

ENTRE MARTE Y RUBICÓN: SOBRE LA POLÍTICA (DE LA POLÍTICA) DE DEFENSA NACIONAL

por Jorge Battaglini*

La defensa nacional en la Argentina se encuentra sumergida en una crisis que no parece tener salida¹. Aunque el presupuesto militar en términos absolutos es superior al de países como Chile o Venezuela, gran parte del mismo se destina al pago de salarios algo que impide la renovación de equipos que, sobre todo en la Armada y la Fuerza Aérea, requieren de una urgente modernización y/o reemplazo (Scheetz 2015). Esta situación es el resultado de un prolongado proceso de deterioro de la institución militar producto de una creciente politización, cuyo punto de inflexión fue la última dictadura militar que dejó un legado de horror, degradación social, fracaso económico y derrota militar, que condujo a la más profunda crisis de las relaciones civiles militares de toda la historia argentina. Una de sus principales manifestaciones fue el rechazo generalizado de la sociedad a todo aquello vinculado con las fuerzas armadas, la defensa no estuvo exenta de esta ola de antimilitarismo y se convirtió, paradójicamente, en una víctima más del último gobierno militar. Por ello, los políticos perdieron interés en el área, ello se vio reflejado, entre otros indicadores, en la reducción drástica del presupuesto militar, en el escaso debate sobre la misión principal de las fuerzas armadas o en la asignación de misiones que no respondían a su función principal (Laferriere y Soprano 2015, Pion Berlin 2007, Battaglini 2013).

A esta lógica del desinterés se suma el hecho de que el debate académico sobre la defensa no sólo se ha estancado sino que además en nada ha contribuido a la reflexión o problematización de la cuestión del “escaso interés”.

* Investigador del Conicet y profesor de la Universidad Torcuato Di Tella. E-mail: jbattaglini@utdt.edu.

¹ Este trabajo fue escrito antes de que ocurriera la tragedia del submarino ARA San Juan.

Desde la restauración de la democracia los académicos especializados en defensa y relaciones civiles militares han reflexionado mayormente sobre dos cuestiones. Por un lado, se encuentran aquellos que han investigado sobre la teoría y la agenda del control civil de las fuerzas armadas, una institución clave de cualquier democracia avanzada que estuvo ausente durante gran parte de la historia argentina (Battaglini 2010, Canelo 2011, Diamint 1999, 2008; Fontana 1990, Hunter 1994, Norden 1990, 1996; López 1994; Pion Berlin 1991, 1997, 2008; Stepan 1988, Zagorski 1994). Por el otro, un conjunto de autores han enfatizado la importancia de modernizar y/o recuperar las capacidades materiales perdidas algo que es justificado a partir de un contexto de grandes adquisiciones de los países vecinos y del desequilibrio que ello produce (Acuña y Runza 2006, Battaleme 2014, Calle 2007, Escudé 2014, Ugarte 2017). Los términos de este debate han sido prácticamente los mismos en las últimas tres décadas. No deja de resultar llamativo que la parálisis política sobre qué hacer con la defensa nacional también se manifieste en un virtual estancamiento en la reflexión sobre el tema.

Cabe aclarar que tanto la “política del escaso interés” como el estancamiento del debate no debería conducir a relativizar o minimizar la importancia que tiene tanto el control civil como la imperiosa necesidad de modernizar el equipamiento militar. Por el contrario, la política de control debe ser mantenida y profundizada al tratarse de un activo fundamental de nuestra democracia y de la defensa. La supervisión política de las actividades de las fuerzas armadas es una característica central de cualquier democracia avanzada, pero además, y esto es algo que los militares no siempre comprenden, es un aspecto que contribuye decisivamente a mejorar su eficacia como organización tanto en tiempos de paz como de guerra (Desch 2002). Asimismo, un instrumento militar no puede ejercer su función principal de manera eficiente sino cuenta con equipamiento apropiado.

Este artículo parte del supuesto de que el debate entre aquellos que privilegian el control civil y los que abogan por el equipamiento, no ha favorecido una reflexión académica más amplia sobre las causas de la crisis de la defensa y las vías para superarla. Ambas lecturas obturan la discusión sobre cómo sacar a la defensa de su largo letargo.

El énfasis en la dimensión del control civil dificulta explorar alternativas que conduzcan al fortalecimiento material de las fuerzas armadas. Esta lectura, además, tiene un efecto no buscado: en una zona de paz como la sudamericana, termina por favorecer que los militares sean percibidos como un “ac-

tor ocioso” a merced del tremendo “efecto arrastre” que ejerce en los países de la región las demandas de la seguridad pública. Asimismo, los partidarios de las compras de armamento no contemplan el hecho de que el antimilitarismo que prevalece en la sociedad argentina (LAPOP 2017), sumado al contexto de escasez de recursos, no constituye el mejor escenario para el anuncio de costosas adquisiciones de armamento. Más aún cuando intentan ser justificadas apelando al reflatamiento de viejas hipótesis de conflicto con países vecinos o a la intervención de los militares en misiones de seguridad interna (CELS 2016). Estos llamados colisionan con el sentido común de importantes sectores de la política y la sociedad que no perciben un escenario regional amenazante y que conservan una imagen muy negativa de las masivas violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares en el marco del cumplimiento de misiones de seguridad interna.

Cabe mencionar que sectores de la política y las fuerzas armadas consideran que el combate contra el narcotráfico o el terrorismo, o el reflatamiento de viejas hipótesis de conflicto con países limítrofes, permitirían legitimar la reconstrucción de las capacidades militares (CELS 2016). En ambos casos, la historia de la Argentina y la evidencia regional reciente revelan que la adopción de misiones de seguridad interna no sólo no resolvería ambas cuestiones sino que conllevarían consecuencias muy serias para la sociedad y la propia institución militar. No existe evidencia empírica que indique que la participación militar en misiones de seguridad interna tenga resultados positivos o que no afecte negativamente la imagen de la institución, un efecto que dada la historia reciente del país se debería tener especialmente en cuenta.

En suma, la combinación de escaso interés político y parálisis intelectual no parece configurar un escenario alentador para la defensa nacional y sus fuerzas armadas. En este contexto cobra enorme relevancia la contribución que los científicos sociales pueden realizar en la dirección de indagar nuevas líneas de investigación que trasciendan el debate mencionado. En este sentido, la problemática de los fundamentos, o determinantes, de la atención política en la defensa adquiere una importancia central y se propone como una línea de investigación clave para el futuro de las relaciones civiles militares en la Argentina.

Este artículo explora algunos de los temas de una agenda alternativa de investigación sobre la defensa que gira sobre tres cuestiones principales y que debería adoptar una perspectiva comparada: a) la “política del desinte-

rés”, o de aquellos factores que desalientan el interés político en la defensa (Pion Berlin 1997); b) la identificación de variables que puedan contribuir a la reconstrucción del interés político por la defensa, como ejemplo de este eje se analiza la relación entre los modelos de desarrollo y la defensa nacional tomando la cuestión de los recursos naturales; c) el análisis de los factores a considerar para la definición de una estrategia militar para la Argentina.

La investigación académica sobre estas cuestiones no debería escindirse de los cambios más generales que ha experimentado la sociedad argentina en general y las relaciones civiles militares en particular. Ello conduce a destacar la importancia de mantener y consolidar el control civil, la política de derechos humanos e igualdad de género y todos los cambios que se han llevado a cabo en el sistema de formación militar que han favorecido la internalización de valores democráticos entre los miembros de las fuerzas armadas.

El trabajo se divide en las siguientes secciones. En la primera, se analizan las causas del desinterés político por la defensa nacional. Luego se examina la relación entre el modelo de desarrollo y la defensa desde la perspectiva de la creciente importancia de los recursos naturales y como ello podría contribuir a la reconstrucción del interés político en este tema. En la sección final, se identifican algunos parámetros que podrían contemplarse para la indispensable reflexión sobre una estrategia militar para una potencia media como la Argentina.

El doble déficit

El contexto de la defensa en la Argentina está signado por la inusual combinación de dos déficit: el de atención política y el de amenazas. El déficit de atención política no sólo es una consecuencia de la ausencia de amenazas inminentes sino, fundamentalmente, del antimilitarismo que se forja en la sociedad a partir de la transición a la democracia. Las encuestas de alcance regional como el *Latin American Public Opinion Project*, revelan que la sociedad argentina manifiesta un bajo nivel de confianza en sus fuerzas armadas (LAPOP 2017). Si la sociedad civil había sido definida como “militarista” hasta los años 70, la experiencia con el último régimen militar la volcó al polo opuesto, al del antimilitarismo más extremo. No es casual,

entonces, la pérdida de interés de los políticos por este tema, es una conducta racional en un contexto donde cualquier mención a ella provocaba un fuerte rechazo del electorado.

El déficit de amenazas se origina en el hecho empírico de que en Sudamérica la mayoría de los conflictos limítrofes han sido resueltos o están en vías de hacerlo. La región atraviesa una etapa única en su historia, cuyo principal rasgo es la resolución de la mayoría de los diferendos interestatales que la asolaron durante gran parte del siglo pasado. Asimismo, los pocos diferendos territoriales que aún persisten han sido sometidos al arbitraje de distintas instituciones regionales e internacionales o se negocian a nivel bilateral. Asimismo, la Argentina se ha comprometido constitucionalmente a recuperar de manera pacífica las Islas Malvinas. La existencia de este doble déficit representa una barrera fenomenal para la reconstrucción del interés político en la defensa nacional.

A esta inusual situación se suma un abordaje académico de la cuestión de la defensa que, paradójicamente, no ha analizado la temática de sus fundamentos. Este rasgo ha sido conceptualizado como la “naturalización del interés por la defensa” (Battagliano 2015) que alude a una lógica de argumentación que asume que la defensa no necesita ser explicada, que la sola enunciación de la palabra es suficiente para comprender su importancia y lo que se encuentra en juego, que no puede ser otra cosa que la misma supervivencia del Estado. De allí se desprende un postulado normativo, que los políticos deben ocuparse necesariamente de ella, mucho más aún cuando la perspectiva de la guerra, o del conflicto, no ha desaparecido por completo. Esta visión esencialista ha colisionado en innumerables ocasiones con el doble déficit, además de no contemplar trabajos como el de Schweller (2004) que sostiene que la defensa recibe distintos grados de atención y que puede ser desatendida incluso cuando los estados experimentan la inminencia de una invasión militar.

La aproximación esencialista es problemática desde el punto de vista de la reflexión académica porque impide comprender la riqueza y variaciones históricas que el interés por la defensa ha recibido en cada unidad estatal. En otras palabras, es una aproximación que dificulta la comprensión de casos donde ha recibido escasa atención (Schweller 2004). El interés de las sociedades por la defensa varía considerablemente, por ello, su relevancia no debería ser presumida ni naturalizada. Se trata de una dimensión de la política estatal profundamente condicionada por la historia, la cultura, la ideología,

la geografía y el contexto regional e internacional; por ello, nunca podría tener la misma importancia para los estados.

La experiencia de la Argentina pone en evidencia que la defensa no es un concepto que pueda definirse en términos esencialistas; por ello es que las declamaciones sobre su relevancia, sobre el estado de indefensión del país o sobre la obsolescencia del armamento disponible, no logran explicar por qué el interés político continua siendo bajo pese a un escenario que para muchos pone en riesgo la defensa del país (Calle 2007 Escudé 2014).

La visión esencialista se agota en sí misma, al no poder problematizar la cuestión de los niveles de interés. Esto es algo que dificulta la indagación sobre las causas más amplias del fenómeno de la atención política de estos asuntos. En otras palabras, si los estados destinan más o menos presupuesto, compran más o menos equipamiento, en suma, su interés difiere considerablemente; deberían existir variables que expliquen los distintos tipos de política defensa y el grado/intensidad del interés político asociado a ellas. Esta dimensión, que se ha definido aquí como la de los fundamentos de la defensa es decisiva porque determina los recursos materiales y simbólicos que un Estado le destinará. En este sentido, se parte del supuesto de que el nivel de los fundamentos es el que define el tipo y grado de atención que la defensa recibirá de un Estado. Las demandas para incrementar el presupuesto militar o para la adquisición de nuevo equipamiento sólo serán viables si existe interés político para satisfacerlas.

Los políticos y los académicos enfrentan entonces el reto de superar este doble déficit como así también la lectura esencialista. La indagación de la variable *modelo de desarrollo* y de alguna de sus dimensiones claves, como por ejemplo, la importancia asignada al control nacional de los recursos naturales, la relevancia atribuida en la política externa a la proyección de poder militar o el peso de la industria de la defensa; son aspectos que pueden incentivar el interés de los políticos y la sociedad en la defensa. En este sentido, una vía de análisis para el caso de la Argentina, y de la región, consiste en la indagación del potencial de una visión sobre el desarrollo que incorpore, entre otros aspectos, una estrategia de control nacional de los recursos naturales y el fortalecimiento de la industria de la defensa y si ello podría favorecer, y de qué manera, la reconstrucción del interés político en esta área.

Modelo de desarrollo, recursos naturales y defensa nacional

El modelo de desarrollo industrial del Imperio Británico, —basado en el control, extracción y traslado de materias primas de las colonias a la metrópoli— estuvo intrínsecamente relacionado con una estrategia de colonización y con una determinada política de defensa. Esta última privilegió el despliegue de una enorme flota de guerra cuyo principal objetivo era resguardar los puertos y las rutas marítimas hacia el Reino Unido. En esta estrategia el ejército no era tan relevante como la Armada Real, una prueba de ello es el escaso número de fuerzas militares desplegadas en las islas británicas y en las colonias en el periodo previo a la Primera Guerra Mundial (Gough 1999). Para los políticos británicos la defensa era un elemento clave para el sostenimiento de un modelo de desarrollo que garantizaba enormes tasas de ganancias y un nivel de bienestar social incipiente pero creciente en las Islas. Este es un ejemplo de “fundamento de la defensa”, fraguado en un modelo de desarrollo que determinó un tipo específico de política de defensa.

En el caso de países que, como la Argentina, experimentan la problemática del limitado interés en la defensa, el desafío político y de los científicos sociales radica en identificar factores que puedan ser funcionales a su reconstrucción política. Un ejercicio en esa dirección consiste en explorar la vinculación entre la dimensión de los recursos naturales, el modelo de desarrollo y la defensa nacional.

Las principales potencias mundiales y la mayor parte de los países sudamericanos han oficializado en sus estrategias de defensa su preocupación por la protección de los recursos naturales, un proceso que ha sido definido como “la economización de los asuntos de la seguridad internacional” (Klare 2002). Tal inquietud también es evidente en el mundo académico donde se han publicado numerosos artículos y libros sobre el tema. Cabe destacar que el interés político por los recursos naturales no es un asunto novedoso en la historia de la humanidad. Lo realmente inédito, en cambio, es la presencia de dos tendencias que han alterado por completo el impacto futuro de la cuestión. Por un lado, se encuentra la percepción cada vez más generalizada y arraigada entre las elites, y en las mismas sociedades, de que existe un proceso irreversible y no muy distante de agotamiento de los principales recursos por el aumento exponencial de la demanda debido al crecimiento de una población con creciente poder adquisitivo. Por el otro, desde la caída

del Muro de Berlín se ha desarrollado un proceso de creciente relativización del principio de soberanía por parte de la principal potencia del sistema. Cabe mencionar que en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2010 se reafirma el derecho de los Estados Unidos de actuar unilateralmente en defensa de sus intereses nacionales. No es casual entonces que por una u otra tendencia, o por la combinación de ambas, los principales estados que poseen recursos naturales incorporen a sus agendas de defensa la cuestión de su protección.

Estados Unidos ha implementado una estrategia de primacía indisolublemente vinculada al desarrollo de capacidades militares globales de vigilancia y acceso rápido a cualquier parte del planeta. La reactivación de la IV Flota, la expansión de las funciones del Comando Sur o la creación de un nuevo Comando Unificado Combatiente para África (AFRICOM), son algunas de las manifestaciones organizacionales de esta estrategia. Asimismo, el número de bases norteamericanas en el exterior ha aumentado desde el 11/9, revirtiendo la tendencia previa. Estos son los principales elementos que permiten implementar esta estrategia de primacía, que algunos autores han definido como un “nuevo paradigma de control global” (Rogers 2007), que redefine la geografía internacional al caracterizar al planeta como un teatro de operaciones único y unificado; es decir, el mundo convertido en un gran campo de batalla. La infraestructura militar global proporciona a los Estados Unidos la posibilidad del control permanente sobre las llamadas “áreas comunes”, es decir, aquellas que no pertenecen a ningún Estado pero que proveen acceso a todo el planeta, estas áreas han sido definidas como el principal soporte de la hegemonía de los Estados Unidos (Posen 2003). La relativización del principio de soberanía y la doctrina de ataque preventivo son derivaciones funcionales a tal visión.

La definición del terrorismo global como la principal amenaza a la seguridad de los Estados Unidos, se ha convertido en una nueva fuente de legitimidad para la expansión de su infraestructura militar global, que se compone de organizaciones, bases y de nuevo armamento. Del mismo modo, Klare sostiene que el control de los recursos naturales puede eventualmente convertirse en la justificación para el despliegue global del poder militar de los Estados Unidos (Klare 2002).

Este es el contexto en el que se inscribe la creciente importancia que los países de la UNASUR dieron a los recursos naturales. Por ejemplo, los jefes y jefas de Estado declararon necesario, en el marco de la VI Reunión Ordi-

naria de la UNASUR, aunar esfuerzos en pos de un proceso de construcción de una visión estratégica compartida sobre el potencial de los recursos naturales para el bienestar de los países de la región que esté sustentada en la soberanía permanente sobre ellos. Luego de esta declaración se generaron espacios de cooperación regional para promover estrategias de explotación, preservación y defensa de los recursos naturales. Asimismo, el secretario general de la UNASUR solicitó al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y al Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) la organización de una conferencia específica sobre la defensa y los recursos naturales que se llevó a cabo en Buenos Aires en mayo de 2015.

La Argentina no ha escapado a este diagnóstico, en la DPPDN del 2014 se señala que: “resulta central ponderar, desde el ámbito sectorial de la Defensa pero en clara articulación con la política exterior que la orienta y enmarca, la existencia de grandes espacios territoriales efectiva y potencialmente provechosos en materia de recursos naturales que mantienen una situación jurídica de derecho internacional especial” (Gobierno de la Argentina 2014).

La reflexión sistemática y rigurosa sobre la contribución de la defensa a un modelo de desarrollo con eje en el control y protección de los recursos naturales puede contribuir a superar el doble déficit al resignificar la importancia de la defensa para los políticos. Por ejemplo, la incorporación de la dimensión de la defensa tanto a la estrategia de recuperación pacífica de las Islas Malvinas como en vista de la futura discusión sobre la eventual renovación del Tratado Antártico, tiene fuertes implicancias en términos del control efectivo de los recursos naturales bajo soberanía actual de la Argentina y de otros que podrían ser incorporados y/o ambicionadas por otros estados. Como sostiene un reciente trabajo, se debe

“considerar como escenario de empleo del instrumento militar al Atlántico Sur, no sólo por la presencia de una fuerza militar extranjera que ocupa ilegalmente nuestro territorio (Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur) y que, en virtud de la actitud estratégica adoptada por el Reino Unido (sistemas de armas y doctrina, entre otros aspectos), constituye una amenaza para el territorio continental propio y para Sudamérica; sino también por los recursos estratégicos presentes en ella, así como por su proyección hacia el continente antártico” (Eissa 2013).

Parámetros para la reflexión sobre una estrategia militar para la Argentina

La literatura reciente sobre estrategia militar y política de defensa ha arribado a distintas conclusiones respecto a temas que deberían considerarse al momento de reflexionar sobre la estrategia militar de la Argentina. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

El Estado militarmente más poderoso no siempre es el que obtiene la victoria: la relación directamente proporcional entre la posesión de armamento de última generación y la capacidad para alcanzar la victoria es tan corriente como empíricamente inexacta (Biddle 2006, Butfoyl 1997). Esta perspectiva ha sido difundida por el enfoque realista en sus diversas variantes al enfatizar la centralidad de las capacidades militares. Es indudable que la posesión de armamento es un aspecto de suma importancia; sin embargo, la idea de que la cantidad y calidad del armamento es aquello que finalmente decide el desenlace de un conflicto ha sido puesta en duda por diversos autores. Académicos como Biddle (2006) o Lieber (2005) sostienen que los estados que poseen las fuerzas armadas más grandes y mejor equipadas no siempre han triunfado en los conflictos en los que han participado. Biddle afirma que la superioridad material o tecnológica no es lo que garantiza la victoria sino, principalmente, la doctrina y la táctica empleadas. En particular, la clave de la estrategia militar que propone este autor reside en la capacidad para eludir o neutralizar las fortalezas del adversario y maximizar las propias. No se trata de un planteo revolucionario, por supuesto, la novedad, en cambio, consiste en que el planteo teórico ha sido corroborado por numerosos estudios de caso y estudios cuantitativos. El trabajo de Arreguin-Toft (2005), por ejemplo, demuestra que el actor más débil desde el punto de vista militar fue el que se impuso en 55 por ciento de las guerras desatadas en el periodo 1950-1998.

Este autor ha analizado bajo qué condiciones es más probable que un actor débil (estatal o no estatal) se imponga en un conflicto bélico. Su respuesta es la tesis de la “interacción estratégica” que sostiene que los actores más poderosos pueden ser derrotados por el contendiente más débil si este utiliza la estrategia correcta. Existen dos tipos ideales de estrategia: la directa y la indirecta. La clave de la victoria reside en el tipo de estrategia seleccionada en interacción con la del adversario. Cuando los actores en conflicto despliegan la misma estrategia (directa-directa/ indirecta-indirecta) el más dé-

bil es siempre derrotado. En cambio, cuando se enfrentan actores con estrategias opuestas (directa-indirecta/indirecta-directa) termina por prevalecer el más débil.

Este debate sobre la importancia de las armas versus la capacidad para optar por la estrategia y la táctica adecuadas, revela la importancia de la dimensión no armamentista de la defensa. Las maquinarias militares más modernas y poderosas han sido derrotadas principalmente en los escritorios de los estrategas, no en los campos de batalla.

La educación universitaria es clave en la formación de un militar: las fuerzas armadas más eficaces son las que desarrollan una cultura organizacional flexible que les permite adaptarse a las cambiantes condiciones de los campos de batalla modernos, algo que se logra con más facilidad cuando las instituciones militares están sometidas a la lógica de la educación universitaria. Por ello, se ha difundido entre las principales potencias la tendencia a que la formación militar se desarrolle con estándares similares a los de ese nivel (Beard 2014, Micewski 2003, Strauss 2007, Utting 2009).

En el caso de la Argentina, las acciones orientadas a la modernización de la formación profesional militar comenzaron con las políticas de acercamiento del cuartel a la universidad implementadas durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín. Este proceso continuó con la organización de los Institutos Universitarios de las tres fuerzas. La convergencia entre el sistema de educación para la defensa y la universidad nacional conduce, a partir del año 2003, a una etapa de institucionalización de la conducción civil de la formación de las Fuerzas Armadas al sancionarse los Decretos N° 545 y N° 1336, que establecen que el Ministerio de Defensa es responsable primario de la formación y capacitación de los militares. A partir de entonces, comienza un proceso de reforma de la educación militar y civil para la defensa orientada desde la conducción ministerial. En el año 2005 se crea una Comisión Especial para la Evaluación del Sistema de Educación, Formación y Capacitación de las Fuerzas Armadas. A partir del diagnóstico de esta comisión se elaboró, en 2006, un proyecto de Reforma de la Educación Superior de las Fuerzas Armadas, cuyo principal objetivo fue avanzar hacia su definitiva articulación con el Sistema Educativo Nacional. Ello finalmente condujo a la creación de la Universidad de la Defensa Nacional en el 2014 que tiene a su cargo la formación de militares y civiles a través de carreras de pregrado, grado y posgrado (Frederic 2013, Soprano 2016).

El rol de la industria militar: la reconstrucción y fortalecimiento de la industria de la defensa es una política que garantiza la autonomía y la soberanía nacional y que además constituye una herramienta del desarrollo y de inclusión social. En el caso de la Argentina, el impulso que el Estado le dio a la industria de la defensa desde 1920 desempeñó un rol central en el proceso de industrialización del país, habiendo cumplido un papel determinante en el desarrollo de las industrias siderurgia, minería, petroquímica, química pesada, aeronáutica, metalmecánica, aluminio y naval (Rougier 2015).

Asimismo, la promoción de esta industria ha sido central para lograr distintos objetivos que permanecen vigentes: a) el desarrollo de nuevos sectores productivos, b) la apropiación, desarrollo y difusión de nuevas tecnologías y c) la creación de nuevas empresas innovadoras (Rougier 2015).

El proceso de reconstrucción de la industria de defensa llevado a cabo en la Argentina desde el 2006 ha permitido reeditar de manera incipiente el vínculo entre desarrollo y bienestar social, gracias a la creación de empleos de alta remuneración y por los eslabonamientos en cadena que genera. Aunque tal proceso ha estado plagado de dificultades y contramarchas, el efecto de incubación de proveedores, en muchos casos nuevos, ha sido relevante. Cabe destacar, por ejemplo, el caso del avión Pampa donde se desarrolló una estrategia de financiamiento de nuevos proveedores que incluyó a un total de 25 pequeñas y medianas empresas argentinas de servicios tecnológicos y productos de alto valor agregado. Una escala mayor de eslabonamientos tuvo la construcción de los radares primarios, con más de 700 Pymes participantes, como así también otros proyectos del sector llevados a cabo por INVAP.

En este sentido, cobra vital importancia el apoyo estatal al desarrollo de tecnología de uso dual en el área de satélites, cohetes y radares algo que contribuye a la reducción de asimetrías globales y a incrementar los márgenes de autonomía nacional. Para ello es indispensable la generación de un sistema científico-tecnológico para la defensa que amplíe y profundice la integración entre los organismos y empresas de la jurisdicción, las universidades nacionales, los institutos nacionales y las empresas de base tecnológica (públicas y privadas).

Por otra parte, es importante examinar las experiencias de potencias medias que han impulsado el desarrollo de industrias militares sustentables económicamente, con orientación exportadora y con control variable del Estado. El análisis de los modelos de Sudáfrica (liberalización total), Israel (control estatal) o Suecia (combinación) puede ser de utilidad para mejorar

la eficacia y estrategias de comercialización de la industria de defensa (Mantin y Tishler 2004, Shefi y Tishler 2005).

Sobre la elección de una estrategia militar: la discusión sobre qué estrategia militar debería adoptar Argentina no puede dissociarse de un diagnóstico regional y global y de la problemática más puntual del modelo de desarrollo y sus implicancias en términos de política exterior y de misiones para las fuerzas armadas.

Algunos supuestos generales a considerar serían: a) la zona de paz sudamericana reduce substancialmente la posibilidad de conflictos militares entre países de la región, b) la Argentina, como así tampoco ningún otro país sudamericano, se encuentra en condiciones de enfrentar de manera individual (simétrica o directa), a aquellas pocas potencias con capacidad para proyectar poder militar; c) la adquisición de equipamiento militar destinado a confrontar simétricamente a una potencia con tales capacidades sería insostenible desde el punto de vista político y económico. De hecho, ningún país de América Latina ha logrado sostener por mucho tiempo en los últimos 40 años un portaviones con un ala embarcada con cierto nivel de sofisticación o más de dos/tres escuadrones de aviones de tercera o cuarta generación en su Fuerza Aérea. En este sentido, el grupo de combate aéreo de un solo portaviones de los Estados Unidos reúne la misma cantidad de aviones de última generación que todas las fuerzas aéreas de la región.

La distinción conceptual entre los tipos ideales de estrategias, directas/simétricas o indirectas/asimétricas, puede resultar de utilidad para la reflexión sobre este aspecto. En las doctrinas directas/simétricas se contempla un enfrentamiento con el núcleo de las capacidades militares de un potencial adversario con equipamiento similar en tipo y aproximado en número. En cambio, en la doctrina indirecta/asimétrica el supuesto es que la confrontación directa con capacidades disímiles llevaría a una rápida destrucción de las fuerzas desplegadas por el actor más débil. En otras palabras, la aceptación por parte del débil de las reglas del más poderoso lleva indefectiblemente a la derrota del primero.

Una estrategia indirecta consiste en determinar cuáles son las principales fortalezas de un potencial adversario para luego desarrollar o adquirir equipamiento que pueda anularlas a un costo proporcionalmente bajo. La clave de esta estrategia reside en maximizar la desproporción entre el desarrollo de capacidades para neutralizar los principales sistemas de armas de un adversario y la inversión necesaria para lograrlo (Eaton 2002).

Cabe aclarar que en el caso de la Argentina una estrategia indirecta/asimétrica tradicional —que también supone convertir a las fuerzas armadas en una fuerza de resistencia— tendría altos niveles de oposición social por las consecuencias que conllevaría su implementación, como así también de las mismas fuerzas armadas que rechazarían cualquier misión que implique convertirlas en una fuerza irregular similar a una guerrilla. Por ello, el concepto de “estrategia asimétrica convencional” se adapta mejor a las condiciones sociopolíticas de la Argentina.

En este sentido, la doctrina de anti-acceso y negación de área (anti-access and area denial), puede ser analizada como un tipo de estrategia asimétrica convencional (Biddle y Oelrich 2016, Kern 2014, Manke y Christian 2007, Renz y Smith 2016). Mientras que la dimensión de anti-acceso supone impedir que una fuerza militar pueda operar y/o acercarse a un teatro de operaciones, la de negación de área implica limitar la libertad de movimiento de un adversario en el mismo teatro de operaciones (Biddle y Oelrich 2016, Kern 2014, Renz y Smith 2016). Las estrategias anti-acceso son más costosas por el equipamiento que demandan, sin embargo, las de negación de área requieren de la especialización en cierto tipo de tecnologías como los satélites de control marítimo o los misiles anti-buque de largo alcance, entre otras. Se trata de tecnologías que la Argentina domina y que poseen, además, un fuerte potencial de uso dual.

Cabe mencionar que la implementación de este tipo de estrategia no supone necesariamente la reducción de las capacidades actuales, ya que las mismas son indispensables no sólo para ejercer control directo del teatro de operaciones en ausencia de un adversario militarmente más poderoso, sino también para llevar a cabo una amplia gama de operaciones militares de tipo indirecto.

Comentarios finales

En este artículo se han problematizado las narrativas académicas más usuales sobre la cuestión de la defensa en la Argentina. El estancamiento del pensamiento sobre este tema ha estado caracterizado no sólo por las dificultades en trascender la preocupación por el control y por las capacidades, sino también por la tendencia a ignorar la experiencia comparada a menos que fuera de utilidad para afirmar alguna de esas perspectivas. En cambio, es

notoria la ausencia de indagación académica sobre aquellos países que han logrado combinar una sólida tradición de control civil con un instrumento militar adecuadamente equipado. Por ello es necesario y perentorio que los científicos sociales reflexionen sobre las experiencias de estados que maximizaron simultáneamente el control y la defensa.

Asimismo, se ha sostenido la importancia de identificar y analizar cómo operan los fundamentos del interés político por la defensa. Como ejemplo, se desarrolló de manera exploratoria los vínculos entre el modelo de desarrollo y la defensa nacional. Sin embargo, tal abordaje debería ser ampliado o refutado por nuevas perspectivas que profundicen o identifiquen otros determinantes del interés político o que descubran nuevas vías de análisis de esta problemática.

El trabajo también propone una agenda de investigación que incluye el estudio de las estrategias de profundización del control civil tomando como ejemplo las experiencias de las democracias más avanzadas. También es de fundamental importancia el análisis de la numerosa bibliografía reciente sobre estrategia militar cuyos hallazgos tienen claras implicancias para potencias medias como la Argentina.

La Argentina tiene su propia y dura experiencia al respecto. La Guerra de Malvinas es siempre un recordatorio de que fuerzas armadas que habían disfrutado de una larga etapa de altos presupuestos de defensa, que contaban con miles de efectivos y con armamento sofisticado para la época fueron derrotadas debido a la absoluta ausencia de claridad estratégica. De allí la importancia de contar con militares que hayan sido expuestos a los rigores de la formación universitaria y que cuenten con el respaldo de una industria de defensa especializada en la producción de equipamiento de uso dual en las áreas de satélites, misiles y radares. El contexto no es sencillo. La deuda social de la Argentina torna inviable cualquier aumento sustantivo del presupuesto de defensa, mientras que la brecha tecnológica con las naciones militarmente más poderosas se profundiza cada vez más. En este escenario la única defensa posible es la que logre dar con la estrategia correcta.

Bibliografía

- Acuña, Marcelo y R. Runza (2006) *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*, Buenos Aires, Altamira.
- Arreguin-Toft, Ivan (2005) *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Anzelini, Luciano e Iván Poczynok (2014) “El planeamiento estratégico militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa”, en *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, Vol. 3, N° 6.
- Badaró, Máximo (2013) *Historias del Ejército argentino*, Buenos Aires, Edhasa.
- Battaglino, Jorge (2015) “Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino”, en *Revista Brasileira Estudos de Defesa*, Vol. 2, N° 2.
- Battaglino, Jorge (2013) “The Politics of Defense Revival in Argentina”, en *Defense & Security Analysis*, Vol. 29, N° 1.
- Battaglino, Jorge (2011) “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en De Luca, Miguel y Andrés Malamud (comps.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Battaglino, Jorge (2010) “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Murillo, María Victoria (comp.) *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Battaleme, Juan (2014) *Necesita la argentina una política de defensa*, Buenos Aires, CARI.
- Beard, Matthew (2014) “Virtuous Soldiers: A Role for the Liberal Arts?”, en *Journal of Military Ethics*, Vol. 13, N° 3.
- Biddle, Stephen e Ivan Oelrich (2016) “Future Warfare in the Western Pacific Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. Air Sea Battle, and Command of the Commons in East Asia”, en *International Security* Vol. 41, N° 1.
- Biddle, Stephen (2006) *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*, Princeton, Princeton University Press.
- Butfoy, Andrew (1997) “Offence-defence Theory and the Security Dilemma: the Problem with Marginalizing the Context”, en *Contemporary Security Policy*, Vol. 18, N° 3.
- Calle, Fabián (2007) “Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile”, en *Nueva Sociedad*, N° 211.
- Canelo, Paula (2011) “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CELS (2016) *La riesgosa política del gobierno para las fuerzas armadas*.

- Comini, Nicolas (2010) “El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales”, en *Nueva Sociedad*, Nº 230.
- Desch, Michael (2002) “Democracy and Victory. Why Regime Type Hardly Matters”, en *International Security*, Vol. 27, Nº 2.
- Diamint, Rut (2014) *Sin gloria: la política de defensa en la Argentina democrática*, Buenos Aires, Eudeba.
- Diamint, Rut (2008) “La historia sin fin. El control civil de los militares en la Argentina”, en *Nueva Sociedad*, Nº 213.
- Diamint, Rut (1999) *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- Eaton, J.G. (2002) “The Beauty of Asymmetry: An Examination of the Context and Practice of Asymmetric and Unconventional Warfare from a Western/Centrist Perspective”, en *Defence Studies*, Vol. 2, Nº 1.
- Eissa, Sergio (2013) “Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional”, en *Revista SAAP*, Vol. 7, Nº 1.
- Escudé, Carlos (2014) “El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico”, trabajo presentado en el Congreso de FLACSO/ISA, Buenos Aires.
- Feaver, Peter (1996) “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control”, en *Armed Forces and Society*, Vol. 23, Nº 2.
- Frederic, Sabina, Laura Masson y Germán Soprano (2015) *Fuerzas Armadas en democracia. Percepciones de los militares argentinos sobre su reconocimiento*, Rosario, Prohistoria.
- Frederic, Sabina (2013) *Las trampas del pasado, las fuerzas armadas y su integración al estado democrático en Argentina*, Buenos Aires, FCE.
- Fontana, Andrés (1990) “La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989”, Documento CEDES Nº 34.
- Gobierno de Argentina (2014) Ministerio de Defensa, Decreto 2645/2014, Directiva de Política de Defensa Nacional.
- Gough, Barry (1999) “The Royal Navy and the British Empire”, en Winks, Robin, *The Oxford History of the British Empire*, Volume V, Oxford, Oxford University Press.
- Guy Emerson, Ronald (2010) “Radical Neglect? The “War on Terror” and Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, Nº 1.
- Homer-Dixon, Thomas (1999) *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton, Princeton University Press.
- Hunter, Wendy (1994) “Contradictions of Civilian Control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s”, en *Third World Quarterly*, Nº 15.

- Kacowicz, Ariel (1998)** *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany, State of New York Press.
- Kearn, David (2014)** “Air-Sea Battle, the Challenge of Access, and U.S. National Security Strategy”, en *American Foreign Policy Interests*, Vol. 36, N° 1.
- Klare, Michael (2002)** *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, Nueva York, Henry Holt and Company.
- Laferriere, Gustavo y Germán Soprano (2015)** *El ejército y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI*, Rosario, Prohistoria.
- LAPOP (2017)** <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>.
- Lieber, Karl (2005)** *War and the Engineers. The Primacy of Politics over Technology*, Ithaca, Cornell University Press.
- López, Ernesto y Marcelo Sain (2003)** *Nuevas amenazas: dimensiones y perspectivas, dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto (1994)** *Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Manke, Robert y Raymond J. Christian (2007)** “Asymmetry in Maritime Access and Undersea Anti-Access/Area-Denial Strategies”, en *NUWC-NPT Technical Report 11*.
- Mantin, Benny y Asher Tishler (2004)** “The Structure of the Defense Industry and the Security Needs of the Country: a Differentiated Products Model”, en *Defence & Peace Economics*, Vol.15, N° 5.
- Mani, Kristina (2011)** “Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, N° 3.
- Micewski, Edwin (2003)** “Education of (Military) Leadership Personnel in a Postmodern World”, en *Defence Studies*, Vol. 3, N° 3.
- Norden, Deborah (1990)** “Democratic Consolidation and Military Professionalism: Argentina in the 1980s”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, N° 3.
- Norden, Deborah (1996)** *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*, Lincoln y Londres, University of Nebraska Press.
- Pion Berlin, David (2008)** “Defense Organization and Civil Military Relations in Latin America”, en *Armed Forces & Society*, Vol. 35, N° 3.
- Pion-Berlin, David y Harold Trinkunas (2007)** “Attention deficit: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America”, en *Latin American Research Review*, Vol. 42, N° 3.
- Pion Berlin, David (1997)** *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

- Pion-Berlin, David (1991) "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina", en *Journal of Latin American Studies*, N° 23.
- Posen, Barry (2003) "Commands of the Commons", en *International Security*, Vol. 28, N° 1.
- Renz Bettina y Hanna Smith (2016) "Russia and Hybrid Warfare. Going Beyond the Label", Aleksanteri Papers, Helsinki, Aleksanteri Institute, University of Helsinki.
- Rogers, Paul (2007) "Global Security: A visión forChange", en http://www.opendemocracy.net/conflict/security_vision_4520.jsp.
- Rougier, Marcelo (2015) "El Complejo Militar-Industrial, núcleo duro del estado empresario y la industrialización en la Argentina", en Rougier, Marcelo y Andrés Regalsky (eds.) *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina siglo XX*, Buenos Aires, EDUNTREF.
- Scheetz, Thomas, Ariel Pfurr y Miguel Gratacos (2015) *Manual de teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Schweller, Randall (2004) "Unanswered Threats: a Neoclassical Realist Theory of Underbalancing", en *International Security*, Vol. 29, N° 2.
- Shefi, Yoad y Asher Tishler (2005) "The Effects of the World Defense Industry and US Military Aid to Israel on the Israeli Defense Industry", en *Defence & Peace Economics*, Vol. 16, N° 6.
- Soprano, Germán (2016) *¿Qué hacer con las fuerzas armadas? Educación y profesión de los militares argentinos en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo.
- Stepan, Alfred (1998) *Repesando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*, Buenos Aires, Planeta.
- Strauss, Barry (2007) "Military Education: Models from Antiquity", en *Academic Questions*, Vol. 21, N° 1.
- Ugarte, José Manuel (2017) "Argentina, sin capacidad de defensa", en *Clarín*, 8 de junio.
- Utting, Kate (2009) "Beyond Joint - Professional Military Education for the 21st Century: The United Kingdom's Post-Defence Training Review Advanced Command and Staff Course", en *Defence Studies*, Vol. 9, N° 3.

Resumen

La defensa nacional en la Argentina se encuentra sumergida en una crisis que no parece tener salida. Este artículo explora una de sus dimensiones menos analizadas: el estancamiento del debate académico sobre los temas de defensa. El artículo llama la atención sobre la importancia de desarrollar nuevas líneas de investigación que permitan trascender los términos del actual debate. En este sentido, propone una agenda de inda-

gación alternativa en clave comparada, no exhaustiva, centrada en tres temas: a) la “política del desinterés”, o de aquellos factores que desalientan el interés político en la defensa; b) la identificación de variables que puedan contribuir a la reconstrucción del interés político por la defensa; c) el análisis de los factores a considerar para la definición de una estrategia militar para la Argentina.

Palabras clave

relaciones civil militares — política de defensa — control civil — capacidades militares — estrategia militar

Abstract

The national defense in Argentina is submerged in a crisis that seems to have no end. This article explores one of the least analyzed dimensions of that crisis: the stagnation of the academic debate on defense issues. The article draws attention to the importance of investigating new lines of research that transcend the terms of the current debate. In this way, it proposes an alternative research

agenda, not exhaustive, centered on three themes: a) the “politics of disinterest”, or of those factors that discourage political interest in defense; b) the identification of variables that may contribute to the reconstruction of the political interest in defense; c) the analysis of the factors to be considered for the definition of a military strategy for Argentina.

Key words

civil military relations — defense policy — civilian control — military capabilities — military strategy