

JUNIO 2018

El futuro de la defensa nacional después de la tragedia del ARA San Juan

*Por Juan Battaleme**

Existen distintos tipos de eventos traumáticos. A nivel personal, la muerte de un ser querido; a nivel local, una inundación; a nivel nacional, una guerra o un default. Esa clase de eventos suelen dejar una huella en quien la recibe, obligando al menos a evaluar qué curso de acción es necesario seguir, o que hacer para evitar que vuelva a suceder. Otras veces demanda amortiguar las consecuencias más funestas y eventualmente intentar un cambio que permita una recuperación, ya sea total o parcial.

La pérdida del ARA San Juan, un submarino clase TR-1700, considerado el más moderno y "estratégico" de los buques de la Armada Argentina, es un nuevo trauma, en este caso organizacional, que afecta directamente a la Armada pero con consecuencias en todo el sistema de defensa, no solo porque muestra el estado actual de las FF.AA. en relación a la capacidad existente para cumplir con la misión principal y además por aceptar una nueva carencia: probablemente no dispongamos de una capacidad de guerra submarina por mucho tiempo.

Luego de dos años del cambio de administración, la agenda de la política pública de defensa continúa siendo un gran pendiente de la política nacional en su conjunto. La situación generada con el submarino no es otra cosa más que el último –y más grave– incidente de una serie de eventos que ya venían acaeciéndose en todos los componentes de las FF.AA. En estos últimos años se repitieron accidentes con aviones de combate que se desplomaban por haber llegado al límite de su vida útil; equipamiento pobremente mantenido, vehículos de transporte no especializados que sufren accidentes que

* Este artículo fue presentado el 14 de junio de 2018 en la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el mundo.

EL FUTURO DE LA DEFENSA NACIONAL DESPUÉS DE LA TRAGEDIA DEL ARA SAN JUAN

CONSEJO ARGENTINO
PARA LAS
RELACIONES
INTERNACIONALES

Uruguay 1037, piso 1°
C1016ACA
Buenos Aires
República Argentina

Tel. +5411 4811 0071
Fax +5411 4815 4742

cari@cari.org.ar
cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

conllevar el fallecimiento de quienes son transportados, etc. Una larga cadena de desatenciones, que culminó con la pérdida de un sistema de armas y una pérdida más en la ecuación disuasiva del país

En materia de equipamiento y presupuesto, la continuación y no el cambio es una característica central de la política de defensa: equipamiento militar diverso que no se opera por falta de fondos o por estar fuera de las condiciones básicas operativas; procesos de modernización y de reparación producto de la mentalidad de "fabricas recuperadas" y "vivir con lo nuestro" o "defensa y desarrollo" que se impuso en el Ministerio de Defensa de Garre, Puricelli, y Rossi, que no sirven para cubrir con la misión principal y solamente permiten la operatoria diaria -"de oficina"- de las FF.AA. y entrenamientos programados como para mantener cierto grado de funcionalidad. Inclusive en una etapa elemental como lo es el entrenamiento militar se nota cierto grado de desinterés cuando se retrasan las autorizaciones del Congreso para que militares ingresen o salgan del país a perfeccionarse profesionalmente.

Puesto en términos relativos, en 1981 (según el Military Balance de 1982 -MB1982-) Argentina tenía una población de 28 millones de habitantes y las FF.AA. disponían de 185 mil hombres incluyendo 118 mil conscriptos y 21 mil hombres entre Gendarmería y Prefectura. En el año 2017 (MB2018) el país agregó casi 15 millones a su población llegando a 44 millones de habitantes, pero ahora poseemos unas

FF.AA. de 75 mil hombres, incluyendo 19 mil 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.

En 1981 el gasto en defensa era U\$S millones 3.500 que a precios corrientes equivaldrían actualmente a U\$S 9.750 millones. Luego de la guerra de Malvinas se realizó el primer gran ajuste en materia de defensa del país. La derrota obligó a realizarlo en función de sus estructuras, capacidades, medios, hombres y organizaciones, producto de estructuras militares creadas en una época donde los no enfrentaban el tradicional problema de asignación de recursos.

El no tener que rendir cuentas a nadie, producto de la anomalía institucional que se vivía en el país, las cuestiones de equipamiento y presupuesto eran la resultante de las negociaciones entre las fuerzas. Sin civiles y controles acordes la discusión acerca de los recursos antes de la etapa democrática era fácil. Con la llegada de democracia, los ajustes y recortes se irían acentuando en una estructura que se iría reduciendo a la fuerza. Antes de Malvinas el equipamiento estaba pensando para un conflicto con algún vecino definido por espacio terrestre con el apoyo marítimo y aéreo. Pero la guerra que se llevó a cabo tuvo un

componente terrestre destinado a ser dependiente de aquello que sucediera en el espacio marítimo y aéreo, para lo cual estábamos pobremente preparados. Gastamos en un tipo de guerra y peleamos otra completamente distintas con las consecuencias que tuvo para el país.

La democracia presentó aristas inesperadas para los militares, como parte del control civil de las FF.AA. La llegada de Alfonsín al poder, dejó en claro que: "Con la Democracia, se come, se educa, y se cura", y se iba a eliminar todo protagonismo a la defensa, como componente funcional del país, aunque los militares van a ser tema de agenda, en este caso por aquello que representaban a la consolidación a la democracia.

La política de defensa consiguió un solo consenso el cual se ha sostenido en el tiempo. El mismo llevó a la promulgación de la Ley de Defensa Nacional en 1988, promulgada poco tiempo después del primer alzamiento carapintada, la cual estableció las competencias externas de la misma y dio origen a la consabida separación de defensa y seguridad. Dicha separación se terminó de consolidar con el Decreto de Reglamentación de la Ley Nro. 727 de la Dra. Nilda Garre de 2006, dieciocho años después, alterando el espíritu de la ley, y restringiendo a los militares producto de un sesgo ideológico en la conducción civil de la defensa.

En el medio se promulgó la Ley de Seguridad Interior que habilitó el uso de las FF.AA. en temas de conmo-

ción interna bajo circunstancias excepcionales o el trabajo en apoyo a determinadas tareas relacionadas a la seguridad interior, la Ley de Inteligencia Nacional, y la Ley de Reestructuración de las FF.AA. que establecía el mayor peso relativo del Estado Mayor Conjunto y promovía un flujo de recursos de forma sostenida para la adquisición y mantenimiento de nuevas capacidades para mantener un aparato militar con las capacidades necesarias para cumplir con la misión principal mediante la disuasión militar; que en los hechos no se cumplió.

Arquitectura legislativa y años de discusiones acerca de la defensa para qué, nos han dejado en una situación compleja. La defensa tal como está actualmente no tiene sentido y corre detrás de las necesidades políticas a los efectos de reencontrar uno nuevo, en un escenario que se les presenta a todas luces adverso, empezando con las restricciones económicas y siguiendo con los clises ideológicos que adolecen una discusión seria sobre sus funciones y futuro.

Argentina aun si dispusiera de los recursos para reconstruir un aparato militar acorde a sus necesidades estratégicas no tiene la voluntad política para llevar a cabo dicha tarea, aunque se realizará de forma gradual. No es una prioridad y la lógica de "ramal que para, ramal que cierra" que popularizará el presidente Carlos Saúl Menem continúa vigente: "aviones, buques o tanques que

no pueden volar se quedan en tierra o se desprograman sin su reemplazo".

Para compensar dicha situación durante las administraciones Nestor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner se sumaría la mentalidad de la recuperación, esto es como hacer para mantener activas – literalmente– piezas de museo que es preferible desprogramarlas ya que solo en teoría cumplen con el rol para el que fueron creadas pero que puestas a rivalizar con los desarrollos vigentes son sobrepasadas en todos los aspectos técnicos. Hacer volar aviones o navegar barcos no necesariamente significa que tengamos una defensa activa ya que todo nuestro armamento es comparativamente obsoleto por comparación al de los vecinos regionales. Finalmente, la consecuencia de ello es que frente a la carencia de material, el componente humano y organizacional se resiente y la capacidad del operador se ve disminuida.

Como organizaciones complejas que operan equipamiento que implica riesgos, la única forma de evitar errores es entrenar a los hombres de forma tal de ser expertos operadores en el equipamiento que manipulan. Los accidentes pueden suceder pero el entrenamiento hace que los mismos tengan una menor frecuencia. Profesionalmente para los hombres en armas la línea de horizonte se encuentra desdibujada. Al momento no se les supo brindar –tal vez con la excepción de los noventa– desde la política un horizonte profesional real que refleje su vocación.

Sin visión no hay misión, y sin ambos no existe articulación posible para que aquellos recursos del Estado que se destinan tengan un efecto real sobre la seguridad que decimos "comprar" en el largo plazo. Esta situación se traduce en una incapacidad para movilizar recursos de un área a la otra básicamente porque no se entiende la necesidad de tener que asignarlos.

Existen numerosos trabajos acerca del diagnóstico de las FF.AA. los cuales coinciden en la condición terminal de unas fuerzas militares que tras décadas de ahogamiento financiero han quedado obsoletas para cumplir la misión encomendada por la Constitución. Cabe destacar que aún frente a la evidencia irrefutable del estado paupérrimo del conjunto del instrumento militar argentino, tal como lo señalara la publicación UK Defence Journal (<https://ukdefencejournal.org.uk/argentina-ceased-capable-military-force/>) existen voces que aun manifiestan que el problema no es el gasto en defensa sino la estructura orgánica que se encuentra completamente sobredimensionada. Al poco tiempo de haber sucedido el hundimiento del Ara San Juan, señalaban públicamente que "el porcentaje que gasta Argentina en términos absolutos no es bajo" y detallan "dos grandes problemas".

En primer lugar, "gran parte de ese presupuesto, no inferior al 85%, se destina a salarios, lo cual deja un porcentaje muy bajo para equipamiento y

operaciones". Y, por otro lado, "la Argentina viene con un arrastre de muchas décadas de no invertir en sistemas de armas, lo cual ha generado una acumulación de necesidades", reconociendo que existe una carencia material sin resolver, pero presentando soluciones mágicas como la opción de la defensa regional.

Sin embargo, Rut Diamint además pone en discusión algo central en el campo de la política internacional, que hasta el momento es difícil de articular en la discusión política actual. Todos los status quo pueden ser alterados y si bien "Hoy tenemos una región muy segura y una buena relación con la mayoría de los países, puede ser que en el futuro esto no sea así", concediendo que la situación del equipamiento puede tener repercusiones negativas a futuro.

A los efectos de no caer en un diagnóstico más, el presente trabajo se estructura en tres partes. La primera es comprender porque no existe margen político para que la situación cambie. La política de defensa hace años que se encuentra entrampada en discusiones y analogías banas sobre las cuales se han construido carreras académicas y políticas, las cuales se sostienen a partir de mantener un status quo que resulta desfavorable para poder avanzar en la construcción de un segundo consenso que es el de la defensa que el país necesita para el siglo XXI.

Un aliado fue central para que esta "trampa" se solidificara: el interés político por no destinar recursos enajenándolos en pos de otras prioridades y discursos

que junto con ideas tomadas a "valor nominal" y sin discusión alguna languidecieron cualquier discusión seria sobre defensa nacional.

Además, siempre estuvo el temor de su fortalecimiento relativo ya que brindarles una misión acorde a su estatus como parte funcional del Estado, implicaba riesgos. La transición y consolidación de la democracia debían remover a los militares del cálculo político. Resolver las viejas hipótesis de conflicto contribuía a esa tarea. Cabe destacar quienes continúan impulsando estas ideas desconfían de la supervivencia del sistema democrático si las FF.AA. se fortalecen. Su pensamiento es uno en el cual los consensos logrados no deben ser removidos porque se pone en riesgo la democracia, sin ninguna evidencia en concreto de ello.

Sin embargo el proceso de "rehabilitación" demandó hacer un intercambio organizacional, por lo tanto se las dotó de sentido y de medios para cumplir con tareas subsidiarias como pueden ser las misiones de paz, la asistencia a desastres naturales o la ayuda logística en la lucha contra el narcotráfico. Ese es el rol que les asignamos y que ahora nuevamente estamos discutiendo, en tanto existe un gobierno dispuesto a presentar una concepción integral de la seguridad del país. Sin ideas acerca de aquello necesario de hacer en el campo principal, se continuará trabajando en esencia con tareas subsidiarias.

Esa trampa es central para entender la segunda parte del trabajo, el cual nuestra a partir de un exhaustivo análisis de la publicación del IISS conocida como Military Balance del período de la democracia, - con excepción de un año, aquel previo a la Guerra de Malvinas- como hemos perdido capacidades, presentadas aquí como un ejemplo reducido de una debacle mayor. Cabe destacar que la mayor cantidad de capacidades se perdieron después de la guerra y no como consecuencia de ella.

Sencillamente, nos consumimos los bienes de capital, tanto por uso como también por desuso, por ejemplo por no conseguir los repuestos necesarios. Asimismo no pudimos seguir la modernización que se dio de manera tardía en América Latina en materia de capacidades militares. Ya que no era necesario destinar recursos porque "no había una carrera armamentística", o no era necesario y además nos alertaban acerca de los riesgos de hablar en esos términos ya que se constituían en "palabras mortales". La única contribución de este tipo de pensamiento fue lograr que materialmente se configure un desequilibrio de poder militar importante en materia de capacidades, aunque a priori no aparezca una preocupación inmediata al respecto, resultado de nuestra propia inacción y traumas nacionales.

A modo de cierre le propondremos al lector un humilde "juego", esto es discutir como perdimos la Antártida en el año 2043, a los efectos pensar las consecuencias que tienen en el largo plazo mantener las

cosas tal como están hasta el momento.

LAS IDEAS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA: ENTRE LA HIPOCRESIA, LA CONFUSION Y LOS ARGUMENTOS DE AUTORIDAD

Carlos Escudé, con su franqueza habitual señaló en diversos artículos cuestiones que aun cuando generan resistencias, sintetizan muy bien el estado actual de la defensa en términos tradicionales: Argentina no solo no tiene una defensa viable para los estándares esperados o correspondientes a un país de las dimensiones de la República Argentina. Esa situación nos convierte de hecho en un país que depende de la buena voluntad de los vecinos o de quienes tengan capacidad para en un eventual futuro apropiarse de aquello que no les pertenece, aunque decidan no hacerlo ya que no tienen ningún incentivo para conducirse de una manera agresiva.

Escudé reconoce que dicha situación es producto de condicionantes internos, ya que básicamente fue la corporación política, con un fuerte sostén de una parte de la comunidad intelectual la que decidió transitar el camino del desarme. Dicha decisión se enlaza con un importante consenso logrado en la democracia: El llamado "nunca más" de los militares en el gobierno. Para lograr dicho objetivo fue necesario desarticular la corporación militar y reemplazarla de forma efectiva por otra corporación, en este caso la política. Para

ello resultaba importante estructurar una serie de ideas que aunque pusieran de manifiesto la "relevancia" de la defensa como política, en la práctica tenía que conducir a una virtual irrelevancia operativa de las FF.AA.

En este sentido, la discusión de defensa se volvió hipócrita, según lo define el diccionario de la Real Academia Española, esto es: fingir determinadas cualidades o sentimientos que difieren de aquello que efectivamente se tienen.

Por un lado en las declamaciones políticas y académicas acerca de la condición de ausencia de hipótesis de conflictos, expresando una situación que no es real en tanto y en cuanto se ha decidido mantener abierto el reclamo por la soberanía de Malvinas, los reclamos territoriales por la Antártida y el hecho aún vigente en la dinámica internacional por el cual independientemente de las hipótesis o no que tengamos, las circunstancias cambian y nuestro país puede ser hipótesis de conflicto de otro actor frente a determinadas circunstancias sobre las cuales presentan determinados intereses.

Impuesta como contraproducente la idea por la cual no conviene planificar por hipótesis de conflicto, comenzamos a hacerlo mediante el planeamiento por capacidades, siguiendo un concepto más moderno desde el punto de vista de aquello que podría ser considerado como operaciones de amplio espectro. Sin embargo decidimos armar una hibridación

argumental rara ya que por obra del decreto 727 deberíamos estar preparados para repeler una agresión externa estatal, lo cual obliga mirar las capacidades de quienes potencialmente nos puedan agredir, pero como no tenemos hipótesis de conflicto y tampoco podemos señalar quienes son los que nos pueden agredir no tenemos una base real para planificar, ya que podríamos incluir desde Bolivia a Chile o llegar a EE.UU. y Gran Bretaña, Rusia o China ya que todos implican capacidades diferentes y todos podrían ser potenciales agresores estatales, en función de sus intereses.

Siguiendo con las contradicciones se acepta la dimensión autónoma de la defensa nacional en consideración a su instrumento militar, tal como lo señala la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) del año 2014 la cual se encuentra en vigencia al momento de escribir estas líneas, pero no la dota de los recursos necesarios para que pueda cumplir con la mencionada función autónoma, y todo termina siendo una expresión de deseo más que una política de defensa activa.

La promulgación de la ley de defensa se realizó el 13 de abril de 1988 y su reglamentación, previo promulgación de la ley de reestructuración de las FF.AA. que suponía un salto a la modernización y equipamiento, fue recién realizada el 12 de junio de 2006, a los efectos de restringir los márgenes de maniobra de los militares en la planificación, definición y análisis de la política de defensa,

además de limitar su campo de acción. Dicha reglamentación puede ser considerada como un elemento más del control civil de las FFAA que responder a una necesidad estratégica del país de cara a su futuro internacional.

No obstante una clara definición de aquello que deberían hacer y siendo que declamativamente se señalaba su rol en la disuasión de actores que tuvieran intenciones agresivas contra el país y sus intereses, se las relegó sistemáticamente a misiones secundarias y se las limitó a funciones de asistencia frente a desastres o a ayuda a la comunidad.

Al menos en los años noventa dichas misiones estaban articuladas con el proceso de inserción argentino en el mundo, contribuyendo a la estabilidad internacional, pero a partir de la administración Kirchner y Fernández de Kirchner se las fue replegando del mundo, se las confino a operaciones en Haití y algunos despliegues menores, aunque se mantenía el relato de la contribución a la paz y estabilidad internacional.

La orientación de la cooperación Sur-Sur, provocó que se quisiera utilizar el viaje de la Fragata Libertad para fortalecer la cooperación, bajo el lema cooperación en defensa para finalizar luego en el papelón diplomático de tener un buque militar, nave insignia del país, detenida en Ghana en una crisis que perduró cerca 87 días.

Esta misma dinámica de desatención constante puede señalarse con el tiempo de duración de la repara-

ción del Submarino ARA San Juan (seis años y U\$S 15.5 millones) o el Rompehielo Almirante Irizar (10 años y U\$S 248 millones) luego de que un incendio generará la posibilidad de la pérdida total del buque.

La subcontratación de buques rusos para realizar la campaña como solución y muestra de la vocación y el destino antártico del país, todo ello con sus respectivos sobrepagos. Todas las fuerzas presentan la misma relación con el concepto de importancia: la supuesta construcción de 60 aviones pampa de los cuales se entregaron tres aviones o el desarrollo de los vehículos "gaucho" y la modernización de los SK-103 Kurassier para llamarlos "Patagón". Los efectos de la idea de defensa y desarrollo fueron una 4x4 modelo nacional y la reactivación de vehículos caza-tanques de los años 70.

Por el lado del poder legislativo tampoco hubo una marcada preocupación por las cuestiones de defensa y su situación. Una comisión bicameral de defensa inexistente que no tuvo incidencia al ver que los problemas de equipamiento, material y entrenamiento se acumulaban, pero que al mismo tiempo convalidaban los recortes en defensa. Esa situación ayudada por la decisión de Garre de remover a los representantes de las FF.AA. en el Congreso.

Dicha comisión –hasta el momento de la constitución de la Bicameral para saber que sucedió

con el ARA San Juan- tiene los méritos no haberse preocupado por hacer cumplir la legislación por ella misma aprobada, al menos en términos presupuestarios aprobó todos y cada uno de los recortes. Entre sus méritos podemos consignar promulgado la ley que dio por terminado el servicio militar, como consecuencia del "caso Carrasco" la cual fue presentada como un esfuerzo de modernización del instrumento militar, pero con la mirada puesta en la campaña electoral de 1995 y el voto del público joven aprovechando el efecto político que generaba una situación que para esa altura era repudiada por gran parte de la sociedad y que llevó a la inexorable caída en los números de personal de las FF.AA. generando un nuevo problema: tener cada vez un mayor número de oficiales en puestos superiores mientras la base de la pirámide se iba adelgazando, con el consiguiente problema de asignación presupuestaria que terminó por generando las distorsiones salariales que aun hoy resulta difíciles de corregir.

Si la hipocresía fue un rasgo característico, los rasgos complementarios fueron la confusión, y la alteración de los términos de la discusión con el uso frecuente de los llamados argumentos de autoridad. La instauración de lo políticamente correcto para los términos del debate en defensa distaba de ser plural estableciendo un campo claramente inclinado a los efectos de mantener un status quo desfavorable para innovar y generar algún cambio y por lo tanto afectar la política. Sencillamente, la misión principal

se soslayó en la discusión. La Argentina no tiene hipótesis de conflicto, aunque se les demanda estar preparadas para enfrentar a la agresión de un Estado que nunca va a llegar porque aun cuando reconocen que las condiciones del sistema internacional son cambiantes, en América Latina los procesos son "distintos" y se puede mantener ese estado a perpetuidad. De manera subrepticia dejaron abierta la discusión acerca de la razón por las cuales las solventamos, con la esperanza de poder ir hacia la discusión "Costa Rica", lo cual fue una apuesta que no se concretó pero que fue lo suficiente promovida para no resolver las tensiones inherentes a esta situación.

Al mismo tiempo se desvelan si se plantea moverlas de su rol tradicional o en un tono de urgencia llaman a debatir de manera "plural" el rol, situación que era manipulada cuando impulsaban sus libros blancos y discusiones varias de defensa, ahogando las voces en disidencia. Sistemáticamente se encargaron de cerrar el debate a todo tipo de disidencia, abriendo una "pluralidad" limitada, que les fuera de utilidad para demostrar que "eran plurales".

Un buen ejemplo de ello es el artículo de Juan Tokatlian, quien sin sindicarse en un grupo específico señala la existencia de cuatro grupos en el campo de la defensa: los renovadores, los restauradores, los revolucionarios y los replegados. Para el autor los renovadores llaman a la reflexión ur-

gente sobre los cambios en el escenario internacional, pero al mismo tiempo urge a los involucrados a realizar un análisis prudente de ese contexto de "cambio". Sin señalar que es lo que se puede considerar prudente en un contexto de transición, pide la necesidad de establecer una ecuación estándar entre los medios y los fines deseados y a pesar de considerar que las FFAA tienen un rol no especifica cuáles ni cuanto recursos son suficientes para tener un país seguro en un contexto externo en transición, volátil e incierto.

El segundo grupo es el "restaurador", implicando que este grupo desea volver a la Doctrina de Seguridad Nacional. Hábilmente los identifica con aquellos que quieren borrar la línea interna entre seguridad y defensa, usando como argumento las reminiscencias del pasado aun cuando el entorno es distinto. Sencillamente la ausencia de la guerra fría y la inexistencia de guerrillas operando en el entorno nacional, plantean una situación diferente a la de la historia, aunque se la desee hacer rimar, además existen fuerzas contestatarias lo suficientemente legitimadas que operan contra el crimen organizado, lo cual haría que el solapamiento supusiera redundancias difícil de explicar desde lo presupuestario. Difícilmente se pueda restaurar algo similar en un contexto completamente cambiado. La estrategia argumental es emparentarlas con el acercamiento a EE.UU. y a las "nuevas amenazas" con ese contexto. Acá también las FFAA tienen un rol, pero el mismo

es considerado "malo" e influenciado por EE.UU.

Cabe destacar que los países de porte mediano tienen FF.AA. que desarrollan capacidades de amplio espectro, pero una cuestión es desarrollar dichas capacidades y otra completamente distinta es aplicarlas en el propio territorio. Las leyes previenen dicha situación y su cambio resulta complejo desde el punto de la legitimidad, aunque efectivamente se pueden cambiar si existen los avales para hacerlo. Sin embargo a los ojos del autor aparece un claro cuestionamiento: "estas ideas son peligrosas".

El tercer grupo son los revolucionarios. Este es un poco más aceptable que los restauradores ya que comparten un componente ideológico. Su espectro es el tradicional defensa de los recursos naturales, permitiendo plantear un "rol" para las FF.AA. Este grupo no recibe una crítica directa, aunque señala un ligero comentario sobre el problema institucional que este grupo genera por su concepción nacionalista. El blindaje nacional y popular permitiría erigir esta opción como tolerable. Sin embargo existe un detalle no menor el cual se obvia, la protección de los recursos naturales suele ser uno de los causales de conflicto armado en el mundo, y que al defenderlos se cumple con la misión principal que es la de integridad territorial. Defenderlos implica hipótesis de conflicto con quien los desea, pero recordemos que para ellos mismos no existen dichas hipótesis.

Desde una óptica institucional, plantean una relación estrecha con la política, ya que asumen un proyecto de país, lo cual no es una función de las FF.AA. más en un sistema democrático y republicano. Esta situación es omitida por el autor.

Finalmente quedan los replegados. Los vestigios de una era "noble", del haber sido y ya no ser. Son quienes se atribuyen la instauración del control civil de las FF.AA. temen la regresión a épocas pasadas y que abogan por un status quo ad eternum y un consenso que no cambie jamás. Ellos son los actores impulsaron las ideas que dejaron congeladas las posibilidades de equipamiento militar, se dedicaron a replantear planes de estudio a los efectos de modificar el ethos militar, a señalar que no hay nada porque preocuparse internacionalmente y a presentarnos formulas tan inconducentes desde lo operativo como la consabida idea de que las adquisiciones militares de un país puede ser considerada como parte de un sistema regional de seguridad, haciendo una interpretación en exceso optimista de los avances que se sucedieron en otras latitudes, en especial Europa. Integracionistas por antonomasia no lograron estructurar en las instituciones de la UNASUR, o del Consejo Sudamericano de Defensa u otros foros, un tratado similar al de Fuerzas Convencionales en Europa o CFE a los efectos de mitigar los inconvenientes que generan los procesos de modernización militar descoordinados entre sí. Además guardaron un silencio cómplice frente a los reemplazos de mandos

por oficiales afines al proyecto popular, a un incremento en funciones de apoyo en materia de seguridad interna en el norte del país bajo las operaciones "Fortín I y II" y "Escudo Norte", Convalidaron los ascensos de oficiales imputados por delitos de lesa humanidad mientras fueran funcionales a sus intereses políticos y nunca plantearon una respuesta acorde acerca del problema de las víctimas de violencia de las organizaciones armadas que nunca recibieron un trato acorde a su tragedia, como si lo recibieron quienes fueron violentados por el Estado, mostrando otros aspecto de la desigualdad ante la ley.

Asimismo, estos actores aceptaron vía el silencio uno de los cambios más importantes en el campo de la política de defensa argentina enlazando al país con las turbulentas dinámicas del Asia Pacífico al autorizar la instalación de una base de telemetría espacial de China, la cual se encuentra bajo en control del Ejército Popular Chino con condiciones desfavorables de uso, dejando prácticamente cerrada la puerta para renegociar los términos de la misma, aunque la actual administración intentó algunas mejoras relativas en relación al uso del equipamiento científico, sin un éxito claro al respecto.

Finalmente, vale la pena realizar una reflexión sobre los mandos militares en la democracia. Desde el Gral. Ríos Ereñu, el Brig. Teodoro Waldner y el Alm. Arosa hasta los liderazgos actuales no

existe un estudio detallado de cómo los distintos mandos enfrentaron, 1) las crisis y los diversos ajustes que tuvieron en sus respectivas armas, y 2) que grado de coordinación existió para plantear una modernización de defensa sustentable. Al momento, una lectura fragmentada de las consecuencias que tuvo para la defensa su liderazgo militar nos permite cerrar esta primera parte con cuatro hipótesis, no necesariamente excluyentes y con un énfasis variable: al respecto vale la pena preguntarse si los mandos: 1) se dedicaron a realizar control de daño a los problemas relacionados con la guerra contra la subversión y las violaciones de DD.HH., alineando a aquellos elementos díscolos remanentes, los cuales participaron en los distintos alzamientos. Los liderazgos militares tenían más problemas al interior de sus fuerzas y de los problemas que planteaba su depuración que discutir acerca del futuro de las FF.AA. que debían conducir. 2) Se dedicaron a pensar y plantear el futuro de las mismas pero por los problemas de cohesión interna sumado a la inestabilidad económica y una política inhabilitó la discusión ya que no deseaba una rehabilitación por temor a que se fortalezcan y vuelvan a actuar activamente en política. 3) Los mandos, sin margen de maniobra, acomodaron su suerte y la de las FF.AA. a la del liderazgo político. En algunos casos por incapacidad para moverse por restricciones políticas en otros en franca complicidad. Esta situación llevó a convalidar incorporaciones de materiales, aceptación de fun-

ciones y pérdida de capacidades, acciones de ajuste en función de su suerte en su relación con el poder político. Finalmente 4) Los mandos aceptaron que el proceso de rehabilitación de las FF.AA. impulsado por la política tenía que ver con la visión que se tenían de la integración / aislamiento de la Argentina. Es por ello que pasamos de las misiones de paz en los noventa a las tareas de asistencia en catástrofes humanitarias, todas tareas subsidiarias, pero que permitieron equiparse para estas funciones, como escalón medio, reconstruyendo la logística y otras capacidades duales mientras que las capacidades centrales para la defensa territorial que era el planteo declamativo de las autoridades en defensa, eran desarticuladas.

Al momento no existe una certeza acerca de cuál ha sido la reacción/impulso del liderazgo militar al momento de tener que negociar con el poder político el futuro de las fuerzas que condujeron. Solo tenemos presunciones, las cuales pueden orientar acerca de las responsabilidades institucionales de la declinación, evitando caer en la responsabilidad unilateral del poder político. Gran parte de las discusiones avanzaron de manera reactiva no de forma pensada y planificada, y cuando la reacción o las circunstancias se acallaban la inercia seguía dominando el panorama. Las ideas que dominaron la discusión permitieron afectar los recursos presupuestarios.

LAS LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS Y LA PÉRDIDA DE CAPACIDADES

Las ideas dominantes en defensa 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 para el octavo país del mundo en dimensiones territoriales, donde su constitución reconoce que parte de aquello que considera su territorio se encuentra ocupado, y que mantiene aspiraciones de ampliación territorial sobre un espacio que actualmente se encuentra compartido por otros dos países aunque con un status quo congelado internacionalmente pero con fecha de expiración, como es la Antártida.

Movilizar mayores recursos presupuestarios de la agenda doméstica 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 qué 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. Nunca intentamos hacer política de defensa destinando recursos acordes a las necesidades.

Producto de la declinación económica de Argentina y las acuciantes crisis estructurales que vivió el país, gran parte de los ajustes se centraron en las áreas donde las consecuencias de corto plazo fueran me-

nos visibles, y donde existiera margen político para llevarlo a cabo.

En el dilema de asignación de recursos para defensa conocido como "manteca vs 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 realizara la adquisición de cinco aviones Super Etendart "de oferta" a U\$S 12 millones, a razón de U\$S 2.5 millones por avión, cuando un F-16Block 50C/D o MLU está en el orden de los U\$S 35 millones, comparativamente.

A ello se sumaron las ideas heredadas de la crisis del 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". Parte de esa política fue el uso de los astilleros nacionales para reparar el ARA San Juan, aunque el expertise sobre esa infraestructura se haya visto debilitado. 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 los años ochenta en el campo de la industria de de-

fensa donde la integración en la cadena de valores 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 el año 1981 hasta el año 2017 podemos realizar una serie de afirmaciones. Después de la guerra de Malvinas existe una ausencia marcada de equipamiento en función de necesidades de la misión principal, excepto en los años noventa donde se reconstruyó parte de la aviación naval en funciones de exploraciones, reconocimiento y tareas antisubmarinas, se reincorporó material aéreo para reforzar el obsoleto material militar aeronáutico, se sumó material para la aviación de Ejército para tareas de observación y exploración, y se agregó distinto tipo de movilidad a oruga y artillería. La designación de Aliado Extra OTAN llegó tarde para beneficiarnos del acceso a listas de material militar más moderno que aquel que nos ofrecían previamente. Ningún otro gobierno después del de Menem intentó acceder a equipamiento militar por esa vía.

Si puede señalarse que se sumó equipamiento relacionado con las misiones subsidiarias que hoy se encuentra en un estado operativo endeble. Cabe destacar que gran parte de ese equipamiento se logró con fondos de la ONU. Helicópteros, camiones, vehículos de exploración y de transporte de personal, junto con hospitales reubicables desde media-

dos de los noventa hasta mediados de los años dos mil, esa fue la norma para la adquisición de material militar.

El presupuesto de defensa cayó abruptamente en los años 80, pos 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% llegando a 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. El mensaje fue sencillo y claro: la plata que se les asigna presupuestariamente es el límite de la importancia que tienen en términos políticos.

Año	Presupuesto de defensa U\$S en dólares constantes millones	Equivalente en U\$S en dólares corrientes (2018) millones
1981	U\$S 9.000	U\$S 3.300
1984	U\$S 6.800	U\$S 2.800
1988	U\$S 1.900	U\$S 891
1989	U\$S 3.200	U\$S 1.600
1994	U\$S 6.255	U\$S 3.700
1995	U\$S 6.420	U\$S 3.796
1996	U\$S 5.558	U\$S 3.500
1997	U\$S 6.219	U\$S 4.000
1999	U\$S 5.242	U\$S 3.500
2001	U\$S 4.900	U\$S 3.100
2006	U\$S 2.300	U\$S 1.860
2007	U\$S 2.477	U\$S 2.050
2008	U\$S 3.025	U\$S 2.600
2012	U\$S 3.300	U\$S 3.100
2014	U\$S 4.508	U\$S 4.260
2015	U\$S 6.774	U\$S 6.490
2016	U\$S 5.428	U\$S 5.200
2017	U\$S 6.400	U\$S 6.300

Fuente IISS-Military Balance (1981-2017)

Se produjeron tres tipos de ajustes sobre el presupuesto de características diferentes. El primero podríamos identificarlo como "ajuste por crisis presupuestaria", y se produjo una vez finalizado el conflicto del Atlántico Sur y la llegada de la democracia, pero principalmente va a terciar la crisis de la deuda que afectó a toda América Latina en general. Una característica de esos tiempos: el último presu-

puesto que incluía adquisiciones militares de peso debidamente consideradas y con los reemplazos establecidos fue el de 1981/82.

Durante los años ochenta encontramos un dato recurrente en la publicación inglesa, que se resume en una frase: "limitaciones 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, sobretudo en el campo de la aviación, la estructura material de las FF.AA. conservaba considerables capacidades operativas en sus inventarios de "capital de trabajo". Sumado a las limitaciones presupuestarias, el material iba a encontrar además un problema de difícil solución: Las sanciones británicas impedían el normal abastecimiento de repuestos dando lugar a la aceleración de la llamada "canibalización" de equipos para mantener un estado mínimo operativo. Dichas sanciones se van a mantener hasta la segunda mitad de los años 90, donde se levantarían producto de la política de Menem hacia el Reino Unido, para volver a ser instauradas a partir del año 2012, como consecuencia de los retrocesos en la relación bilateral. Producto de la crisis de la deuda de los ochenta, los gastos militares de los países latinoamericanos van a reducirse hasta 1992 y la estructura

que los gobiernos de facto habían construido ya no iban a poder mantenerse ni modernizarse de la misma manera. En Argentina, los últimos sistemas de armas se van a incorporar en esa época producto de decisiones realizadas en años previos. El submarino Ara San Juan entró en servicio en 1985 y recién fue "modernizado" en el año 2007 haciéndole el mantenimiento del ciclo de media vida. Los buques más modernos de la Armada, los destructores de la clase Meko 360 y las corbetas Meko 140 serían incorporados entre 1983 y 1990. Producto de la conscripción, se consideraba que Argentina tenía reservas movilizables por un total de 250 mil hombres, al menos así lo contabilizaba el Military Balance a inicios de la década del noventa. Una estructura considerable con cada vez menos recursos.

Durante los años noventa 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 nivel de deuda. Sin embargo Argentina sufrió un nuevo tipo de restricción al cual podríamos llamar "ajuste por desacople". Mientras toda la región destinaba parte de su crecimiento del PBI a modernizar capacidades, la administración Menem optó por equipamiento que "mantuviera el equilibrio de poder regional" y reemplazará pérdidas de guerra.

Mientras que el presupuesto de otras áreas se incrementaba en función del crecimiento del país, el presupuesto militar no tuvo la misma suerte mante-

niéndolo estable en relación al PBI, sin considerar reemplazo de material por obsolescencia, necesidades operativas y cambios en las condiciones tecnológicas de la guerra, además de un incremento de los costos del armamento en general en todo el mundo, y de una reducción creciente de los proveedores internacionales de sistemas de armas complejos llevando a una concentración de los distintos tipos de complejos industriales militares posguerra fría.

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, pero se mantuvo la lógica, el gasto es para personal y no para operaciones.

El presupuesto era estable en relación al PBI pero no se podían adquirir los mismos bienes que antes. Era lo suficiente para mantener funcionando aquello que podía funcionar y desprogramar, aunque con algún tipo de compensación aquello que no podía continuar operativo en algunos casos, y en otros la mera desprogramación como fuera recordada la venta del portaaviones ARA 25 de Mayo que ya no se lo podía seguir manteniendo, sacando el corazón y el sentido –por ejemplo– 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 y el MTCR, como parte de la inserción argentina al mundo.

En esta etapa solo existió programa de reemplazo programado. La desactivación de los Mirage IIIB de la Fuerza Aérea, al mismo tiempo que se incorporaban los A-4AR y más tarde se proponía realizar una modernización de los Mirage restantes por U\$S 39 millones que les permitió seguir operativos hasta que una serie de accidentes fatales obligó a retirarlos de servicio. Ciertamente que se ofrecieron aviones de combate F16, pero se optó por dejar propuesta por fuera porque alteraba el equilibrio de poder latinoamericano y razones de costo.

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 las fuerzas a otras funciones en el mercado, como por ejemplo pilotos aerocomerciales o empresas de seguridad privada. Además la vida militar dejaba de ser una posibilidad efectiva de las clases medias de ascenso social, llevando a participar en el ensamblado social de las FF.AA. a otros sectores sociales. La situación por la cual cada vez se destinaban más recursos a personal y menos a operaciones y mantenimiento se mantuvo como consecuencia de la misma dinámica del ajuste que se llevaba a cabo.

Asimismo el Estado comenzó un proceso de enajenación de bienes militares, que eran vendidos pero

que los militares no podían disponer de esos fondos para realizar inversiones de capital que los llevaría a modernizarse, por el contrario se utilizaban para otras prioridades en el Estado.

El ciclo de declinación del material militar se mantuvo impertérrito y el cambio de administración pos crisis del 2001, llevó a cabo un tercer ajuste aunque fuera presentado como una recomposición en términos reales. En este caso se sucedió un "ajuste por inflación" el cual se combinó con un cuarto tipo de ajuste que podríamos identificarlo como de "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 el año 2001 y 2002 el 90% del presupuesto de defensa estaba destinado a los gastos de personal y de funcionamiento de las unidades, el cual era 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.

Durante los doce años que duró el movimiento kirchnerista, el proceso de "rehabilitación" militar fue posible por un aumento de la cuota de poder personal de algunos jefes de las FF.AA. y la idea de la reconstrucción vía el desarrollo de una industria para la defensa. De esta manera se desti-

naron ingentes recursos a el 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 relacionados con TAMSE 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 conocidos como PIDDEF, 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 sumará capacidades, cabe destacar que los satélites puestos en órbita, ninguno tuvo función que pueda clasificarse como militar y la instalación de radares viene con demoras presupuestarias importantes.

Se le extendió la vida útil a 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. A ello se sumó una reducción de la cooperación con los países occidentales y un re direccionamiento con países de menor peso relativo en temas militares, aunque se formularon acerca-

mientos con Rusia y China. Con este último se hicieron diversos anuncios de producción, pero tampoco se concretó efectivamente nada. Dos compras caracterizaron su gestión. La adquisición de helicópteros pesados rusos MI-17 recuperando 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.

Cabe destacar que a partir del año 2011 en materia presupuestaria los military balance señalan tres cuestiones: 1) la creciente obsolescencia del material militar, 2) la configuración tradicional de las FFAA orientadas a una agresión territorial estatal y 3) la tendencia de emplear a los efectivos militares en tareas de lucha contra el narcotráfico.

Fue la administración Fernandez de Kirchner aquella que consolidó la pérdida del stock de material y bajo su condición de Comandante en Jefe de las FF.AA. dejaron de prestar servicio un mayor número de capacidades militares. Salio de servicio la aviación de combate a reacción, se redujo la flota de transporte aéreo estratégico, Se disminuyeron las 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.

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 etendart "capaces" de combatir al finalizar su mandato. Ese ejemplo se verifica en el resto de las FF.AA. Si bien, ya en 1983 existe material obsoleto como los aviones Neptune o los Lockheed Electra, los mismos prestaron servicio hasta los años noventa, y en esos casos tuvieron equivalentes de reemplazo cuando salieron de servicio. El último reemplazo programado, fueron los A-4P(Q) por los Super Eten-dart a principios de los años ochenta.

Un último ejemplo puede realizarse con la aviación del Ejército, la cual cubría la aero-movilidad de los componentes de su fuerza. Para 1982 la misma contaba con 143 aviones y helicópteros cumpliendo todo tipo de funciones, aunque algunos ya eran considerados obsoletos para esa época. Para el año 2016 ese sector quedó reducido a 69 en ambas categorías, perdiendo la capacidad de despliegue que tenía con los Aeritalia G-222, un avión de transporte comparable aunque de menor porte con los Hércules C-130 de la Fuerza Aérea. Si bien existían capacidades duplicadas producto del exceso de recursos de otras épocas. El ajuste inevitablemente terminó con dichas duplicaciones.

Durante 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 oportu-

nidad y las capacidades que sirvieran para cumplir con lo demandado por el poder político. El presupuesto de defensa subió y bajo, 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 que gastar más en defensa no necesariamente es "comprar" mayor seguridad, de hecho para 1982 nosotros generamos una situación conflictiva producto de nuestra fortaleza relativa. Sin embargo, ciertamente descuidar el componente militar implica aceptar más inseguridad.

Todos los planes que se propusieron, desde el Plan Ejército Argentino 2025, pasando por la llamada modernización del sector defensa, y los diversos ciclos de capacidades quedaron inconclusos en sus objetivos o no pudieron ser llevados a cabo por falta de fondos. Al igual que en el plano de las ideas, en el material se optó por un status quo que fuera desfavorable para las FF.AA. al punto tal que los cuatro tipos de ajuste tuvieron sus efectos. Fuerzas más pequeñas, con menos capacidades que piden los sectores que buscan mantener ese status quo desfavorable para las FF.AA. existen hoy. Suelen escribirse acerca de la necesidad de tener FF.AA más pequeñas y preparadas, al menos uno de esos puntos lo conseguimos, no por tener un plan o realizar una reforma inteligente de nuestra organización militar, sino por el ajuste

a las que fueron sometidas. Veamos entonces que podemos pensar acerca del futuro de las FF.AA. pos ARA San Juan.

ACERCA DE CÓMO PERDIMOS LA ANTARTIDA

Durante el mes de diciembre de 2017 y por un breve período de tiempo, que duró hasta abril de 2018, la pérdida de los 44 tripulantes del submarino ARA San Juan provocó un acalorado debate sobre el estado actual de las FF.AA. en su conjunto, su misión futura y qué se debería hacer con ellas. Desde las voces que señalaban que se invertía ingentes suma de dinero mal utilizadas, a aquellas que señalaban que el gasto en defensa era insuficiente y que además las premisas sobre las que se consideraban las mismas se encontraban mal planteadas permitieron poner en discusión aquello que era importante para el futuro de las FF.AA. y no las consabidas y circulares discusiones sobre el control civil de las mismas.

La realidad se imponía con toda su crudeza en el octavo país del mundo con una población de 43 millones de habitantes los cuales en su mayoría se encuentran a no más de 400 km de la Ciudad de Buenos Aires y que aspiraba a recuperar las Islas Malvinas, con un reclamo en la Antártida de 1.416.000.000 km². El cual se superponía con los reclamos de Chile y el Reino Unido de Gran Bretaña. Un Ejército "sobredimensionado" para las funciones que estaba realizando pero reducido y escuálido en materia de todo aquello que debería abarcar que se

considera su relación con el espectro del territorio involucrado. Un mar donde la depredación es una constante junto con la incapacidad de controlar aquello que en ese espacio sucede. La penetración de nuestro espacio aéreo de manera constante y un monitoreo del mismo ineficiente. La tragedia permitió discutir cirugía mayor, para resolver el futuro de los militares desde el punto de vista de 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 ya era demasiado tarde. Años de desinversión en capacidades modernas de defensa demandaban más recursos que aquellos que se podían destinar efectivamente, discutir política de defensa en los márgenes es una cosa, y otra completamente distinta es destinar recursos a la misma. En teoría todo se estaba discutiendo, pero en la práctica, sostener la infraestructura y las capacidades remanentes era cada vez más complicado, en función de los recursos existentes.

Asimismo el contexto internacional se movía a una mixtura entre amenazas transnacionales y a otras que seguía 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. La biblia y el calefón coexistían y

esto era cada vez más evidente en todos los lugares del planeta, aunque con diferente intensidad.

En Argentina, las condiciones presupuestarias y las necesidades de retomar una misión, ya que la misión principal estaba completamente descuidada y políticamente era inaceptable destinar más recursos habilitó la discusión de la seguridad interior, la cual se hacía desde el año 2011, de manera subrepticia, y con un entramado endeble. La misma se trabó en los términos de siempre. Los "peligros" de las FF.AA. en seguridad interior, anteponiendo la historia trágica del país y los países testigos, solo que los defensores del status quo realizaron una variación, dado que en 2018 la situación en Colombia había sido resuelta en gran parte por la capacidad militar del Estado Colombiano, y el proceso de paz impulsado por el gobierno comenzaba a rendir sus frutos, tuvieron que desplazar el ejemplo de aquello que estaba mal a México.

Como la realidad siempre termina por imponerse y siguiendo los mismos patrones que había pasado con la Fuerza Aérea, las filas de las FF.AA. continuaron con la sangría de oficiales, a la cual se sumaron ahora suboficiales jóvenes que alentados por la posibilidad de duplicar su salario, quienes comenzaron a pasarse de manera voluntaria a la Gendarmería. A la postre estaban mejor entrenados y equipados, al tiempo que esa fuerza fue aceptando solo a los candidatos más aptos.

Ese drenaje afectó el talento humano existente en

las FF.AA. dejándolas con aquellos que no podían pasarse o no presentaban las condiciones. Esa tendencia marcó un incremento en los números de las FF.SS. en detrimento de las militares, por consiguiente también comenzaron a perderse recursos económicos. Con menos personal, el poder político consideró que ciertas unidades eran inviables sostenerlas y comenzó a cerrarlas o entregárselas a la Gendarmería.

Para el año 2020, se concluyó el reemplazo completo de las defensas misilísticas de Malvinas, y se produce la entrada en servicio de los typhoon block 4 en el complejo militar de Mount Pleasant, como parte de las rotaciones rutinarias de equipamiento. El portaaviones Príncipe de Gales hace su primer despliegue operativo en las costas de África en el Atlántico Sur, visitando el territorio de las Islas Malvinas, como parte de su despliegue en aguas australes y se produce el primer abastecimiento de las bases antárticas con los helicópteros Merlin que sirven en dicho buque. Dadas las óptimas relaciones existentes con el Reino Unido, el evento es reportado en la sección sociales de los periódicos, aunque algún diario de escasa circulación y credibilidad levanta el suceso notando la presencia de los "piratas".

Durante la transición gubernamental del 2023, el gobierno de las Islas Malvinas anuncia 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, como consecuencia de las mayores necesidades energéticas del mundo y de la lentitud en el reemplazo de la matriz energética verde. Mientras tanto Argentina había terminado de dar de baja sin reemplazo los A4AR de los noventa y su aviación militar eran un puñado de IA63 Pampa y unos remanentes de los IA-58, los cuales eran superados por los jets ejecutivos como los gulfstream y learjet que tenían un valor reducido en el mercado y que hacían más efectivamente el trabajo de entregar droga en el norte del país. La mentalidad de avioneta narcotraficante de años previos había prevenido una discusión seria acerca del futuro de la interceptación aérea en el norte.

Los C-130 continuaban su operación aunque con algunas limitaciones dedicándose casi en exclusividad a trasladar efectivos de seguridad, aunque relegando en materia de prioridad las ejercitaciones aerotransportadas. Los reemplazos de los Hércules, producidos en Brasil y en los cuales Argentina contribuía a producción, los KC-390, habían comenzado su servicio en ese país en el año 2020, sin embargo recién en el año 2021 Gran Bretaña levantó las restricciones sobre el equipamiento de origen inglés existente en dicho avión, llegando los dos primeros en el año 2023. La flota total de transporte "estratégico" continuaba siendo de 8 aviones.

Los cinco Super Etendard Modernize comprados para la cumbre del G-20 entraban en sus últimos años de vuelo pero ahora existe la friolera de 5 pilotos por

avión. En un evento de conjuntos "sin precedentes" en palabras del vocero presidencial ahora la aviación naval entrenaba en reacción a la Fuerza Aérea. Mientras tanto el último P-3 Orion y los S-2 tracker salían de servicio, con lo cual se perdía la capacidad de exploración y vigilancia naval. La pesca ilegal estaba en auge aunque debido al aumento de los destacamentos navales de exploración del Reino Unido, contuvo por un tiempo la situación, aunque provocó un pedido específico por parte de ese país para que hagamos "más" en el control del espacio marítimo. La respuesta fue "limitaciones presupuestarias".

Equilibrado el presupuesto, por acuerdo del FMI en 2018, se consultó sobre la posibilidad de incorporar aviones de combate a reacción, lo cual comenzó a considerarse, como consecuencia de un evento no del todo aclarado cuando un avión F-16 de Chile sobrevoló a baja altura y armado con un Pod de reconocimiento, fotografió un ejercicio del ejército argentino, que 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 fase dos, se ubicarían elementos remanentes del Ejército en la protección de los yacimientos de Vaca Muerta entre Malargüe y Chos Malal, los mas cercanos a la frontera en Argentina.

Para el año 2025 dos situaciones alertan a las alicaídas FF.AA. el primero es el envejecimiento

poblacional de su personal. En el año 2019 se había decidido cortar el ingreso de los soldados voluntarios y eso ocasionó cierto envejecimiento de los voluntarios existentes, pero al mismo tiempo también habían caído las incorporaciones de oficiales y suboficiales, junto con el drenaje de hombres como consecuencia de los mejores salarios.

La mejora en las condiciones económicas y las expectativas de progreso alejaban cada vez más a los jóvenes de seguir una carrera vinculada a la defensa nacional, ya que no tenía "sentido". El segundo problema era el marcado atraso tecnológico del conjunto de las FF.AA. en todos sus aspectos. Las redes militares habían sido intrusadas en el ciberespacio, generando varias confusiones en un ejercicio combinado entre el Ejército y la Infantería de Marina. 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 del mismo, un asalto que debía realizarse en Bajada del Agrio, también Neuquén fue cambiado a "último" momento mediante ordenes electrónicas, (producto del "paper less" que impulsó el gobierno en el año 2017) y como consecuencia de ello una sección terminó desconectada del esfuerzo principal de movilización y parte de ella estuvo "perdida" por tres días.

Sin poder resolver quien fue o cual fue la motivación de dicho ciberataque, la duda carcomió a los llama-

dos "cibersoldados" del EMCO.

Como la extracción de petróleo Off Shore continuaba en la zona de Malvinas, Cancillería se encargó de protestar por la extracción de petróleo en aguas "en disputa" en el marco de la ONU y los medios se hicieron eco de la situación. Aun bajo un gobierno de centro derecha, el Congreso impulsó alguna medida similar al decreto 256/10 pero el efecto fue aún menor, sin enforcement las declaraciones de buena voluntad abundaron al igual que el comercio exterior entre Uruguay, Brasil y Chile con las Islas Malvinas.

Para el año 2030, El Financial Times anuncia que se va a comenzar a discutir los status territoriales de cara a la finalización del tratado antártico, justamente para evitar aquello que había pasado en el 2028, donde el Ártico había sido repartido de manera compulsiva entre los actores con poder militar de la región, lo cual provoco más de una escalada. Por suerte los aviones que se derribaron fueron de Dinamarca y Canadá, lo cual brindo algún margen de negociación a los efectos de evitar un choque mayor entre las grandes potencias. Rusia en el proceso también había perdido algunos aviones pero esa mini "conflagración de invierno" -como se la conoció- permitió establecer los límites del Ártico.

En Argentina llegan a su límite operativo las Me-ko 360 y las 140. Nuevamente no hay reemplazo a la vista, por lo tanto preventivamente se vuel-

ven a reducir las horas de navegación, aunque se dice que "está todo bien" porque se habían incorporado dos drones del proyecto SARA en el año 2025 que permitían "saber que pasaba". Un año más tarde se termina efectivamente el sueño de "Las Malvinas Argentinas". El gobierno de las Islas producto de los ingresos del petróleo, pesca y turismo, logran poblar un poco más el espacio territorial y son ahora quienes pagan por las defensas británicas, con lo cual eliminan ese costo marginal del presupuesto de defensa británico. En su presupuesto público aparece por primera vez el ítem "national defence spending". Para el 2032 se declaran independientes y promueven su asociación soberana al Reino Unido. Sin mucha capacidad de reacción el gobierno protesta por todos los canales diplomáticos y brevemente los latinoamericanos se vuelven a unir en el reclamo por Malvinas. Uruguay es el primero en abrir una sede comercial. Mientras tanto una crisis en África es resuelta por un grupo de paracaidistas del ejército británico que son desplegados desde Inglaterra en C-17 modernizados, que usan de asiento militar el aeropuerto de la Isla de Santa Helena, construido entre el año 2012-2016 gracias a la previsión de fondos del DFID.

Estandadas las negociaciones por la Antártida para el año 2040, todos los países que tienen intereses en este territorio comienzan a incrementar su presencia naval y aérea y aun cuando hacen un esfuerzo por mantenerla desmilitarizada, son cada vez más los

reportes que señalan que la infraestructura existente se amplía y en esas ampliaciones comienzan a existir indicios de fuerzas militares encubiertas. Todo comenzó con un incidente menor entre , en mayo de 2044 cuando comenzó la instalación de una nueva base antártica en territorio considerado argentino.

Este breve relato, sirve para pensar escenarios. Como tal puede tener miles de variantes, pero todo ello lleva a discutir qué pasa cuando existen conflictos irresueltos, las condiciones de partida cambian, y que además aún cuando se cuenta con tiempo para tomar las medidas correctivas, el mismo se agota.

El 2040 parece lejano, pero en términos políticos representa apenas siete ciclos presidenciales. Es ahora donde resulta necesario comenzar con la reconstrucción funcional del instrumento militar. Las señales hasta el momento no son alentadoras. En un contexto de ajuste estructural del gasto público el presupuesto de defensa volverá a sufrir un ajuste por crisis presupuestaria. La idea de tener pensar la seguridad de la Argentina de forma integral significaría un avance importante pero quienes resienten de poder desarrollar un instrumento militar afín al necesario en el Siglo XXI –lo cual no significa cambiar la función– sino establecer para que las queremos, que capacidades necesitamos y como pueden asistir a fuerzas que cumplen otra función pero en los márgenes, por

ejemplo en temas de vigilancia de fronteras. Compartir recursos es necesario para un país que tiene capacidades limitadas, al igual que 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 siguiendo los lineamientos generales que se establecen en la estrategia conocida como A2/DA o anti acceso y denegación de área que trabaja sobre las capacidades defensivas de bloqueo territorial frente a un actor 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 tragedia del ARA San Juan marcó un hito en tanto permitió cooperar con todos ellos, pero también fue un punto bajo de nuestras capacidades dejándonos expuestos frente al resto del mundo. 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 se retirarán también los suboficiales que se dedican a

los motores a reacción, perdiendo así personal especializado, tan importante como el piloto de combate, pero el cual no se suele visibilizar, pero que son la sabia de una fuerza militar.

El Ejército, no necesariamente hay que recortarlo, sus dimensiones son exiguas si consideramos el territorio a defender y el futuro como guía. Como bien señaló Rosendo Fraga si perdemos la Patagonia, perdemos el mar. Toda proyección de poder demanda un ancla territorial, la cual actualmente se encuentra afectada por un ejército que también languidece al igual que las otras fuerzas.

Modernización demanda poner en funcionamiento los planes de reequipamiento militar estableciendo algún tipo de escalonamiento en materia de adquisiciones. Ciertamente que se deberá trabajar con el transporte aéreo y de ala rotativa. Preparar el debido reemplazo para las Meko el cual 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 disparar misiles guiados, al igual que tienen nuestros 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. La presencia en los espacios comunes con una actitud defensiva deberá comenzar a construirse ahora, de lo contrario, y apropiándose de las palabras del Ministro de Defensa Jobin, cuando el futuro nos alcance difícilmente podremos decir que no, cuando necesitemos decir que no.

Referencias

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

2-Existen tres libros que retratan muy bien el proceso de adquisición confuso existente en el periodo previo a la guerra de Malvinas, estos son: Yofré, Juan Bautista, 1982: Los Documentos Secretos de la Guerra de Malvinas, ed. Sudamericana, 2011, Buenos Aires. Dobry, Hernán, Operación Israel: El rearme argentino

3-https://www.utdt.edu/ver_notas_prensa.php?id_notas_prensa=14632&id_item_menu=6

4-Battaglino, Jorge: Palabras Mortales: ¿rearme y carrera armamentística en América del Sur?, Revista Nueva Sociedad N°215, mayo-junio 2008. http://nuso.org/media/articles/downloads/3520_1.pdf

5-Escude, Carlos: ¿Somos un protectorado de Chile y Brasil?, en La Nación, 24 de enero de 2013, <https://www.lanacion.com.ar/1548409-somos-un-protectorado-de-chile-y-brasil>. Escude, Carlos: "El Experimento del Bicentenario: las Políticas Pacifistas de Argentina 2003-2011", Cema Working Paper, Serie Documentos de Trabajo 437, Uccema. <https://>

6-Cisneros, Andrés: Apuntes para una Política Exterior Post Kirchnerista, Ed. Planeta, 2014

7-Argentina pasó de tener desplegados en promedio 1500 ho. en distintas misiones en el mundo con picos de 2700 ho, a tener desplegados 375 pacificadores en misiones históricas de esa organización. Muy lejos de Uruguay con 935, aunque ciertamente con una impronta mayor que Brasil, que aún hoy clama por un lugar de relevancia en el sistema de toma de decisiones de la ONU y Chile.

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

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

10-Otro claro ejemplo de la acción por mezclar los términos del debate los podemos encontrar en el siguiente artículo. Tokatlian, Juan Gabriel: Argentina y la Guardia Nacional de Georgia, Clarín, 10 de enero de 2017 <https://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional->

11-Powell, Robert: "Guns, Butter and Anarchy", The American Political Science Review, Vol.87 No.1, March 1993.

12-Brooks, Stephen, Producing Security: Multinational Corporations, Globalization and the Changing Calculus of Conflict. Princeton University Press,

13- Reequipamiento de la Fuerza Aérea, Clarín, 3 de agosto de 1998. https://www.clarin.com/politica/entregan-primer-caza-a4-ar_0_SJXmYgk82g.html

14- Sistema Aéreo Robótico Argentino

15– Se estima que cerca del 80% del territorio del país tiene algún tipo de control de radar, ese porcentaje baja drásticamente de cara al espacio marítimo y el mayor esfuerzo de radarización se ubica en el norte

16–Brooks, Rosa, How everything became military and military became everything, Ed. Simon & Schuster,

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

18– The Fight to own Antartica, Financial Times, May 24, 2018, <https://www.ft.com/content/2fab8e58-59b4-11e8-b8b2-d6ceb45fa9d0>

19–Battaleme, Juan, El Acceso a los Espacios Comunes y las Estrategias de Negación de Espacio y Antiacceso. Cuadernos de Geopolítica, N°1, 2013.

Para citar este artículo:

Battaleme, Juan (2018), " El futuro de la Defensa Nacional después de la tragedia del ARA San Juan", [disponible en línea desde julio de 2018], Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el mundo. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: http://www.cari.org.ar/pdf/ara_sanjuan_battaleme.pdf