

# DEFENSA Y FUERZAS ARMADAS

---

Jorge P. Barrales



**E**n los treinta y cinco años de democracia transcurridos entre la presidencia del Dr. Alfonsín y la gestión en curso del Ing. Macri, la Argentina contabilizó diez presidentes y dieciocho ministros de defensa.

Con respecto a los presidentes, hubo dos reelectos (Menem y Fernández), dos que no finalizaron su mandato (Alfonsín y De la Rúa), uno interino (Duhalde), tres efímeros (Caamaño, Rodríguez Saa y Puerta), uno con mandato completo (Kirchner) y, finalmente, uno con mandato en curso (Macri).

Para el presente trabajo, se han considerado los períodos presidenciales más significativos en relación con la defensa y las FF. AA, indicados en el cuadro al pie. Por su parte, estas presidencias incluyen dieciséis de los dieciocho ministros de defensa que se desempeñaron hasta la fecha de confección del presente artículo.

CNIM (RE) VGM  
Jorge Paulo Barrales

PRESIDENTES	MINISTROS DE DEFENSA	LEYES Y DECRETOS
<b>ALFONSÍN</b> DIC 1983/JUL 1989 (5,5 años)	-Raúl Borrás: 1983/85 -Roque Carranza: 1985/86 -Germán López: 1986 -Horacio Jaunarena: 1986/89	Ley N.° 23.554 de Defensa Nacional (Sancionada: 13 ABR 88; promulgada: 26 ABR 88)
<b>MENEM</b> (reelecto) JUL 1989/DIC 1999 (10 años)	-Ítalo Lúder: 1989 -Humberto Romero: 1989/90 -Guido Di Tella: 1990/91 -Erman González: 1991/93 -Oscar Camilión: 1993/96 -Jorge Domínguez: 1996/99	Ley N.° 24.059 de Seguridad Interior (Sancionada: 18 DIC 91; promulgada: 6 ENE 92)
<b>KIRCHNER y FERNÁNDEZ</b> (reelecta) MAY 2003/DIC 2015 (12 años)	-José Pampuro: 2003/05 -Nilda Garré: 2005/10 -Arturo Puricelli: 2010/13 -Agustín Rossi: 2013/15	Decreto 727/06 (12 JUN 2006) Decreto 1691/06 (22 NOV 2006)
<b>MACRI</b> DIC 2015/DIC 2019 (en ejercicio)	-César Martínez: 2015/17 -Oscar Aguad: 2017/(en ejercicio)	Decreto 683/2018 (23 JUL 2018)  Decreto 703/2018 (incluye Directiva de Política de Defensa Nacional) (31 JUL 2018)

En este artículo, el espacio dedicado a las presidencias de Alfonsín, Menem y Kirchner/Fernández es inferior al correspondiente al del presidente Macri. Esto se debe a que, en lo que a las FF. AA. se refiere, aquellos son una necesaria referencia a un pasado de decadencia y de frustración, y este último es un vínculo con un futuro de esperanza e incertidumbre.

## PRESIDENCIA DE RAÚL ALFONSÍN (DIC 1983/ JUL 1989)

En un contexto de euforia democrática, de sentimiento social preponderantemente anti-militarista, de juzgamiento de juntas militares y de alzamientos «carapintadas» (Pascua 87 y enero 88), el Dr. Alfonsín inició (con el acuerdo tácito del grueso del arco político) el proceso de debilitamiento de las FF. AA., núcleo del «partido militar» que compitió ventajosamente por el poder con los políticos desde 1930.

Este proceso protegió la clase política contra las ambiciones militares, pero desprotegió progresivamente al pueblo argentino; tal es así que, cuando más tarde el Dr. Alfonsín ocupó la banca de senador de la provincia de Buenos Aires (DIC 2001), nuestros ciudadanos

**La importancia de la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional radica en el sostenimiento de las hipótesis de conflicto como concepto tradicional, tal como continúa siendo interpretado por los países de región.**

habitaban una nación enorme (la 8.ª del mundo) y potencialmente rica, pero con un poder militar exiguo que la condenaba a la indefensión.

Durante el gobierno del Dr. Alfonsín y con Jaunarena como Ministro de Defensa, se dictó la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional, que en su Art. 8.º establece que: «el Sistema de Defensa Nacional debe determinar las *hipótesis de conflicto* y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra».

La importancia de esta ley radica en el sostenimiento de las hipótesis de conflicto<sup>1</sup> como concepto tradicional, tal como continúa siendo interpretado por los países de región.

## PRESIDENCIA DE CARLOS MENEM (JUL 1989/ DIC 1999)

### Pérdidas militares significativas durante el gobierno de Carlos Menem

En 1997, la **ARMADA** perdió el portaaviones ARA 25 de Mayo (buque insignia de la Flota de Mar) y el buque de desembarco ARA San Antonio, ambos relacionados con la proyección del poder naval integrado.

La **FUERZA AÉREA** (y, por extensión, el instrumento militar completo) sufrió el desmantelamiento del proyecto Cóndor II (1993).

La relación del Dr. Menem con los militares fue cordial y afable; no obstante, las FF. AA. continuaron deteriorándose bajo su mandato por falta de recursos presupuestarios.

La gestión del presidente Menem incluyó la mayor cantidad de ministros de defensa (seis) y, durante ella, se dictó la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior, que contiene tres artículos de particular importancia para las FF. AA.:

- 1) El Art. 29 establece claramente que el Comandante (Director o Jefe) es responsable de restablecer el orden dentro de su jurisdicción, para lo cual puede verse obligado a reprimir en un contexto social que aborrece el término y que pretende que el restablecimiento del orden sea siempre incruento.
- 2) El Art. 31 norma la intervención (excepcional) de las FF. AA. para el restablecimiento de la seguridad interior.
- 3) El Art. 32 en su inciso 32.c establece que si el Presidente lo determina y el Congreso lo avala, las FF. AA. combatirán en el marco interno de la misma forma que lo harían contra un «agresor militar convencional externo»<sup>2</sup>, con lo cual es de esperar que las bajas que produzcan las FF. AA. sean mayores que las que producirían las fuerzas policiales o de seguridad en igual circunstancia.

## PRESIDENCIAS DE N. KIRCHNER y DE C. FERNÁNDEZ (MAY 2003-DIC 2015)

En los doce años de gestión del matrimonio Kirchner, el sesgo ideológico vinculado a la «década de 1970» les impidió fortalecer las FF. AA. tal como hicieron gobernantes afines (Castro, Chávez y Evo Morales), con lo que desaprovecharon un contexto económico muy favorable y desestimaron la «sed operativa» de las jerarquías medias y bajas, que continuaron siendo resignados testigos de la satisfacción profesional de sus pares de la región.

La doctora Nilda Garré, por su parte, desde su postura ideológica próxima al chavismo y claramente antiestadounidense<sup>3</sup>, desempeñó su rol con una convicción y un empuje que la mayoría de los militares hubiera deseado para quienes la precedieron y la sucedieron en el cargo, que eran portadores de una concepción ideológica considerada más «tradicional», pero sin generar o, al menos, proponer medidas concretas para detener el deterioro militar.

A la iniciativa de la Dra. Garré se deben los Decretos 727/06 y 1691/06 (recientemente derogados por el Presidente Macri), sobre los que caben las siguientes observaciones:

<sup>1</sup> Este concepto de «hipótesis de conflicto» sería rebatido por el Decreto 1691/06.

<sup>2</sup> Inc. 32.c: Tratándose de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554 (Defensa Nacional).

<sup>3</sup> Desalojó al grupo militar de los EE. UU. del piso 13 del Edificio Libertador.

1) El empleo del instrumento militar argentino está claramente orientado a repeler un *agresor militar estatal externo* (presuntamente extrarregional) que, para justificar tal condición, debería ser naturalmente poderoso (ambos decretos).

No obstante, en doce años de gestión, ninguno de los presidentes aportó ninguna capacidad militar que posibilitara a las FF. AA. enfrentar a un enemigo de esa naturaleza.

- 2) Rechaza *enfáticamente* el empleo de las FF. AA. contra las «nuevas amenazas» (Decreto 1691/06).
- 3) Establece el *reemplazo de las hipótesis de conflicto* por el «criterio de capacidades» como parámetro para el diseño de fuerzas (Decreto 1691/06).
- 4) El «criterio de capacidades» complementado con los subcriterios de «formas genéricas de agresión», «capacidad suficiente» y «fuerza activa sustancial» (Decreto 1691/06) constituye una entelequia<sup>4</sup> que, cuando abandona la zona de confort del papel, se estrella contra la realidad presupuestaria y queda condenada a colapsar en el campo de batalla.

### Negación de la «hipótesis de conflicto Malvinas»

El Ministro de Defensa de la Dra. Fernández desconoció explícitamente el caso Malvinas como hipótesis de conflicto:

Agustín Rossi desmintió a un diario inglés: «No tenemos hipótesis de conflicto en Malvinas». «El Ministro de Defensa respondió a la prensa británica, que publicó que Gran Bretaña teme una “redada militar” argentina; rechazó que el Gobierno planee un importante gasto en armas», *La Nación/Política/Malvinas*, 23/2/2014.

Cabe señalar que los británicos ocupan aproximadamente 12 100 km<sup>2</sup> (Malvinas) de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (creada por Ley N.º 23775/1990). Si las fuerzas británicas ocuparan una superficie equivalente de la provincia de Buenos Aires (por ej.: Azul + Coronel Suárez), a la clase política le sería muy difícil negar la existencia de una hipótesis de conflicto.

Finalmente, teniendo ambas provincias el mismo estatus legal, queda demostrado por el absurdo la vigencia del concepto de «hipótesis de conflicto» en general y de la «hipótesis de conflicto Malvinas» en particular.

### PRESIDENCIA DE MAURICIO MACRI (en curso) (DIC 2015/DIC 2019)

En la segunda quincena del mes de julio del corriente año, el presidente Macri promulgó los **Decretos 683 y 703/2018** que establecen las nuevas pautas que orientarán el empleo del instrumento militar en el marco de la reforma militar visualizada por su gobierno.

Dada la importancia que revisten ambas normas para nuestras FF. AA., he considerado oportuno rescatar sus partes más significativas y realizar las observaciones pertinentes sobre su contenido.

### DECRETO 683/2018

Esta norma desarticuló la orientación impuesta para el empleo de las FF. AA. por los Decretos 727/06 y 1691/06 del gobierno anterior, y la reorientó según su visión, adelantada parcialmente en varias oportunidades durante su gestión.

### Criterio de capacidades

Cuando las «capacidades» que sean pertinentes poseer para enfrentar las formas genéricas de agresión que exige la Defensa Nacional carezcan de una demanda cuantitativamente objetiva, para el diseño de tales «capacidades» se apelará a la pauta de «capacidad suficiente». Por «capacidad suficiente» debe entenderse el desarrollo de una «fuerza activa sustancial» (mínima organización que, en forma sistémica, posee todos los atributos que le permiten desarrollar, de manera autónoma, todas las operaciones inherentes a la potencialidad de que se trate) con aptitud de *expandirse* o *adecuarse* según los requerimientos de respuesta operacional que se le presenten.

### Pérdidas y hechos militares significativos durante el período Kirchner-Fernández

**ARMADA:** Se desafectó el destructor ARA *Santísima Trinidad* (2005) y se redujo la Aviación Naval a su mínima expresión.

*Nota:* Durante el segundo mandato de Cristina Fernández, se produjo el secuestro de la fragata *Libertad* en Ghana (2 OCT/15 DIC 2012).

**FUERZA AÉREA:** Perdió la capacidad de interceptación supersónica con la baja de los Mirage. Adicionalmente, los aviones subsónicos A4AR quedaron en situación crítica.

**El empleo del instrumento militar argentino está claramente orientado a repeler un agresor militar estatal externo...**

<sup>4</sup> Entelequia: Cosa, persona o situación perfecta e ideal que solo existe en la imaginación.



Fragata ARA *Libertad*

**El Tribunal Supremo de Ghana dictaminó que retener la fragata *Libertad* fue injusto**

*La Nación*, 20/6/2013

**Las agresiones de origen externo conducidas por fuerzas militares convencionales pertenecientes a otros Estados ya no son el motivo excluyente de la misión de las FF. AA.**

### ANEXO I AL DECRETO 703/2018, «Directiva de Política de Defensa Nacional»

Este Anexo consta de tres capítulos en los cuales se expresa la sustancia de la reforma militar que pretende impulsar este gobierno. Por su impacto sobre el instrumento militar, consideraré particularmente el Capítulo III, sobre el cual haré las observaciones que considero pertinentes.

#### Capítulo I

Contiene un *diagnóstico global y regional* según el enfoque del actual gobierno, diametralmente opuesto al de las gestiones Kirchner-Fernández.

#### Capítulo II

Expresa el *posicionamiento estratégico argentino en materia de defensa*, al que define como «estratégico defensivo» en un contexto de actitud cooperativa en los ámbitos vecinal, regional y global, acorde a nuestro compromiso de consolidar Sudamérica como zona de paz.

#### Capítulo III. Generalidades

Establece que «la misión primaria del Sistema de Defensa Nacional *consiste en asegurar la defensa nacional ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas*».

Además, agrega: «*Abarca también la protección de los ciudadanos argentinos y bienes nacionales en terceros países, aguas y espacios aéreos internacionales*».

#### Observación 1:

Las *agresiones* de origen externo conducidas por *fuerzas militares convencionales* pertenecientes a otros Estados ya no son el motivo excluyente de la misión de las FF. AA. Pero aun reconociendo que su posibilidad de ocurrencia es muy baja, no pueden descartarse; y en caso de que ocurriesen, la respuesta militar argentina, en las condiciones actuales, sería totalmente inadecuada.

<sup>5</sup> Ambos decretos (1714/2009 y 2645/2014) corresponden a la Directiva de Política de Defensa Nacional del período Kirchner/Fernández.

Los cambios más trascendentes contenidos en el nuevo decreto fueron la *eliminación del Decreto 1691/06* y la *modificación de los artículos del Decreto 727/06* que restringían severamente el empleo de las FF. AA. en el marco interno (especialmente el 1.º y el 3.º). Esta restricción tenía por fundamento implícito preservar la democracia contra el riesgo de intervención militar, aspecto insostenible en función de la mentalidad militar actual.

### DECRETO 703/2018

Este decreto, que incluye como Anexo I la nueva «Directiva de Política de Defensa Nacional», en la parte final de su cuerpo contiene dos artículos trascendentes y uno de forma:

**ARTÍCULO 1.º:** Apruébase la «Directiva de Política de Defensa Nacional» (DPDN) que forma parte del presente como Anexo I.

**ARTÍCULO 2.º:** Deróganse el Decreto N.º 1714 del 10 de noviembre de 2009 y el Decreto N.º 2645 del 30 de diciembre de 2014<sup>5</sup>.

**ARTÍCULO 3.º:** Comuníquese (de forma.....)

**Observación 2:**

Para la protección de ciudadanos y de bienes argentinos en el exterior (particularmente en ambiente incierto u hostil), una de las herramientas es su evacuación mediante una «Operación NEO»<sup>6</sup>, que actualmente no se puede realizar en función del deterioro de la capacidad anfibia necesaria para ejecutarla.

**Capítulo III. Operaciones militares**

En esta parte del Capítulo III, se mencionan seis tipos de operaciones que han de priorizarse en tiempo de paz:

- 1) **Vigilancia y control de los espacios soberanos**, con cuatro contribuyentes:
  - a) Vigilancia y control de los espacios marítimos jurisdiccionales.
  - b) Vigilancia y control aeroespacial.
  - c) Vigilancia del espacio terrestre.
  - d) Vigilancia y control del ciberespacio.

**Observación 3:**

Para las tareas a) y b) correspondientes a la función “Vigilancia y Control de los Espacios Soberanos”, adquieren particular importancia la Armada y la Fuerza Aérea, que en la actualidad están seriamente limitadas en su capacidad operativa.

- 2) **Protección de objetivos estratégicos**, particularmente «en aquellas infraestructuras cuyo funcionamiento resulte crítico para el cumplimiento de las funciones vitales del Estado nacional, su defensa nacional, el ejercicio de la soberanía y el resguardo de la vida y la libertad de sus habitantes».

Para cumplir este propósito, las FF. AA. «deberán contar con las capacidades humanas, materiales y tecnológicas requeridas para el cumplimiento de esta responsabilidad, lo que implicará contar con unidades militares especializadas y la elaboración de los *protocolos de actuación correspondientes*».

**Observación 4:**

En el cumplimiento de esta función, los militares pueden encontrarse en una situación en la que deban reprimir manifestaciones gremiales (ajenas a un enemigo «externo») (véase el Cuadro 5. Cerro Dragón). Por esta razón, es necesario que las FF. AA. cuenten con adecuadas Reglas de Comportamiento<sup>7</sup>.

- 3) **Apoyo a la política exterior**, que incluye:
  - a) Participación del instrumento militar en operaciones de paz.
  - b) Incremento de la participación en los organismos multilaterales.
  - c) Involucramiento activo en ejercicios y en adiestramientos militares combinados.
  - d) Desarrollo de la cooperación militar regional.
  - e) Apoyo a los intereses de la política antártica.
  - f) Racionalización del despliegue de las agregadurías militares.

**Observación 5:**

La degradación de la capacidad militar convencional afecta el protagonismo militar argentino en el contexto de las actividades a), b), c) y d), dado que, para ellas, se nos tomará en cuenta por lo que somos y no, por lo que fuimos. Por su parte, la función e) se ve favorecida por la recuperación del rompehielos ARA *Almirante Irizar* y la incorporación de cuatro buques rusos tipo aviso (uno con capacidad polar).



**Portaaviones ARA 25 de Mayo**

**Se vendió el portaaviones**

La firma Argocean compró el 25 de Mayo que irá a la India.

*La Nación*, 8/8/1998

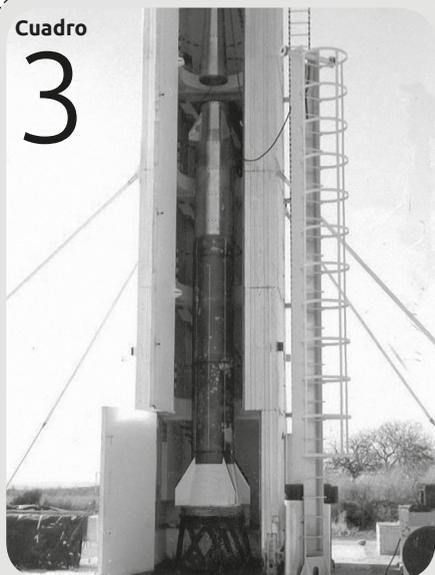
**La degradación de la capacidad militar convencional afecta el protagonismo militar argentino...**

<sup>6</sup> NEO: Non-Combatant Evacuation Operations (Operación de Evacuación de No Combatientes).

<sup>7</sup> Reglas de Comportamiento es la denominación oficial para las Reglas de Empeñamiento en el marco interno.

Cuadro

3

**Mísil Cóndor II**

EL MISIL CÓNDOR CONSTRUIDO DURANTE LA GESTIÓN RADICAL

### Di Tella reflató sus críticas al Cóndor II

(Córdoba, corresponsal). El canciller Guido Di Tella dijo ayer que pretender un desarrollo autárquico de la tecnología nacional es un error, en una alusión implícita a la UCR, y sostuvo que el desmantelado misil Cóndor II se había convertido, en 1991, en algo extremadamente inconveniente para el país. *Clarín*, Política, 16/9/97

### Apoyo a la comunidad: Esto se ejecuta cuando ocurren desastres naturales o emergencias.

5. **Apoyo a la comunidad:** Esto se ejecuta cuando ocurren desastres naturales o emergencias. La intervención militar en estos casos siempre es eficaz, oportuna y reconocida por la población civil.

#### Observación 7:

Si en la zona donde las FF. AA. desarrollan estas actividades hubiere accionar «narco», serían necesarias adecuadas Reglas de Comportamiento por las razones expuestas en la Observación 6.

6. **Apoyo a la generación de conocimiento científico:** El desarrollo de esta responsabilidad tiene en cuenta el ejercicio pleno de la soberanía nacional *hasta la milla 350* en los términos de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar».

#### Observación 8:

La capacidad de control del espacio marítimo por parte de la Armada ya era deficitaria antes de su ampliación hasta la milla 350.

## Capítulo III. Instrucciones para la reforma del Sistema de Defensa Nacional

Como concepto general, esta última parte del Capítulo III expresa que:

a) El MINIDEF deberá proponer al PEN un plan para reformar el instrumento militar de la Nación a fin de *recuperar la capacidad de cumplir su misión principal*.

4. **Apoyo al sistema de seguridad interior.** Esta función tiene las siguientes tareas contribuyentes:

a) Apoyo logístico en las zonas de frontera: «El fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y de control fronterizo en los ámbitos terrestre, marítimo, fluvial y aéreo constituye un objetivo prioritario del PEN. Las FF. AA. contribuirán a esta función a través de tareas de *apoyo logístico*».

b) Protección de eventos de interés estratégico: «...la prevención y la disuasión de eventuales agresiones de origen externo que pudieran poner en riesgo la seguridad de aquellos eventos definidos como de interés estratégico por el PEN». «El MINIDEF... será responsable de formular las *reglas de empeñamiento*...».

#### Observación 6:

El *despliegue militar en la frontera norte* (Tarea a) obedece, en primera instancia, a colaborar con las FF. SS. (en particular, Gendarmería). Independientemente del énfasis puesto en destacar el rol de «apoyo logístico» de las FF. AA. a las FF. SS., si actúan en una «zona caliente», los militares podrían verse inmersos en una misma situación de combate junto a las FF. SS. a las que, supuestamente, solo deberían apoyar en lo logístico.

Por otra parte, en la *protección de eventos de interés estratégico* (Tarea b) normalmente las FF. AA. brindan protección aérea y ocupan el círculo terrestre intermedio entre el «externo» (FF. PP. y FF. SS.) y el «interno» (seguridad propia de las autoridades extranjeras).

Para todos estos casos, se necesitan claras Reglas de Comportamiento que preserven las FF. AA. de las directivas políticas cuya naturaleza intrínsecamente difusa o ambigua permite la posterior «concentración de culpas» en los militares participantes.

- b) Las organizaciones y las capacidades del Sistema de Defensa Nacional no involucradas en tareas prioritarias y responsabilidades en tiempo de paz deberán *reducir sus estructuras de personal*.

Las pautas para la reforma del instrumento militar abarcan diez aspectos, a saber:

- 1) Despliegue militar; 2) Accionar militar conjunto; 3) Doctrina militar; 4) Planeamiento de recursos; 5) Equipamiento; 6) Investigación y desarrollo; 7) Personal; 8) Estructura del Ministerio de Defensa; 9) Estructura de las FF. AA. y del EM Conjunto; 10) Inteligencia militar.

## 1. Despliegue militar

En este tema, merecen considerarse particularmente dos aspectos:

- a) Reemplazo del criterio de “ocupación territorial” por el de “adecuación a las necesidades de la actual coyuntura estratégica y las exigencias de su preparación (referida al Instrumento Militar) para el empleo”<sup>8</sup>.
- b) Alistamiento, flexibilidad, movilidad y capacidad de despliegue

### Observación 9:

EJÉRCITO: Los aspectos a) y b) deben considerarse en conjunto para el componente terrestre, porque dan lugar a dos modelos contrapuestos: numerosas unidades desplegadas en todo el territorio *versus* pocas grandes unidades desde las cuales proyectarse en base a un elevado alistamiento y una muy alta movilidad. Por otra parte, la movilidad se apoya en los medios militares de proyección y en la infraestructura de comunicaciones (FF. CC. y caminos). Por último, dado que ambos aspectos son deficitarios y difícilmente remontables, la «ocupación territorial» bien entendida (como despliegue estratégico) en un país enorme (8.º en el mundo) parecería ser la mejor opción.

FUERZA AÉREA: La naturaleza de sus medios favorece el modelo «concentrado con movilidad».

ARMADA: La «ocupación territorial» del litoral patagónico es una demanda estratégica que la Armada cumple con la Base Naval Puerto Belgrano y las unidades de Tierra del Fuego y, entre ambos extremos, las bases aeronavales en Chubut y Santa Cruz.

## 2. Accionar militar conjunto

Sobre este aspecto, rescato dos frases textuales:

- a) «...accionar militar integrado, incluso en aquellos casos en los que, por el ámbito en que esta se desarrolle o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por elementos significativos de una fuerza específica».
- b) «Reestructuración del poder aeroespacial del instrumento militar, conforme las prioridades estratégicas del Sistema de Defensa Nacional».

### Observación 10:

El tema a) está internalizado y fuera de discusión en las FF. AA. actuales.



### Desaparición del submarino ARA San Juan Un nuevo documento ratificó que el ARA San Juan debía hacer inteligencia sobre la flota británica

El submarino ARA San Juan tenía la orden de hacer inteligencia sobre objetivos británicos. El dato, desconocido hasta ayer, surge de *documentos confidenciales que fueron publicados por Infobae*.  
*Infobae*, 5/2/2018

### Exclusivo: el sumario interno que reconoció «graves anomalías» en el submarino ARA San Juan antes de zarpar

La investigación interna asegura que el submarino desaparecido fue erróneamente autorizado a zarpar pese a las deficiencias técnicas y operativas que presentaba.  
*Infobae*, 3/3/2018

**La «ocupación territorial» del litoral patagónico es una demanda estratégica que la Armada cumple con la Base Naval Puerto Belgrano y las unidades de Tierra del Fuego y, entre ambos extremos, las bases aeronavales en Chubut y Santa Cruz.**

<sup>8</sup> La «ocupación territorial» se refiere al posicionamiento de unidades militares buscando preeminencia política antes que control territorial con criterio estratégico.

Cuadro  
5

Protección de objetivos estratégicos

**El Presidente confirmó que las FF. AA. custodiarán «objetivos estratégicos» de seguridad interior**

*Infobae, 23/7/2018*

El Gobierno busca evitar ataques violentos a activos naturales. En la foto, el yacimiento petrolífero Cerro Dragón, escenario de una cruenta protesta gremial en 2012 (Gentileza diario *Jornada*).

**En el nivel táctico, el Ejército y la Armada tienen sus propias aeronaves asociadas a otros medios con el criterio de «sistema de armas» (ARA: buque-helicóptero antisubmarino).**

#### 4. Planeamiento de recursos

La intención de mantener un presupuesto militar con relación al PBI «conforme a las prioridades y exigencias que demanda la evolución del escenario estratégico» resulta obviamente razonable, y solo resta esperar que, a contramano de los antecedentes, de hecho se concrete.

*Observación 11:*

La suposición de que la pérdida del ARA *San Juan* generaría un efecto «tragedia de Once» que derivaría en un refuerzo del presupuesto naval hasta ahora no se ha cumplido.

#### 5. Equipamiento

En este ítem, se consideran tres alternativas: recuperación, modernización e incorporación.

*Observación 12:*

Las asignaciones presupuestarias exiguas fueron una constante de todos los gobiernos democráticos, lo que motivó que, con el paso del tiempo, las opciones de recuperación y de modernización (más económicas) quedaran superadas por la obsolescencia del material. En consecuencia, las únicas alternativas eran la adquisición (económicamente inviable según las pautas vigentes) y la fabricación nacional (de finalización indefinida por los factores presupuestario y gremial).

#### 6. Investigación y desarrollo

La intención de privilegiar los desarrollos tecnológicos vinculados a la ciberdefensa, alerta estratégica y Sistema de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4ISR) está alineada con las modernas demandas y tendencias.

#### 7. Personal

Para la elaboración de un proyecto de ley de personal militar que reemplace la Ley N.º 19.101 vigente, se consideran los siguientes factores:

El tema b) no es muy explícito respecto de cómo se materializará la reestructuración del poder aeroespacial, pero por manifestaciones anteriores del MINIDEF a los medios de comunicación, podemos relacionarlo con la intención de colocar todos los medios aéreos bajo la supervisión de la Fuerza Aérea (véase el Cuadro 6). Tal «concentración» combina un preconcepto economicista con un profundo desconocimiento táctico. Las aeronaves de la Fuerza Aérea cumplen misiones en los niveles estratégico y operacional. Pero en el nivel táctico, el Ejército y la Armada tienen sus propias aeronaves asociadas a otros medios con el criterio de «sistema de armas» (ARA: buque-helicóptero antisubmarino). Romper este vínculo degradaría gratuitamente la efectividad de los sistemas de combate en el nivel táctico<sup>9</sup> sin beneficios significativos en la parte económica, dado que los costos de las horas de vuelo y los repuestos no cambiarían por pasar de una fuerza a otra. Finalmente, es lógico pensar en un adiestramiento básico común para aeronaves de tipo similar, pero esto no permite obviar el adiestramiento específico siguiente para operar eficazmente en el ámbito operacional propio de cada fuerza.

#### 3. Doctrina militar

La intención de actualizar la doctrina militar partiendo de los niveles estratégico y operacional es una necesidad impostergable, si se considera nuestro atraso comparativo con países líderes de la región.

<sup>9</sup> Luis Franco, «No hay tres fuerzas aéreas» (*Infobae*, 22/7/2018).

- a) Prever incentivos necesarios para *retener* las nuevas generaciones de militares y de civiles en las modalidades de *personal permanente*, incorporado por tiempo determinado y de reserva.
- b) Minimizar los cambios de zona en la política de traslados de personal militar.
- c) Elaborar un proyecto de ley de reservas.
- d) Organizar, capacitar y adiestrar reservistas voluntarios.

#### Observación 13:

- a) La única forma efectiva para *retener personal militar permanente* en las jerarquías medias y bajas (el personal que combate) consiste en proveerles medios para que operen y en evitar que emigren al ámbito civil para satisfacer parte de la vocación que no pudieron desarrollar en la fuerza a la que ingresaron. Las modalidades de «tiempo determinado» y «reservistas» pueden convertirse en complemento pero no en reemplazo de los cuadros permanentes.
- b) La minimización de los traslados («*a priori* razonable») no debe afectar el desarrollo de la carrera tipo, y deben identificarse qué orientaciones necesitan rotar más que otras.
- c) y d) Son aspectos vinculados al tema a), respecto de los cuales deben buscarse antecedentes en los países que los han desarrollado exitosamente.

### 8. Estructura del Ministerio de Defensa

En este aspecto, se establece que: «el MINIDEF deberá avanzar en la formulación de un plan de modernización institucional dirigido a *racionalizar las estructuras administrativas y burocráticas*».

#### Observación 14:

Esto es absolutamente coherente. Como antecedente, cabe mencionar que ya se intentó (sin éxito) concentrar las tres sedes de las FF. AA. (edificios Libertador, Libertad y Cóndor) en un nuevo y único lugar, o en el edificio mayor (Libertador), dado que, puertas adentro, se reconoce que cualquiera de ellos por separado es desproporcionadamente grande (y, por lo tanto, costoso) en relación con la dimensión de la fuerza que le está asociada.

### 9. Estructura de las FF. AA. y del EM Conjunto

Con relación a este ítem, rescato los siguientes párrafos:

- a) «Adecuación de las estructuras orgánicas del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, así como también del Estado Mayor Conjunto».
- b) «Supresión de comandos intermedios carentes de finalidad práctica, la reducción de las estructuras administrativas de las fuerzas».

#### Observación 15:

- a) Racionalizar las estructuras orgánicas operativas es más difícil que en el caso de las estructuras administrativas, dado que forzar una «conjuntez orgánica» puede afectar la cultura profesional de cada fuerza y generar un «híbrido» carente de espíritu de cuerpo.
- b) Para la supresión de mandos intermedios, deberían evaluarse cuidadosamente las razones por las que determinados comandos intermedios carecen de utilidad práctica.



#### Concentración de medios aéreos en la FAA

### «Afirmar en Defensa que no habrá espacio para dos fuerzas aéreas», por Mariano de Vedia.

Sin tomar directamente partido por la Armada o por la Fuerza Aérea, en la disputa por los cinco aviones Super Étendard modernizados adquiridos recientemente a Francia, fuentes castrenses dejaron trascender que, en el plan de reestructuración militar en la que viene trabajando el ministro de Defensa, Oscar Aguad, «no habrá espacio para dos Fuerzas Aéreas». Eso implica, según pudo saber *La Nación*, que en los hechos *todas las unidades aéreas que hoy pertenecen al Ejército y a la Armada pasarían a actuar bajo la supervisión de las autoridades aeronáuticas.*

*La Nación*, 13/11/2017

**Racionalizar las estructuras orgánicas operativas es más difícil que en el caso de las estructuras administrativas.**

## 10. Inteligencia militar

En este ítem, se pretende «implementar mecanismos de gestión y de control de los organismos de Inteligencia de dicho sistema en los niveles estratégico militar, operacional y táctico».

### Observación 16:

Esta pretensión es totalmente lógica si se considera el vínculo entre los tres niveles de conducción del conflicto.

## OTROS TEMAS PARA ANÁLISIS

**Durante el extenso período en que la desaparición del submarino ARA San Juan fue noticia, un diario publicó regularmente información sensible vinculada al hecho que es investigado.**

El grueso del espacio dedicado al período presidencial en curso correspondió al análisis de los Decretos 683 y 703/2018 que, sin duda, impactarán en el futuro de las FF. AA. No obstante, hay dos aspectos adicionales que considero oportuno tratar, vinculados a la actual gestión, para completar este trabajo: la *disciplina del secreto* y la *comunicación institucional* a cargo del Ministerio de Defensa.

### Disciplina del secreto

Durante el extenso período en que la desaparición del submarino ARA San Juan fue noticia, un diario publicó regularmente información sensible vinculada al hecho que es investigado por la jueza federal de Caleta Olivia, Marta Yáñez. Esta situación afectó a dos instituciones: el Juzgado Federal de Caleta Olivia (control de documentación) y la Armada Argentina (contenido de la documentación) (véase el Cuadro 4).

### Observación 17:

De lo expuesto precedentemente, se deduce que, como parte del proceso de adecuación de las FF. AA., es necesario lograr un adecuado equilibrio entre la libertad de prensa y la disciplina del secreto, cuando se trata de asuntos militares sensibles.

### Fallas de comunicación (a nivel MINIDEF)

El ministro de Defensa, Oscar Aguad, participó del programa *Terapia de Noticias*, emitido por LN+, y se refirió al plan de reestructuración militar con el objetivo de modernizar las Fuerzas Armadas y reforzar su participación en el combate contra el narcotráfico.

El contenido de la entrevista fue publicado por el diario *La Nación* (25/7/2018- 23:10) con el título: «Oscar Aguad. Muchos cuarteles se van a cerrar». He seleccionado tres párrafos del mencionado artículo que, a mi juicio, ameritan algunas observaciones:

- a) «Queremos retransformar el ejército a uno más liviano. *Ya no hay más tanques ni cañones*. Se terminó; eso era en la guerra de un Estado contra otro Estado, de un ejército contra otro».
- b) «Muchos cuarteles se van a cerrar, y muchos de los materiales que les pertenecen a las Fuerzas Armadas se van a vender».
- c) «Vamos a achicar, pero sin echar personal, sino que se vayan retirando, no reponer, vamos a ofrecer retiros voluntarios».

### Observación 18:

- a) Todos los ejércitos del mundo tienen tanques y cañones (pesados, medianos y livianos), y los conservan aunque las guerras interestatales sean poco probables.
- b) Esta frase, tal como está expresada, se percibe, *a priori*, como puramente economicista. Suponiendo que el producto de la venta de bienes militares se invirtiese en reequipamiento, no alcanzaría para incorporar las capacidades convencionales significativas (tan-

En esta gestión, se perdió el submarino ARA San Juan (Nov 2017) por causas que están en investigación.

ques, aviones y buques) que les brindan a las FF. AA. la identidad de tales y de las cuales carecemos en la actualidad. Finalmente, la venta de material militar en su actual grado de obsolescencia difícilmente encuentre compradores que se avengan a pagar un precio superior al de su valor como chatarra.

- c) No despedir personal permite no tener conflictos laborales, pero dificulta la «movilidad jerárquica» (entendida como renovación natural y necesaria). Además, no reponer las bajas vegetativas con incorporaciones nuevas implica la extinción gradual del instrumento militar. Finalmente, ofrecer retiros voluntarios que se produzcan de modo aleatorio en las distintas jerarquías dificulta el diseño y el mantenimiento de la pirámide de personal militar.

## CONCLUSIONES FINALES

Finalmente, como síntesis del presente artículo, pongo a consideración de los lectores las siguientes conclusiones:

- 1) Las FF. AA. están seriamente limitadas en su capacidad para cumplir su misión principal, en particular cuando se necesite emplear medios convencionales significativos (buques, tanques, aviones, etc.).
- 2) El Ministerio de Defensa no es considerado importante por la dirigencia política argentina. Sus ocupantes (que son muchos y duran poco) visualizan su función como una transición hacia cargos políticos que les resultan más convenientes a su proyección política.
- 3) La «hipótesis de conflicto Malvinas» continúa vigente pese a que la clase política pretenda ignorarla.
- 4) La subordinación de las FF. AA. a las autoridades civiles es una política de Estado ya consolidada, y su mantenimiento en estado de precariedad operativa fue una antipolítica de Estado sostenida en el tiempo y que el actual gobierno manifestó querer revertir, en una situación económicamente desfavorable para ejecutar transformaciones significativas.
- 5) La postergación en el reequipamiento de las FF. AA. motivará que se mantenga el éxodo de jerarquías medias hacia el ámbito civil.
- 6) La comunicación del MINIDEF hacia las FF. AA. debe tener un contenido profesional que no genere, en los receptores militares, rechazo, indiferencia o escepticismo.
- 7) La asignación de nuevos roles a las FF. AA. en el marco interno contará con la resistencia del espectro político y de aquellos militares que no se sientan legalmente respaldados o económicamente retribuidos para el desarrollo de tales funciones. Las posibles derivaciones de este tema, pueden ser:
  - a) Juicios contra el Estado (principalmente, por retribución económica dispar).
  - b) Desconfianza por las consecuencias a corto plazo (ataque mediático de sectores ideologizados) y a largo plazo (juicios de «lesa humanidad»).
  - c) Reticencia para el cumplimiento de las funciones por las dos causas anteriores.
  - d) Eventualmente, aceptación de «coimas» otorgadas por los «narcos» para compensar la inferior retribución económica a cambio de «favores» que afecten la eficiencia de las operaciones conducidas contra ellos. ■

NOTA: Al momento de cierre del presente artículo, están pendientes de promulgación las Reglas de Comportamiento de las FF. AA. en el cumplimiento de misiones en el marco interno.

**La «hipótesis de conflicto Malvinas» continúa vigente pese a que la clase política pretenda ignorarla.**