos aviones Super Étendard “capaces” de combatir al finalizar su mandato. Ese ejemplo se verifica en el resto de las Fuerzas Armadas. Si bien ya en 1983 existía

material obsoleto, como los aviones Neptune o los Lockheed Electra, ellos prestaron servicio hasta la década de 1990, y en esos casos tuvieron equivalentes de reemplazo cuando salieron de servicio. El último reemplazo programado fue el de los A-4P(Q) por los Super Étendard, a principios de la década de 1980.

Desde el regreso de la democracia, Argentina perdió constantemente capacidades, aunque sumando algunas de manera fragmentada, no sinérgica ni con una visión de “sistema” de defensa. Más bien primó la oportunidad y las capacidades que sirvieran para cumplir con lo demandado por el poder político. El presupuesto de defensa subió y bajó, pero nunca recuperó el poder adquisitivo que tuvo antes de Malvinas y solo durante los últimos tres años (2015/2016/2017) alcanzó una situación similar a la de 1997/1999.

Ciertamente, gastar más en defensa no significa necesariamente “comprar” mayor seguridad. Sin embargo, descuidar el componente militar implica aceptar más inseguridad.

Todos los planes que se propusieron quedaron inconclusos en sus objetivos o no pudieron ser llevados a cabo por falta de fondos. Los sectores que buscan mantener un status quo desfavorable para las Fuerzas Armadas suelen solicitar fuerzas más pequeñas, con menos capacidades, que hoy efectivamente existen, como consecuencia de la atrofia de todo el sistema de defensa.

## ¿Hacia dónde podemos ir?

Argentina se encontrará discutiendo el status quo en la Antártida en apenas tres ciclos presidenciales. Es ahora cuando resulta necesario comenzar con la reconstrucción funcional del instrumento militar. En un contexto de ajuste estructural del gasto público, es probable que el presupuesto de defensa vuelva a sufrir el llamado ajuste por crisis presupuestaria. Pensar la seguridad de la Argentina de forma integral significará un avance importante. Un país que tiene capacidades exiguas debe compartir recurso, así como establecer los controles democráticos correspondientes para limitar al máximo las disputas entre las distintas burocracias que cooperan y potenciales abusos por la posición de poder que pueden detentar. Necesitamos reordenar recursos y capacidades y hacerlos actuar de forma eficiente y coordinada.

En materia de la misión principal, Argentina tiene que trabajar siguien-

do los lineamientos generales que se establecen en la estrategia conocida como A2/DA o antiacceso y denegación de área por su estructuración defensiva a partir de pensar la defensa frente a un actor estatal que proyecte poder militar sobre el territorio nacional. Por el propio desbalance acaecido en el presente, hoy Brasil, Chile y el Reino Unido proyectan poder sobre el territorio e intereses del país. La continuación de asignación a misiones subsidiarias vía seguridad y el apoyo a la lucha contra el narcotráfico puede servir por un tiempo, pero se continuarán degradando las capacidades y perdiendo personal necesario para conducir operaciones complejas como es la guerra. Un ejemplo sencillo: cuando se retiren de servicio los A4AR también se retirarán los suboficiales que se dedican a los motores a reacción, por lo que se va a perder personal especializado, tan importante como el piloto de combate. No se suele visibilizar, pero son la savia de una fuerza militar. En el corto plazo, en vez de seguir pidiendo por el avión a reacción, que es un reclamo legítimo, ¿por qué no pensar en desarrollar una capacidad de ELINT-SIGINT como primer escalón para reconstruir una Fuerza Aérea con capacidad de control de los espacios aeronavales?

No necesariamente hay que recortar el Ejército. Sus dimensiones son exiguas si consideramos el territorio a defender y el futuro como guía. Como bien señala Rosendo Fraga, si perdemos la patagonia, perdemos el mar. Toda proyección de poder demanda un ancla territorial, que se encuentra actualmente afectada por un Ejército que, al igual que las otras Fuerzas, también languidece.

La modernización militar demanda poner en funcionamiento planes de reequipamiento militar, estableciendo algún tipo de escalonamiento en materia de adquisiciones. Ciertamente, deberá trabajarse con el transporte aéreo y de ala rotativa. Preparar el debido reemplazo para las Meko, que no pasa por las llamadas patrulleras oceánicas, sino buques de línea con capacidad antiaérea y antisubmarina, además de reconstituir una fuerza de submarinos con capacidad de portar misiles guiados, alineando nuestras capacidades con las de los vecinos, para poder plantear una defensa regional integrada y equitativa.

En el campo aeronáutico, lo prioritario es la estructuración y reconstrucción de capacidades de vigilancia, reconocimiento y guerra electrónica. Sumar antenas y equipamiento de vigilancia terrestre, además de establecer un CSIRT militar integrado con otras capacidades nacionales. Lo planteado es un inicio, la presencia en los espacios comunes con una actitud defensiva deberá

comenzar a construirse ahora. De lo contrario, solo así –y apropiándome de las palabras del Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobin–, “cuando el futuro nos alcance podremos decir que no, cuando necesitemos decir que no”.

## Bibliografía

Battaglino, Jorge (2008). Palabras Mortales: ¿rearme y carrera armamentística en America del Sur?, Revista Nueva Sociedad No.215. Buenos Aires, Argentina.

Battaleme, Juan (2013), El Acceso a los Espacios Comunes y las Estrategias de Negación de Espacio y Antiacceso. Cuadernos de Geopolítica, No.1. Buenos Aires, Argentina.

Brooks, Rosa (2016). How everything became military and military became everything, Ed. Simon & Schuster, EE. UU.

Brooks, Stephen (2007). Producing security: multinational corporations, globalization and the changing calculus of conflict. Princeton University Press, EE. UU.

Campaña antártica, confirman sobrepuestos del más del 200% en alimentos, 27 de mayo de 2018, recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2018/05/27/campana-antartica-confirman-sobrepuestos-de-mas-del-200-por-ciento-en-alimentos/>

Cisneros, Andrés (2014), Apuntes para una Política Exterior Post Kirchnerista, Ed. Planeta, Buenos Aires, Argentina.

Escude, Carlos (2012), "El Experimento del Bicentenario: las Políticas Pacifistas de Argentina 2003-2011", Cema Working Paper, Serie Documentos de Trabajo 437, Ucema. <https://ideas.repec.org/p/cem/doctra/437.html>.

Escude, Carlos (2013) ¿Somos un protectorado de Chile y Brasil?, en La Nación, 24 de enero de 2013. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1548409-somos-un-protectorado-de-chile-y-brasil>.

Financial Times, Sales Prices for Second Hand Private Jet Falls 35%, 24 de junio de 2017. Recuperado de <https://www.ft.com/content/23a59714-5813-11e7-80b6-9bfa4c1f83d2>

Financial Times, The Fight to own Antarctica, 24 de mayo de 2018. Recuperado de <https://www.ft.com/content/2fab8e58-59b4-11e8-b8b2-d6ceb-45fa9d0>

La Justicia desnuda el deterioro de las FF. AA., La Nación, 19 de junio de 2018, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2145211-la-justicia-desnuda-el-deterioro-de-las-fuerzas-armadas>

Powell, Robert (1993). "Guns, Butter and Anarchy", The American Political Science Review, Vol.87 No.1. EE. UU.

Reequipamiento de la Fuerza Aérea, Clarín, 3 de agosto de 1998. Recupe-

rado de [https://www.clarin.com/politica/entregan-primer-caza-a4-ar\\_0\\_SJXmY-gk82g.html](https://www.clarin.com/politica/entregan-primer-caza-a4-ar_0_SJXmY-gk82g.html)

The Military Balance: The Annual Assesment of Global Military Capabilities and Defence Economics (1981-2017), The International Institute for Strategic Studies, Routledge, Arundel House, Londres, Reino Unido.

Tokatlian, Juan Gabriel (2016): El país necesita una discusión sobre defensa, La Nación, 19 de septiembre de 2016, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1939137-el-pais-necesita-una-discusion-sobre-defensa>.

Tokatlian, Juan Gabriel (2017). Argentina y la Guardia Nacional de Georgia, Clarín, 10 de enero de 2017. Recuperado de [https://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional-georgia\\_0\\_B1lNI1kUg.html](https://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional-georgia_0_B1lNI1kUg.html).

