

# ESTADOS PERIFÉRICOS E INVERSIÓN MILITAR: EL FONDO NACIONAL DE LA DEFENSA ARGENTINO

por Ezequiel Magnani\* y Maximiliano Barreto\*\*

## Introducción

¿Qué factores llevan a los estados periféricos a invertir en defensa nacional? Responder a esta pregunta constituye un tema central para entender las variables que operan sobre los presupuestos militares de los países pequeños. Tener una comprensión más profunda sobre estos condicionantes es relevante en la medida que la magnitud de los recursos que se destinan al ámbito militar y la forma en la que estos son utilizados puede afectar a las relaciones entre los estados y, en consecuencia, incidir sobre los patrones de estabilidad-inestabilidad de una determinada región. En el caso de Sudamérica, la pregunta sobre los distintos factores que incentivan la inversión de los gobiernos en defensa nacional es aún más problemática dada la paz sostenida en la región desde hace varias décadas.

Dentro de la región sudamericana, el caso del gasto en defensa nacional por parte del gobierno argentino constituye una verdadera incógnita. La

---

\* Magister en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), doctorando en Estudios Internacionales (UTDT) y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesor auxiliar en la Universidad Torcuato Di Tella y titular en la Universidad de Ezeiza. E-mail: ezequelmagnani11@gmail.com.

\*\* Licenciado, profesor de grado universitario y doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Jefe de Trabajos Prácticos en la UNR y Profesor Asistente en la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Argentina. E-mail: maximilianobarreto@uca.edu.ar.

administración de Alberto Fernández asumida en 2019 lanzó en 2020 el denominado Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) para sostener e incrementar la inversión en defensa nacional en los próximos años a pesar de que el país se encuentra en una zona de paz positiva (Battagliano 2012), no posee hipótesis de conflicto con sus vecinos (Canto et al. 2013) y mantiene vínculos de cooperación en materia de defensa con todos los Estados limítrofes (Battagliano 2008). Asimismo, producto de los crímenes de lesa humanidad perpetrado por el último gobierno militar en dicho país (1976-1983), la sociedad argentina desde la recuperación democrática se ha mostrado apática a los asuntos militares y, por ende, no ha presionado ni incentivado a un mayor gasto en defensa nacional. Por todo esto, el impulso del FONDEF por parte de un sector de la dirigencia política argentina<sup>1</sup> resulta enigmático en la medida que las explicaciones tradicionales no permiten dar cuenta de la razón por la cual dicho fondo orientado a reequipar al instrumento militar fue impulsado en las altas esferas políticas con tanta fuerza.

En concreto, el FONDEF fue impulsado a partir de la sanción en 2019 de la Ley 27.565 por parte de la Cámara de Diputados de Argentina y su promulgación en 2020 estableció y creó formalmente el Fondo Nacional de la Defensa. La decisión constituye un claro indicador de la renovada atención política que el gobierno argentino le otorgó a los asuntos relativos a la defensa. El FONDEF busca invertir recursos propios y proyectados en los Presupuestos Anuales Consolidados por el Sector Público Nacional para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas y, como fue mencionado, implica un cambio marcado en lo que refiere al interés por parte de la dirigencia política al ámbito de la defensa nacional. En otras palabras, el hecho de que se haya impulsado la aprobación de la Ley que crea el FONDEF por funcionarios de la administración Fernández (2019-2023) antes de asumir responsabilidades de gestión constituye un sólido indicador relativo a la renovada atención que el nuevo gobierno iba a prestar a la política de defensa, marcando un contraste con administraciones pasadas. Asimismo, el texto de la ley también mostraba la orientación que iban a tener los recursos pautados para el FONDEF, en donde la prioridad iba a estar puesta en favorecer el desarrollo de proveedores locales

<sup>1</sup> Si bien el proyecto del FONDEF fue aprobado por una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso, la iniciativa fue impulsada por Agustín Rossi, diputado de la coalición peronista “Frente de Todos” (FT), ex ministro de defensa (2013-2015) y primer ministro de defensa (2019-2021) de la administración Fernández (2019-2023).

vinculados a la defensa, promover la innovación productiva y el escalonamiento tecnológico, incrementar las acciones de investigación y desarrollo (I+D) y mejorar las condiciones de creación, difusión y asimilación de innovaciones tecnológicas por parte de la estructura productiva nacional. En esta línea, la prioridad por favorecer los desarrollos locales y la innovación tecnológica mediante la utilización de recursos proyectados en el Presupuesto Nacional no solo constituye un indicador de la voluntad por adquirir, modernizar y mantener capacidades militares con la intención de aumentar los niveles de disuasión para proteger los intereses vitales de la Nación estipulados en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional llevado adelante por el Ministerio de Defensa. Sino que los objetivos del FONDEF también dan cuenta del lugar que la defensa nacional debía tener, para la administración Fernández, en un proceso más amplio ligado al tipo de inserción internacional de la Argentina, al desarrollo de capacidades productivas y al aumento de presencia estatal en regiones consideradas como geopolíticamente relevantes para el país, como lo es el sistema geoestratégico que incluye a la Patagonia argentina, al Sector Antártico Nacional, al Atlántico Sur y a las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y a los espacios marítimos insulares correspondientes.

En consideración del diseño y ejecución del FONDEF, el presente artículo busca indagar sobre aquellos factores que incidieron en su creación y ponderar la relevancia de cada uno de ellos a la hora de explicar el aumento de los recursos destinados a la defensa nacional por parte de la dirigencia política argentina. La consideración inicial del trabajo sostiene que la mayor ponderación de las cuestiones militares por parte de los políticos argentinos se centró principalmente en tres factores: (i) la expectativa de traccionar el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico a partir de una mayor inversión en defensa nacional vía el FONDEF, (ii) la ocupación militar colonial del Reino Unido de la Gran Bretaña (RUGB) en las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y (iii) un aumento en la atención política que un sector de la dirigencia política argentina le otorgó a la defensa nacional. En términos metodológicos, el aumento en los recursos otorgados al ámbito de la defensa ilustrados en el diseño, impulso y aprobación del FONDEF es la variable dependiente, mientras que los tres factores mencionados vinculados al efecto multiplicador en el crecimiento, la ocupación militar colonial del RUGB en territorio propio y la mayor atención política a los asuntos militares constituyen las variables independientes. En términos generales y saliendo del caso de la Argentina, las variables independientes pueden

conceptualizarse como (i) expectativa por traccionar el crecimiento económico y desarrollo tecnológico, (ii) competencia *vis-a-vis* con otro Estado y (iii) mayor atención política a la defensa nacional.

Ahora bien, es necesario mencionar dos observaciones empíricas preliminares y ligadas al argumento central de la presente investigación. En primer lugar, las primeras dos variables independientes, si bien contribuyen a explicar esta renovada inyección de recursos económicos al ámbito de la defensa, no las consideramos como variables suficientemente para dar cuenta por sí mismas el cambio en la variable dependiente. La razón principal es que la presencia de estas dos variables en los valores actuales (posibilidad de traccionar el desarrollo económico vía aumento en el gasto en defensa y ocupación militar colonial del RUGB) se encontraban presentes antes del impulso del FONDEF, por lo que no se explica la razón por la cual no se destinaron mayores recursos al ámbito de la defensa con anterioridad. En esta línea, es pertinente aclarar que los valores de las dos primeras variables explicativas se encuentran presentes desde la recuperación democrática argentina ocurrida en 1983. En concreto, esto hace que no sea clara la razón por la cual no se dio con anterioridad al 2019 el efecto causal entre estas dos variables explicativas y un aumento de los recursos destinados a la defensa. En segundo lugar, lo mencionado anteriormente sugiere que es la tercera variable independiente ligada a un aumento de la atención política a los temas de defensa por parte de un sector de la dirigencia política argentina la que tiene más capacidad de explicar el aumento de recursos destinados a la defensa nacional vía ejecución del FONDEF en Argentina, en la medida que es la variable explicativa que sí pudo haberse visto modificada a partir de 2019. Esta segunda precisión metodológica no anula la potencial contribución causal de las primeras dos variables explicativas, pero sugiere que es la tercera la que mejor explica los cambios en la variable dependiente de interés del artículo. En consecuencia, la hipótesis del trabajo sostiene que el aumento en la atención política por parte de un sector de la dirigencia política fue condición necesaria y suficiente para la creación del FONDEF y el aumento en los recursos destinados a la defensa nacional en Argentina. Asimismo, la oportunidad de orientar dichos recursos a actividades que impulsen el crecimiento económico y la innovación tecnológica junto con la ocupación militar colonial del RUGB en las islas del Atlántico Sur reclamadas por la Argentina constituyen factores que, si bien fueron necesarios para justificar la creación del fondo, no pueden ser considerados empíricamente como suficientes.

En línea con las precisiones metodológicas, el presente trabajo constituye un estudio de caso de caso y si bien utiliza de forma predominante una metodología cualitativa, también se incluyen interpretaciones de datos cuantitativos para ilustrar empíricamente partes del argumento del trabajo. Con respecto a la metodología cualitativa, se destacan la interpretación de documentos gubernamentales oficiales, la realización de entrevistas en profundidad a actores clave vinculados a la política de defensa argentina y una encuesta anónima de consulta a expertos sobre defensa nacional en la Argentina. Se recurrió a este último instrumento en un triple sentido: i) primero, como fuente para validar el argumento del artículo, ii) segundo, como método para validar el propio diseño del instrumento (validez de contenido de una prueba) y, iii) tercero, como fuente para la identificación de factores no considerados que a criterio de los expertos tuvieran capacidad explicativa. En efecto, apreciamos como fundamental la tarea de los expertos para eliminar aspectos irrelevantes, incorporar los que son imprescindibles y/o modificar aquellos que lo requieran (Robles Garrote y Rojas 2015).

El trabajo continúa de la siguiente manera. En la próxima sección se muestra el lugar que la presente investigación tiene en la literatura vinculada a la defensa nacional, destacando que ésta se apoya en contribuciones antecedentes y constituye un aporte orientado a evaluar a partir de un caso empírico variables explicativas ya identificadas por trabajos pasados. En la tercera sección se desarrolla el caso empírico vinculado al FONDEF argentino, en donde se busca mostrar la manera en la que las variables independientes sugeridas incidieron en el aumento de los recursos públicos destinados a la defensa nacional. En la cuarta sección se desarrollan las conclusiones de la investigación, sugiriendo la validez del argumento central presentado en la introducción.

## **Lugar en la literatura**

El interés vinculado a la magnitud de recursos que los Estados sudamericanos le han destinado a la defensa nacional ha sido una preocupación menor por parte de los estudiosos de los temas militares en la región. Sin embargo, la evidente mejora en las relaciones bilaterales de los países del Cono Sur y la región Andina a partir de la década de 1990, el declive y/o disminución de las hipótesis de conflicto y la progresiva conformación de una zona de paz positiva en el caso del Cono Sur y de una paz híbrida en el caso de la

región Andina (Battagliano 2012) ha llevado al planteamiento de interrogantes respecto a los dividendos de la paz y al futuro de la inversión en defensa en la región sudamericana (FMI 1993, 1995).

En este marco, dos de los artículos más influyentes y que han sido impulsores del debate acerca de los temas presupuestarios vinculados a la política de defensa argentina han sido los de Ernesto López, que se orientaron a indagar respecto de la historia y las características de la industria militar argentina (1988) y al lugar que el presupuesto para la defensa tuvo durante la década de 1990 (1994). En esta dirección, Thomas Scheetz (1991, 2004) ha sido otro de los pioneros al retomar la discusión en torno a la relación entre gasto militar y las tasas de crecimiento de los países periféricos identificando, a través de los casos de Argentina, Chile, Paraguay y Perú, una relación totalmente negativa entre aquel gasto, el crecimiento del PIB y otras variables de interés. En esta misma discusión pero asumiendo una posición mixta, Meneghetti (2022) argumentó que 50 años después de la aparición del estudio de Emile Benoit de 1970 que estructuró el debate, tanto la teoría como la evidencia empírica aún están lejos de ser concluyentes acerca de los efectos positivos o negativos de la relación entre gasto en defensa y crecimiento económico. No obstante, sobre esta base se han llevado adelante trabajos sobre las distintas maneras de gestionar económicamente su instrumento militar por parte de un Estado (Scheetz 2011) y sobre los debates ligados al lugar de la defensa nacional dentro de los debates económicos (Meneghetti 2019).

Dentro de las discusiones sobre la magnitud de recursos destinados a la defensa nacional en Argentina desde el retorno a la democracia, Eissa y Ferro (2018) sostienen que, para el caso argentino la reducción de la inversión en defensa fue, a partir de 1983, un proceso esperable y natural dada la crisis económica heredada de la dictadura, una inversión en defensa que sobrepasaba el promedio histórico y la necesidad de alcanzar el control civil de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, argumentan que a partir de 1990 la forma en que se ha orientado el gasto de defensa se debe al desinterés que tiene sobre el ámbito de la defensa un sector mayoritario de la clase política argentina, específicamente aquella vinculada a una ideología que tiene como premisa central la necesidad de ajustar el Estado bajando el nivel de gasto público. En tal sentido, para estos sectores con dicha visión ideológica la política de defensa constituye una variable de ajuste fiscal. En este escenario de ajuste de los recursos destinados a la defensa, aunque no necesariamente

ligada a la postura ideológica que toma a este ámbito como una variable de ajuste, durante la década de 1990 también se destacaron los trabajos de Scheetz (1995a), quien hizo hincapié en la insostenibilidad económica del gasto argentino y chileno de la década del 90 (1995a). En este marco, dentro de sus propuestas para el caso argentino, se destacó la idea de reformar del instrumento militar y orientar su despliegue hacia un posicionamiento defensivo en línea con lo que denominó como “defensa no-provocativa” (1995b). Asimismo, actualizando el argumento al contexto de la economía regional y mundial en la pandemia de COVID-19, el autor reflexiona sobre la propuesta de una reforma militar desde la economía de defensa (2020).

No obstante estos desarrollos presentados, el presente artículo se coloca dentro de la literatura que se pregunta concretamente por las variables que dan cuenta del incremento o disminución de recursos que los Estados periféricos le destinan a la defensa nacional. Esta línea de investigación ha sido trabajada principalmente por David Pion-Berlin y Harold Trinkunas (2007) a partir del concepto “déficit de atención”, que hace hincapié en la falta de atención política por parte de la dirigencia política de los países latinoamericanos a los temas relativos a la defensa nacional. En palabras de los autores, el déficit de atención constituye un escenario en donde los políticos civiles muestran poco interés por la inversión de recursos a la defensa nacional (Pion-Berlin y Trinkunas 2007). Los autores han identificado 4 variables que pueden influenciar a la atención de la dirigencia política en los asuntos militares sin considerar la presencia de amenazas inminentes: (i) su rédito electoral en la medida que la defensa puede ser considerada como bien público, (ii) su rédito en empleos al ponderar a la defensa nacional como un bien privado, (iii) el potencial que tiene el gasto en defensa para funcionar como multiplicador macroeconómico y (iv) las influencias regionales. El autor que también indaga sobre las variables que permiten explicar el incremento/disminución de los recursos destinados a la defensa nacional por parte de los Estados periféricos es Jorge Battaglino. En su estudio sobre los determinantes del gasto en defensa en Sudamérica analiza 3 factores que inciden en la inversión en defensa de los Estados de la región: (i) la naturaleza expansiva o no expansiva de la evaluación estratégica de la defensa nacional, (ii) la disponibilidad de recursos públicos asignados al presupuesto para la defensa y (iii) el nivel de atención política que los dirigentes de un país le prestan a la defensa (Battaglino, 2013a). Con respecto a este último punto, en un trabajo posterior ilustra la extrema importancia del nivel de aten-

ción política, ya que define los recursos que un Estado le va a dedicar a la política de defensa (Battaglino, 2015). En línea con esta literatura, el caso de la República Argentina plantea interrogantes particulares debido a la variación que ha tenido el comportamiento de la dirigencia política respecto a la importancia de destinar recursos a la defensa nacional. Si bien en el período 2003-2015 la Argentina presenció un reavivamiento del interés político por la defensa nacional (Battaglino 2013b), en el período 2015-2019 el país vio un marcado desinterés en los asuntos militares, hecho ilustrado en la subordinación de la defensa a políticas de ajuste fiscal (Anzelini 2019, Eissa 2020), especialmente en el ámbito asociado a la producción industrial para la defensa (Loizou y Vega 2017). Entre los principales factores que incidieron en la desinversión en defensa del último período mencionado se encuentra el cambio en la percepción de amenazas (Battaglino 2019), la militarización de la seguridad pública (Anzelini 2019) y la voluntad de acoplarse a los intereses de Estados Unidos de América a partir de cambios en el diseño y ejecución de la política de defensa (Magnani 2022a).

Ahora bien, más allá de los motivos que llevaron a la desinversión en defensa nacional durante el período 2015-2019, constituye una tarea fundamental el indagar respecto de aquellos factores identificados por la literatura que incidieron en el reavivamiento de la política de defensa argentina entre 2003 y 2015. Battaglino (2013b) ha sido el único autor que exploró las causas del aumento de la importancia de la política de defensa en Argentina durante el período mencionado. En su artículo “The Politics of Defense Revival in Argentina” identifica tres indicadores clave que sirven para mostrar el reavivamiento de la defensa nacional en el país: (i) el aumento del presupuesto destinado a la defensa nacional, (ii) el desarrollo de una estrategia de defensa que especifique y delimite las amenazas percibidas y las competencias del instrumento militar y (iii) los incentivos y el desarrollo de una industria vinculada a la defensa nacional. En esta misma línea, el autor coloca esta redimensión el interés político por la defensa nacional dentro de un marco más general vinculado a la estrategia de desarrollo del país vinculada a un modelo neodesarrollista<sup>2</sup> (Battaglino 2013c).

<sup>2</sup> Para un abordaje más profundo sobre el modelo neodesarrollista y sus implicancias en el comportamiento internacional del Estado, ver ambos volúmenes del libro “Modelos de desarrollo e inserción internacional” del 2016 y 2017 coordinado por Anabella Busso de UNR Editora.

En esta instancia, es necesario realizar una aclaración respecto de la variable “atención política hacia la defensa nacional”, que en el presente trabajo colocamos como fundamental para explicar el impulso del FONDEF. Esta variable asume que “La defensa es 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 el mismo peso para todos los estados” (Battaglino 2015: 198). En tal sentido, escapa a las visiones esencialistas que asumen a la defensa nacional como importante *per se*. En consecuencia, asumir teóricamente a la defensa de esta forma es una condición necesaria para ilustrar metodológicamente que, efectivamente, el nivel de atención política hacia la defensa nacional es una variable que puede tomar distintos valores. Asimismo, la causa de su variación puede analizarse desde distintas vertientes. Battaglino (2013a) las distingue y sistematiza entre aproximaciones estructurales en donde argumentan que la atención política está sujeta a la percepción de amenazas a la seguridad del Estado (Desch 1996); aproximaciones sociales que sostienen que el nivel de atención política deriva de los intereses del electorado y sus votantes (Pion-Berlin y Trinkunas 2007); posturas que sostienen que el interés hacia los temas de defensa depende de la gravitación política que tengan las Fuerzas Armadas en el gobierno; y, por último, los posicionamientos que indican que el nivel de atención política depende de la ideología política, argumentando que hay ocasiones en donde dentro de un determinado proyecto político “los asuntos militares son percibidos como un instrumento esencial para el desarrollo nacional o porque creen que la industria para la defensa puede contribuir a la creación de empleo o a lograr una mayor autonomía tecnológica” (Battaglino 2013a: 82).

En concreto, el presente artículo busca indagar respecto de los factores que incidieron en el impulso del FONDEF tomando como principal variable explicativa al aumento de la atención política a la defensa nacional producto del perfil ideológico de la administración Fernández que gobernó la Argentina a partir de 2019. Asimismo, se ponderan otras dos variables como factores necesarios pero no suficientes para entender el renovado impulso de la política de defensa en el país: la expectativa de traccionar el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico a partir de una mayor inversión en defensa nacional vía el FONDEF y la ocupación militar ilegal del RUGB en las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur. Se argumenta que si bien estas dos últimas variables contribuyeron al aumento de recursos orientados

a la defensa nacional, por sí mismas no pueden explicar el fenómeno. En resumen, el trabajo busca dar cuenta que fueron principalmente el aumento en el nivel de atención política a la defensa nacional (condición suficiente y necesaria) y, en menor medida, la presencia ilegal del RUGB en territorio argentino y la posibilidad de traccionar el desarrollo económico y fomentar la innovación tecnológica (variables necesarias pero no suficientes), las variables que mejor contribuyen a explicar el impulso del FONDEF y la consecuente mayor inversión en defensa nacional en Argentina a partir de 2019.

### **El fondo nacional de la defensa argentino: variables y su ponderación**

#### **La ocupación militar ilegal del Reino Unido de la Gran Bretaña (RUGB) en las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur**

La ocupación colonial del RUGB en las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur ha sido una preocupación constante para la República Argentina en la medida que es un reclamo ininterrumpido por parte de este último país, lo que permite caracterizar a esta disputa como un conflicto vinculado al atrincheroamiento territorial (Altieri 2021). Sin embargo, desde la recuperación democrática en 1983 hasta 2019, la política de defensa Argentina no ha orientado el diseño del instrumento militar, la doctrina castrense y la adquisición de medios militares teniendo en cuenta la presencia del RUGB en territorio nacional (Magnani 2019). No fue sino hasta 2019 que el gobierno argentino encabezado por Alberto Fernández modificó la orientación de la política de defensa argentina para que ésta sea diseñada acorde al principal desafío que tiene la Argentina en materia de política exterior: la ocupación colonial y militar por parte del RUGB de territorio soberano argentino (Magnani 2022a). En esta línea, es factible considerar a éste como el principal desafío del país en materia internacional en la medida que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional del país establece que la Nación Argentina ratifica la soberanía del país sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos insulares correspondientes. A su vez, clarifica que la recuperación de dichos territorios debe realizarse respetando el modo de vida de los actuales habitantes y de acuerdo con el Derecho internacional; siendo este “un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino” (1995).

En este escenario, la mayor centralidad de la ocupación del RUGB en territorio nacional argentino en el planeamiento de la política de defensa a partir de 2019 puede verse en dos indicadores principales: (i) el rol central del Atlántico Sur en el planeamiento estratégico (ii) el diseño del despliegue militar (Magnani 2022b). En concreto, la variable explicativa “la ocupación militar ilegal del Reino Unido de la Gran Bretaña (RUGB) en las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur” tiene el potencial de contribuir a explicar el impulso político del FONDEF en la medida que la ocupación del RUGB constituye un desafío para la Argentina que incluye a la política de defensa.

En concreto, durante la administración Fernández (2019-2023) las modificaciones doctrinarias implicaron una clarificación vinculada a qué tipo de amenazas externas el instrumento militar argentino debía repeler de forma disuasiva y/o efectiva. La cuestión central radicó en el establecimiento del decreto 571/2020 que derogó los decretos 683/2018 y 703/2018 impulsados por el gobierno anterior y restituyó los decretos 727/2006 y 1961/2006. La reintroducción de estos decretos dio una mayor especificidad a las amenazas que debía enfrentar el instrumento militar, indicando que este solo debía centrarse en repeler amenazas estatales externas. En consecuencia, este cambio marcó un alejamiento con los lineamientos en materia de defensa nacional de la administración anterior, ya que al no especificar el tipo de amenaza de origen externo que debían repeler las Fuerzas Armadas “altero un criterio esencial de organización de las FFAA consistente en que su misión principal, cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otros Estados, debía estructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente su funcionamiento” (Decreto 571/2020).

Considerar este cambio doctrinario es relevante en la medida que plantear que el instrumento militar únicamente debe diseñarse en función de amenazas estatales externas es una condición necesaria para poder colocar a la presencia colonial del RUGB en el Atlántico Sur como un desafío central para la política de defensa del país. A partir del 2019 y al mismo tiempo en el que las modificaciones doctrinarias eran llevadas adelante, se observan modificaciones en el despliegue y en las características de la doctrina castrense que evidencian a la ocupación colonial del RUGB como un factor de peso para el diseño y orientación de la política de defensa.

En términos de despliegue, la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) del 2021 establece como una de sus prioridades estratégicas a la

planificación del despliegue en consideración de la ocupación colonial del RUGB en territorio nacional. La DPDN establece que

la persistente presencia militar, ilegítima e ilegal del REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE en las ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR, SÁNDWICH DEL SUR y los espacios marítimos e insulares correspondientes obliga a tomar los recaudos de planificación de capacidades, despliegue y organización acordados por parte de nuestro sistema de Defensa (DPDN 2021: 19).

Esta orientación del instrumento militar en función de la ocupación colonial del RUGB es complementada por la visión de la política de defensa ilustrada en la DPDN que incluye a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus espacios marítimos insulares correspondientes como parte “de un mismo sistema geoestratégico” (2021: 20) junto con la Patagonia Argentina y el sector antártico nacional. Asimismo, la DPDN en su cuarto punto también considera a la “presencia de una potencia extrarregional que ocupa ilegal e ilegítimamente las ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR, SÁNDWICH DEL SUR y los espacios marítimos e insulares correspondientes” (2021: 26) como un factor que ordena la planificación y el diseño del despliegue de las Fuerzas Armadas dentro del territorio nacional. En consecuencia, en esta línea es posible analizar la constitución del Comando Conjunto Marítimo a partir de la resolución 244/2021 del Ministerio de Defensa de Argentina. Este comando conjunto está integrado principalmente por sistemas de armas de la Armada República Argentina y la resolución que lo crea argumenta de forma central que “la Ley N° 23.554 [de defensa nacional] establece que la Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino” (2021: 1) y que, además, “el Atlántico Sur constituyen un área de valor estratégico en virtud de sus reservas de recursos naturales, por ser una vía de comercio internacional y constituir una puerta natural de los intereses nacionales hacia el Continente Antártico” (2021: 3). En consecuencia, la tarea principal del Comando Conjunto Marítimo vinculada a las operaciones de vigilancia y control en los espacios marítimos y fluviales en forma permanente a fin de contribuir a la preservación de los intereses vitales de la Nación Argentina” (2021: 6) es indisoluble de la

Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional argentina mencionada al comienzo del apartado, en donde se fija que la recuperación de los territorios ocupados colonialmente por el RUGB en el Atlántico Sur es un “objetivo irrenunciable del pueblo argentino”.

En consideración del lanzamiento del FONDEF y de la ocupación colonial británica en el Atlántico Sur, el entrevistado Ing. Agustín Rossi (ex Ministro de Defensa argentino 2019-2021 y diputado nacional (2017-2019) que ideó y fue el principal impulsor de la Ley del FONDEF) resaltó que en el marco de la política de defensa —que la administración de Alberto Fernández concibe como cooperativa, defensiva y reactiva— es necesario el desarrollo de las capacidades de las FFAA. Esto debido a que el escenario internacional “tiene muchas complejidades, muchas tensiones y en donde la Argentina tiene una cantidad de situaciones que hay que puntualizar (...) Tenemos abundantes Recursos Naturales (RRNN) y tenemos bajas cantidades de población en un mundo que tiene demandas de RRNN y superpoblación. Somos un país que tiene una potencia imperial extranjera enclavada en el sur de nuestro país, con una mirada clara hacia el sur de nuestro territorio, hacia el Estrecho de Magallanes y la Patagonia”. En ese marco, y sumado a que la ubicación geopolítica de la Argentina es estratégica, Rossi consideró que es evidente la necesidad de la Ley del FONDEF. Como se observa, aunque el ex Ministro expresa que el FONDEF contribuye al objetivo de reforzar la posición del país frente a la principal amenaza que representa el RUGB, no jerarquiza a dicha variable como el principal factor que impulsó la creación del fondo.

En función de lo desarrollado, es posible destacar que, si bien la ocupación colonial de territorio argentino por parte del RUGB ha tenido un mayor peso en la política de defensa argentina a partir del 2019, no es posible establecer que la presencia del RUGB en el Atlántico Sur es una variable que por sí misma puede explicar el impulso del FONDEF y el consecuente aumento de recursos destinados a la defensa nacional. Esto es así debido a que la presencia ilegal de RUGB en el Atlántico Sur es una constante desde 1833, por lo que el mayor peso de este hecho en la política de defensa argentina a partir de 2019 también debe ser explicado por otra variable. En términos metodológicos, dada la evidencia empírica y del cambio de valores de las variables, la ocupación colonial y militar del RUGB en las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur; al ser una variable cuyo valor es similar desde

1833, no puede explicar por sí mismo el impulso del FONDEF, lo que no quita que pueda ser utilizado como una de las razones que permiten justificar su existencia.

### **La expectativa de traccionar el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico a partir de una mayor inversión en defensa nacional vía FONDEF**

La relación entre la recuperación de las capacidades del sector militar y la reactivación de la economía promoviendo la industria local y al sector científico-tecnológico nacional, como dijimos, no es una idea nueva en Argentina y, por citar algunos ejemplos, pueden encontrarse extensas referencias en los dos últimos libros Blancos de la Defensa (del 2010 y 2015) en la sección destinada a la Ciencia, la Tecnología y la producción para la defensa (LBD 2010: 265-308; 2015: 153-192). En términos de agencias, la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa creada en 2013 encarnó esta idea (Decreto 636/2013). En la misma dirección, se estableció el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, establecido por el decreto 1729/2007 y destinado a integrar orgánica e institucionalmente tanto los esfuerzos de investigación y desarrollo como los programas de equipamiento de mediano y largo plazo para la obtención de medios para la defensa (LBD 2010: 154). Además, cabe decir que esta relación, más allá del efecto multiplicador sobre la economía, contribuye a saltar un obstáculo que la inversión destinada a las Fuerzas Armadas (FFAA) suele encontrar dada la dificultad de mostrar los beneficios de tal inyección de recursos en el corto plazo. Por el contrario, favorecer los desarrollos locales y la innovación tecnológica vía utilización de los recursos en el ámbito de la defensa nacional, genera círculos virtuosos más rápidamente concretos ya que se traducen en empleos, en demanda de insumos al sector productivo, atenúa las tensiones asociadas a la restricción externa, entre otros.

Observando el proyecto de ley de creación del FONDEF, la expectativa de traccionar el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico a través de la inversión en defensa tiene un rol nodal. En las palabras destinadas a su fundamentación, los diputados firmantes (del Frente Para la Victoria-Partido Justicialista) encabezados por Agustín Rossi, expresan al menos dos cuestiones al respecto. Por un lado, circunscriben el futuro financiamiento del

material a los términos del artículo 19 de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 que dispone un orden de prelación a seguir al momento de analizar el equipamiento de las FFAA. Las alternativas son: i) recuperar el material fuera de servicio, cuando ello sea factible y aceptable y siempre que mantenga la aptitud necesaria para responder a las capacidades operativas a retener; ii) modernizar el material disponible, cuando resulte apto, factible y aceptable para satisfacer las capacidades operativas previstas; y iii) incorporar nuevo material. Estos considerandos restringen de manera indirecta el empleo de los fondos en clave de vincular desarrollos locales y la defensa. Al ubicarse, por ejemplo, como última opción la incorporación de nuevo material, se limitan las posibilidades de adquisición de material importado. Por otro lado, y de manera directa afirman que los ítems anteriores deben ser analizados priorizando el trabajo y la industria nacional, así como también el fomento y desarrollo de la industria para la defensa (Proyecto de ley FONDEF 5111-D-2019 2019). Tiempo antes de la aprobación definitiva del FONDEF por la Cámara de Senadores, la Jefatura de Gabinete de Ministros expresó que el Ministerio de Defensa —ya con Rossi como ministro— había encarado el análisis y revisión, para su eventual actualización, de las principales normativas específicas, entre ellas las leyes de Personal y de Reestructuración de las FFAA. Allí, recalcó que los objetivos de la defensa habrían de buscarse con los mayores grados posibles de autonomía tecnológica y de producción nacional para la industria de la defensa y contar con un flujo presupuestario que de previsibilidad a las adquisiciones (JGM 126 2020). Esto evidencia, sin estar aún aprobado, la expectativa gubernamental de favorecer —vía la inversión en defensa— los desarrollos locales y la innovación tecnológica nacional.

Repasando la letra de la Ley que crea el fondo, su artículo II evidencia concretamente lo mencionado en el párrafo anterior vinculado a la restricción indirecta del empleo de los fondos indicada en el art. 19 de la ley de Reestructuración de las FFAA. Por su parte, el artículo III es contundente por cuanto le asigna expresamente la especificidad al fondo estableciendo taxativamente que el destino y asignación de los recursos del FONDEF —siempre que sea posible— deberá tener en cuenta cuatro criterios: i) favorecer la sustitución de importaciones, el desarrollo de proveedores y la inserción internacional de la producción local de bienes y servicios orientados a la defensa; ii) promover la innovación productiva, inclusiva y sustentable, por medio de un mayor escalonamiento tecnológico; iii) incrementar las accio-

nes de investigación y desarrollo, tanto en el sector público como privado; iv) mejorar las condiciones de creación, difusión y asimilación de innovaciones por parte de la estructura productiva nacional (Ley art. III). En efecto, la Ley del FONDEF explicita que la afectación de los recursos asignados, además de contribuir al incremento de las capacidades necesarias y posibles, se encuentran encuadrados dentro de un esquema de Política de Estado pensando en el desarrollo nacional (Meneghetti 2021).

Tras la aprobación del FONDEF, es posible identificar que en diversas ocasiones esta variable ligada al desarrollo económico y la innovación tecnológica ha tenido un rol importante. Por ejemplo, fue sintomático que en la presentación de la ley estuvieron presentes además de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional y de las FFAA, otras vinculadas al sector productivo y científico tecnológico como la secretaria de Investigación, Política Industrial y Producción para la Defensa, Daniela Castro; la subsecretaria de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa, Lucia Kersul; el subsecretario de Investigación Científica y Política Industria, Mariano De Miguel y los titulares de las empresas del Complejo industrial de la Defensa como Tandanor, Fábrica Argentina de Aviones y Fabricaciones Militares. Además, concurren representantes de INVAP y las Cámaras empresarias vinculadas al sector de industria para la defensa: Cámara de la Industria Naval Argentina (CINA), Federación de la Industria Naval Argentina (FINA), Asociación de Industriales de la República Argentina (ADIMRA), Cámara Argentina Aeronáutica y Espacial Producción para la Defensa (CARAE), Fundación Pro Tejer (agro-industrial textil y confecciones). Entre los representantes gremiales presentes se destacaron el personal del Sindicato de Trabajadores de Talleres y Astilleros Navales (S.I.T.T.A. N) (Ministerio de Defensa 2020a).

En esta línea, el informe 128 de la Jefatura de Gabinete de Ministros expresó que: “se estima para 2021 [que el FONDEF] permitirá contar con un presupuesto de \$33.600 millones, lo que garantizará un piso de inversiones y la previsibilidad de las mismas a lo largo del tiempo, así como dinamizar el complejo científico, tecnológico y productivo de Defensa, aportando a la reactivación de la economía argentina pos pandemia” (JGM 128 2020). En una entrevista, el Ing. Agustín Rossi explicó que el empleo de los fondos privilegiará todo lo que se pueda producir en la Argentina y, en el caso de lo que haya que importar, se hará siempre con mecanismos de transferencia de tecnología o *joint venture* (Alonso 2020). Asimismo, recalcó que: “la indus-

tria de la defensa es un sector estratégico, fuertemente multiplicador de la actividad económica. Con estos recursos se generarán puestos de trabajo y se fortalecerán cadenas de valor de pequeñas y medianas empresas” (Ministerio de Defensa 2020b).

Al ser consultado por el incentivo del FONDEF al desarrollo económico y al fortalecimiento de la matriz productiva, el ex Ministro Rossi sostuvo que concibió a la ley con una asignación específica, es decir, “con un monto que supone un porcentaje de los ingresos totales que tiene el Estado nacional, destinado al equipamiento de las FFAA”. Asimismo, puntualizó que en el proyecto de ley se prevé la lógica del gasto. “Primero, poner operativos todos los sistemas existentes (...). En segundo lugar, producir en Argentina. En tercer lugar (...), generar un espacio de compra en el extranjero, pero siempre con la posibilidad de transferencia de tecnología para que en algún momento podamos hacerlo nosotros. Esa fue fundamentalmente la idea”. En este punto, marca la relevancia y el direccionamiento del fondo en aquellos aspectos que puedan favorecer el desarrollo de la industria nacional al mismo tiempo que se fortalece el instrumento militar adquiriendo y modernizando nuevas capacidades.

Ahora bien, aunque en las líneas anteriores podemos ver que la relación entre el desarrollo económico y la defensa es un rasgo nodal del FONDEF ya sea en su faceta como proyecto de ley y luego como una ley propiamente dicha, consideramos que esta variable es necesaria pero no suficiente para explicar el aumento de los recursos destinados a la defensa nacional. Dos motivos sostienen este argumento. Por un lado, porque estas ideas como vimos no son nuevas y con anterioridad se encontraban presentes sin haber conducido a la creación de un fondo con las características del FONDEF. Es decir, la posibilidad de traccionar el desarrollo económico vía la inversión en defensa es una idea que ya estaba presente en la Argentina y, por lo tanto, constituye una variable independiente que no vio modificado su valor en el último tiempo. Por el otro, y debido a que en este artículo nos preguntamos por los factores que incidieron sobre la creación del FONDEF (es decir, aquellos presentes antes de que la ley fuera promulgada), porque el proyecto de ley fue presentado por un diputado de la oposición al gobierno que entonces encabezaba la Alianza Cambiemos. Esto significa que el proyecto era susceptible de encontrar objeciones a lo largo del proceso legislativo, incluido el veto del entonces presidente Mauricio Macri (2015-2019). De hecho, la media sanción de diputados a finales de 2019 tuvo que esperar varios

meses hasta encontrar la aprobación del Senado. En septiembre de 2020, ya con el FT encabezando el gobierno, la ley obtuvo su aprobación por 41 votos afirmativos y 31 ausentes. Dentro de los votos afirmativos no se registró ninguno de la Unión Cívica Radical y de Propuesta Republicana (Pro), los dos partidos más importantes de la coalición saliente. De los mencionados 41 votos, 39 fueron de senadores del FT. Si consideramos las diversas posibilidades que los senadores tienen para expresar su acuerdo o desacuerdo con un proyecto (voto afirmativo, abstención, ausencia, voto negativo) como un indicador, es claro que el índice de votos afirmativos expresa el mayor compromiso con una cuestión, descendiendo la escala hasta llegar al extremo opuesto que representa el voto negativo. En este sentido, no es suficiente la existencia de expectativas afines a favorecer los desarrollos locales y la innovación tecnológica vía inversión en defensa para la creación del FONDEF. De este modo, los argumentos aquí expuestos sustentan la necesidad de esta variable ya que la misma le otorga especificidad al fondo, pero no es suficiente para explicarlo. Para su aprobación, el FONDEF requirió de otra variable sin la cual las expectativas de apalancar crecimiento e innovación tecnológica a través de la inversión en defensa hubieran quedado solo en el plano de las expectativas.

### **Aumento en la atención política que un sector de la dirigencia política argentina le otorgó a la defensa nacional.**

La argumentación de la tercera variable se inscribe en las discusiones en torno al ya mencionado “déficit de atención” propuesto por Pion-Berlin y Trinkunas que evidencia la falta de atención por parte de la dirigencia política de los países sudamericanos respecto a los temas relativos a la defensa nacional (Pion-Berlin y Trinkunas 2007). En este marco, retomamos la importancia metodológica que, el nivel de atención política que los dirigentes de un país le prestan a la defensa en tanto variable (Battaglino 2013a; 2015), posee al momento de ponderar los factores que inciden en el aumento de los recursos destinados a la defensa nacional. Considerar esta variable implica posicionarnos en un plano donde las creencias, valores, la ideología y las experiencias pasadas de los tomadores de decisiones tienen un lugar central. Siendo más específicos, retomamos la impronta que Battaglino le asigna a la ideología política la cual conduce, en ocasiones, a que dentro de un determi-

nado proyecto político los asuntos militares sean percibidos como un instrumento esencial para el desarrollo nacional o porque creen que la industria para la defensa puede contribuir a la creación de empleo o a lograr una mayor autonomía tecnológica (Battaglino 2013a). Frente a las dos variables anteriores, asumimos que el aumento de la atención política (producto de un posicionamiento ideológico) por parte del gobierno de Fernández es el factor con mayor peso explicativo respecto a la creación del FONDEF evidenciando, a la par, una atenuación del “déficit de atención” de la dirigencia argentina en el ámbito de la defensa.

La consideración de este factor como principal variable explicativa es fortalecida por el principal contrapunto que realiza el ex Ministro de Defensa Agustín Rossi a la hora de justificar la inversión en defensa nacional por parte de la administración Fernández (2019-2023), en donde establece que “los años donde gobernó el liberalismo, con el discurso de que hay que achicar al Estado, achicaron muchísimo a las FFAA. Lo cierto es que lo que se necesitaba para que las FFAA empiecen nuevamente a tener un equipamiento acorde que les permitiera cumplir —como dije antes— su misión principal es inversión y, esa inversión, había que diseñarla y no esperar la negociación del Ministro de Defensa como en todos los presupuestos, sino tener una asignación específica. Eso es la ley del FONDEF”.

En esta misma línea, durante la campaña política, la plataforma electoral del FT reconoció que las FFAA se encontraban en un estado crítico y cuyo equipamiento era obsoleto, desactualizado y de utilización limitada. Se advirtieron accidentes, fallas, problemas de adiestramiento y dificultades logísticas como la expresión de esta situación (Plataforma electoral 2019). Sin dudas, la tragedia del submarino ARA San Juan en el año 2017<sup>3</sup> es el más triste ejemplo. Frente a este diagnóstico, en dicho documento se abogó por desarrollar las capacidades perdidas aprovechando la sinergia entre los sistemas científico, tecnológico y productivo de la Defensa, el sistema universitario y de institutos nacionales de I+D (CONAE, CONEA, Instituto Antártico, FADEA, CINAR, INVAP, CITEDEF, etc.) con vistas a potenciar el desarrollo económico y social del país. Se hacía de este modo evidente la

---

<sup>3</sup> La tragedia del submarino ARA San Juan refiere al hundimiento del submarino (S-42) en el Mar Argentino el 15 de noviembre del 2017 durante la presidencia de Mauricio Macri. El hundimiento implicó la muerte de sus 44 tripulantes y la causa de su hundimiento tuvo origen en un incendio en el banco de baterías.

expectativa por traccionar crecimiento económico y desarrollo tecnológico apalancados por el desarrollo de capacidades de la defensa nacional. En vinculación con el compromiso ideológico con la defensa nacional que contribuye a una mayor atención política, el entrevistado Germán Martínez, entonces diputado nacional, vicepresidente de la Comisión de Defensa Nacional del Congreso de la Nación Argentina (2019-2022) y principal compañero político de Agustín Rossi, indicó que cuando Fernández —aún sin ser presidente electo— convocó al ex Ministro Rossi para ser el Ministro de Defensa de su eventual gobierno, el entonces diputado nacional aceptó bajo la condición de aprobar la Ley del FONDEF y la regularización salarial de las FFAA, dos peticiones que fueron aceptadas. Asimismo, Martínez expresa que asumido Fernández, la irrupción de la pandemia en 2020 y la crisis económica del país eran argumentos sólidos para no avanzar con la aprobación del FONDEF, sin embargo, su promulgación en dichas condiciones cristalizó el compromiso del Poder Ejecutivo con el FONDEF.

Cabe decir que esta expectativa con implicancias en el ámbito de la defensa se reforzó también en otras discusiones no estrictamente militares frente a las cuales la propuesta del FT en su plataforma electoral se distanciaba de las ideas de la coalición gobernante (2015-2019). Por ejemplo, favorecer el desarrollo local vía la inversión en defensa se oponía al programa económico de corte neoliberal llevado adelante por la Alianza Cambiemos. Al respecto, la Plataforma electoral expresó: “La historia nacional demuestra que la aplicación de este tipo de programas nunca produjo los resultados que sus defensores pronosticaban (...) Lejos de contribuir al fomento del crecimiento económico, estos planes condujeron a la economía a una acelerada fase de desindustrialización” (2019). Este ideario condujo, como ya se citó, a una subordinación de la defensa a políticas de ajuste fiscal (Anzelini 2019, Eissa 2020) especialmente en el ámbito asociado a la producción industrial para la defensa (Loizou y Vega 2017). En otro plano, suponía revitalizar el sistema de Ciencia y Tecnología con diversas iniciativas que habían quedado truncas en la gestión de Cambiemos y pensar nuevas políticas públicas para darle un nuevo horizonte a las actividades de investigación y desarrollo. En el plano de la defensa, implicaba desandar los trayectos recorridos hacia la militarización de la seguridad ciudadana, la policitación de las FFAA —cambio en la percepción de amenazas— y la voluntad de acoplarse a los intereses de Estados Unidos de América a partir de cambios en el diseño y ejecución de la política de defensa (Magnani 2022a). Evidentemente, producido el

triumfo electoral del FT en 2019, el perfil ideológico de la nueva coalición gobernante condujo a potenciar las variables mencionadas en los apartados anteriores.

Esta preponderancia de la variable ligada a la atención política y al perfil ideológico del gobierno por sobre las otras dos variables independientes de interés pudo corroborarse en la consulta anónima en la que participaron 26 expertos en defensa nacional de la Argentina provenientes de distintas extracciones académicas y políticas<sup>4</sup>. A la hora de preguntar por la influencia de la ideología del gobierno y la incorporación del ámbito de la defensa como parte de un plan integral de gobierno, el 53,9 por ciento destacó a esta variable como un factor explicativo alto de la creación del FONDEF, mientras que un 19,2 por ciento le otorgó un factor explicativo intermedio y solo un 15,4 por ciento lo considera un factor explicativo bajo. Estrechamente ligada a la cuestión ideológica, cuando se consultó por la incidencia que tuvo la voluntad del gobierno de responder a demandas castrenses ligadas a la necesidad de modernizar y reequipar el instrumento militar a la hora de impulsar el FONDEF, el 69,2 por ciento consideró a esta variable como altamente influyente, mientras que solo el 11,5 por ciento considera que este factor tuvo una incidencia intermedia y 19,2 por ciento que tuvo un impacto bajo. Ahora bien, a la hora de consultar por el efecto que tuvo la voluntad de traccionar el desarrollo económico en la creación del FONDEF, el 65,4 por ciento destacó que esta variable tuvo un impacto alto, el 19,2 por ciento que tuvo una incidencia moderada y el 14,4 por ciento que tuvo un efecto bajo. Con respecto al impacto en la creación del FONDEF que puede tener la competencia con el RUGB debido a su ocupación colonial de las Islas del Atlántico Sur, el 15,5 por ciento identificó un impacto alto de esta variable, el 38,5 por ciento un efecto intermedio y el 46,2 por ciento una incidencia baja. Asimismo, con la intención de descartar la variable vinculada a la competencia interestatal con los Estados limítrofes como variable que incidió en el impulso del FONDEF, más del 80 por ciento indicó una incidencia baja y/o nula. En la misma dirección, el factor “lograr superioridad

---

<sup>4</sup> Dicho instrumento se conformó por un primer bloque en el cual los expertos ponderaron seis factores explicativos relacionados con el FONDEF en un rango de 0 a 4 puntos donde 0 correspondió a un efecto explicativo nulo, 2 a un efecto intermedio y 4 a un efecto alto. Luego, en un segundo bloque se permitió añadir factores no considerados y, en el tercero, realizar comentarios críticos sobre el instrumento. Puede acceder al instrumento en: <https://bit.ly/expfondef>.

militar con la intención de, en el futuro, comportarse de manera unilateral y conseguir —sin negociaciones diplomáticas— objetivos fundamentales de política exterior” fue rechazado como variable explicativa del FONDEF al ser considerado contundentemente por 76,9 por ciento de los expertos como de nula capacidad explicativa. Por último, en el espacio otorgado a los expertos para agregar comentarios respecto de lo que fue la consulta, la gran mayoría destacó la importancia que tuvo la ideología, voluntad y demandas de la figura política de Agustín Rossi a la hora de redactar, impulsar legislativamente y ejecutar el FONDEF. Estas apreciaciones de los expertos son coincidentes con la información obtenida a partir de las entrevistas con el ex ministro de Defensa Agustín Rossi y el diputado Germán Martínez<sup>5</sup>.

La aprobación del FONDEF en septiembre de 2020 por mayoría absoluta de senadores del FT, el posicionamiento ideológico de los principales referentes de la coalición en el ámbito de la defensa nacional como Agustín Rossi y Germán Martínez y el perfil ideológico general de la nueva coalición de gobierno ilustrado en su plataforma electoral; son una síntesis de diversas valoraciones ideológicas del gobierno respecto de cómo la defensa nacional se vincula con la estrategia de inserción internacional del país, de su estrategia de desarrollo, el ámbito productivo y los desarrollos en materia de ciencia y tecnología. Además, el FONDEF y las variables desarrolladas a lo largo del artículo coinciden con los tres indicadores identificados por Battagliano (2013b) en lo relativo al reavivamiento de la defensa nacional por parte de un gobierno: (i) el aumento del presupuesto destinado a la defensa nacional, que con el FONDEF pasa a constituir un porcentaje específico del presupuesto nacional; (ii) el desarrollo de una estrategia de defensa que especifique y delimite las amenazas percibidas y las competencias del instrumento militar —RUGB como un desafío central para la política de defensa— y (iii) los incentivos y el desarrollo de una industria vinculada a la defensa nacional, impregnados en el articulado de la Ley. Asimismo, tal como lo expresa Battagliano (2013c), este aumento del interés político por la defensa nacional

<sup>5</sup> Inclusive, el resto de los comentarios son susceptibles de ser organizados en función de las dos restantes variables explicativas, complejizándolas. Por ejemplo, en relación con el RUGB los expertos hacen hincapié en ampliar el lente hacia otros desafíos como i) la presencia del RUGB en el Atlántico Sur y Antártida, ii) depredación de RRNN, iii) provincias sureñas despobladas, iv) un tablero regional y mundial más riesgoso, tensionado y volátil y v) la puja de poder por los espacios vacíos y las rutas de acceso a los mismos.

se encuadra en discusiones más generales. En el caso del FONDEF, la relación con la estrategia de desarrollo del país se expresa en el impulso y fortalecimiento de la industria de la defensa, la sustitución de importaciones a través del desarrollo de proveedores y socios estratégicos, la innovación productiva, inclusiva y sustentable por medio de un mayor escalamiento tecnológico y el mejoramiento de las condiciones de empleo e incremento del mercado laboral. Vinculado al tipo de inserción internacional, el FONDEF sienta las bases para la colocación de la producción local de bienes y servicios orientados a la defensa sin perder de vista que el mercado internacional de bienes de defensa exige rigurosos estándares de calidad, una línea de producción a la altura de la demanda y un entorno macroeconómico estable que asegure la oferta y costos eficientes al estado del arte. (Meneghetti 2021).

## **Conclusiones**

Las líneas anteriores se inscriben en el campo de los estudios sobre la defensa nacional en Sudamérica, donde la atención por los factores que inciden en la magnitud de los recursos que los Estados destinan a la defensa nacional ha sido una preocupación menor. Al hacer foco en el caso de Argentina, este interés resulta una verdadera incógnita dado que el país se (i) encuentra en una zona de paz positiva (Battagliano 2012), (ii) no posee hipótesis de conflicto con sus vecinos (Canto et al. 2013), (iii) mantiene vínculos de cooperación en materia de defensa con todos los Estados limítrofes (Battagliano 2010) e, inclusive, (iv) desde la recuperación democrática la sociedad argentina se ha mostrado apática a los asuntos militares y no ha presionado ni incentivado a un mayor gasto en defensa nacional. En este escenario, la creación del FONDEF en el año 2020 resulta enigmática en la medida que las explicaciones tradicionales no permiten dar cuenta de la razón por la cual dicho fondo orientado a reequipar al instrumento militar fue impulsado con tanta fuerza.

El artículo buscó indagar respecto de los factores que incidieron en el impulso del FONDEF tomando como variables explicativas (i) la expectativa de traccionar el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico a partir de una mayor inversión en defensa nacional vía FONDEF, (ii) la ocupación colonial del RUGB en las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y (iii) un aumento en la atención política que un sector de la dirigencia política

argentina le otorgó a la defensa nacional producto de su inclinación ideológica. Tras el repaso de los argumentos, se concluye que la principal variable explicativa la constituye el aumento de la atención política a la defensa nacional producto del cambio de gobierno en Argentina en 2019. En este sentido, las preferencias ideológicas del gobierno del FT fueron la condición *sine qua non* para crear y ejecutar el FONDEF. En tal sentido, la ideología política y el consecuente aumento de la atención política de la coalición gobernante constituye la variable independiente principal para comprender la creación y el surgimiento del FONDEF en Argentina. Por su parte, aunque las dos variables restantes se encontraban presentes antes del impulso del FONDEF, no condujeron al incremento de mayores recursos al ámbito de la defensa con anterioridad. De este modo, ambas operaron como factores necesarios pero no suficientes para entender el renovado impulso de la política de defensa en el país, en donde si bien no pueden colocarse como variables que incidieron de forma directa, fueron utilizadas por la coalición gobernante de FT para justificar la creación del FONDEF.

## Bibliografía

- Alonso, Matías (2020)** “Agustín Rossi: ‘Con el FONDEF se podrá planificar a futuro’”, Universidad Nacional de San Martín, 24 de septiembre, <https://www.unsam.edu.ar/tss/agustin-rossi-con-el-fondef-se-podra-planificar-a-futuro/>.
- Altieri, Mariana (2021)** “Disputas territoriales prolongadas y su irresolubilidad”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 53, N° 198.
- Anzelini, Luciano (2019)** “Between Discourse and Effective Action: The Contradictions of Macri’s Defense Policy”, en *Revista Científica General José María Córdova*, Vol. 17, N° 25.
- Battaglino, Jorge (2008)** “Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur”, en *Estudios Internacionales*. Vol. 160.
- Battaglino, Jorge (2012)** “The Coexistence of Peace and Conflict in South America: Toward a New Conceptualization of Types of Peace”, en *Rev. Bras. Polít. Int.*, Vol. 55, N° 2.
- Battaglino, Jorge (2013a)** “The Determinants of Arms Spending in South America”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 5, N° 2.
- Battaglino, Jorge (2013b)** “Auge, caída y retorno de la defensa Argentina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 12, N° 1.

- Battaglino, Jorge (2013c)** “The Politics of Defense Revival in Argentina”, en *Defense & Security Analysis*, Vol. 29, N° 1.
- Battaglino, Jorge (2015)** “Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino”, en *Rev. Bras. Est. Def.*, Vol. 2, N° 2.
- Battaglino, Jorge (2019)** “Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina”, en *Latin American Perspectives*, Vol. 46, N° 6.
- Canto, María Belén (et al.) (2015)** “Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate”, en *Serie documentos estratégicos*, Vol. 31.
- Desch, Michael (2001)** *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Eissa, Sergio (2020)** “La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)”, en *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 24, N° 68.
- Eissa, Sergio y Paula Ferro Ariella (2018)** “La política de defensa argentina desde el retorno a la democracia. Una mirada presupuestaria”, en *Universidad de la Defensa Nacional*.
- Fondo Monetario Internacional (1993)** *The Impact of Worldwide Military Spending Cuts on Development Countries*, Research Department and Fiscal Affairs Department.
- Fondo Monetario Internacional (1995)** *The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth*, Middle East Department.
- Frente de Todos (2019)** *Plataforma electoral*.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2020a)** *Informe 126*. Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2020b)** *Informe 128*. Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
- Loizou, Natasa y Carlos de la Vega (2017)** “El arte del engaño: el ajuste en Defensa”, Universidad de San Martín, 30 de Marzo.
- López, Ernesto (1988)** “La industria militar argentina”, en *Nueva Sociedad*, Vol. 97.
- López, Ernesto (1994)** “Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín”, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Magnani, Ezequiel (2019)** “Los estados periféricos frente a sus intereses geopolíticos: el caso de la Argentina con el Atlántico Sur”, en *POSTData*, Vol. 24, N° 1.
- Magnani, Ezequiel (2022a)** “La defensa como herramienta de acople: el caso de Argentina frente a Estados Unidos (2015-2019)”, en *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Vol. 33.
- Magnani, Ezequiel (2022b)** “Las Islas Malvinas en la Política de Defensa Argentina: de la relativa relevancia a la relevancia estratégica”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 54, N° 202.

- Meneghetti, Karina (2019)** “La defensa no es un bien público puro ni una falla de mercado. Desafiando los supuestos de la teoría económica neoclásica”, en Universidad de la Defensa Nacional.
- Meneghetti, Karina (2021)** “El Fondo Nacional de Defensa como incentivo fundamental para el fortalecimiento de la industria nacional”, en Universidad de la Defensa Nacional.
- Meneghetti, Karina (2022)** “¿Contribuye la inversión en defensa nacional al crecimiento y desarrollo de los países? Análisis empírico de los casos de Argentina, Chile y Brasil”, en *Escuela Superior de Guerra Aérea. Fuerza Aérea Argentina*.
- Ministerio de Defensa (2010)** *Libro Blanco de la Defensa*, Buenos Aires, Latingráfica.
- Ministerio de Defensa (2015)** *Libro Blanco de la Defensa*, Buenos Aires, Latingráfica.
- Ministerio de Defensa (2020a)** “El Presidente de la Nación encabezó la presentación oficial del FONDEF”, 8 de Octubre. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-de-la-nacion-encabezo-la-presentacion-oficial-del-fondef>.
- Ministerio de Defensa (2020b)** “FONDEF: Rossi calificó como “un hecho histórico” la creación del Fondo Nacional de Defensa para reequipar a las Fuerzas Armadas”, 16 de septiembre, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/fondef-rossi-califico-como-un-hecho-historico-la-creacion-del-fondo-nacional-de-defensa>.
- Pion-Berlin, David y Harold Trinkunas (2007)**, “Attention Deficits. Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America”, en *Latin America Research Review*, Vol. 42, N° 3.
- Robles Garrote, Pilar y Manuela del Carmen Rojas (2015)** “La validación por juicio de expertos: dos investigaciones cualitativas en Lingüística aplicada”, en *Revista Nebrija de Lingüística Aplicada*, N° 18.
- Scheetz, Thomas (1991)** “The Macroeconomic Impact Of Defence Expenditures: Some Econometric Evidence For Argentina, Chile, Paraguay And Perú”, en *Defence Economics*, Vol. 3, N° 1.
- Scheetz, Thomas (1995a)** “Los costos económicos de la defensa en la Argentina y Chile y el esbozo de una solución”, en *Revista de ciencias sociales*, Vol. 3.
- Scheetz, Thomas (1995b)** “La necesaria reforma militar argentina”, en *Nueva Sociedad*, N° 138.
- Scheetz, Thomas (2004)** “The Argentine Defense Industry: an Evaluation”, en Brauer, Jurgen y Paul J. Dunne (eds.) *Arms Trade and Economic Development*, Londres y Nueva York, Routledge Taylor & Francis Group.
- Scheetz, Thomas (2011)** “Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas”, en *Buenos Aires. Escuela de Defensa Nacional, Documentos de Trabajo*, N° 7.
- Scheetz, Thomas (2020)** “Una reforma militar analizada desde la economía de la defensa: Un ejercicio mental”, en *Buenos Aires. Escuela Superior de Guerra Aérea*.

## Normativa

Constitución Nacional Argentina, 1995.

Decreto 727/2006

Decreto 1961/2006

Decreto 636/2013

Decretos 683/2018

Decreto 703/2018

Decreto 571/2020

Ley 27.565, 2019

Proyecto de Ley 5111-D-2019, 2019

Resolución 244/2021

## Resumen

El presente artículo indaga sobre los factores que incidieron en la creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) en Argentina en 2020. El trabajo constituye un estudio de caso y utiliza metodología cualitativa, destacándose el análisis de documentos oficiales, la realización de entrevistas y el análisis de datos cuantitativos producto de una consulta a expertos sobre defensa nacional. Se concluye que el aumento de la atención política producto de la orientación ideológica

de la coalición que gobernó la Argentina a partir del 2019 fue condición *sine qua non* para la creación del FONDEF, mientras que el direccionamiento de recursos hacia actividades que (i) impulsan el crecimiento económico y la innovación tecnológica y (ii) fortalecen las capacidades militares del país frente a la ocupación colonial del Reino Unido en las islas del Atlántico Sur constituyeron factores necesarios pero no suficientes para explicar su creación.

## Palabras clave

Relaciones Internacionales — defensa — inversión militar — Argentina — armamento

## Abstract

The objective of the article is to investigate the factors that influenced the creation of *Fondo Nacional de la Defensa* (FONDEF) in Argentina in 2020. This paper constitutes a case study and uses a qualitative methodology, highlighting the analysis of official documents, the conduct of interviews and the analysis of quantitative data resulting from a consultation with experts on national defense. The paper concludes that the increase in political attention resulting from the ideological

orientation of the coalition that governed Argentina as of 2019 was a *sine qua non* condition for the creation of FONDEF, while the directing of those resources towards activities that (i) promote economic growth and technological innovation and (ii) strengthen the country's military capabilities against the colonial occupation of the United Kingdom in the islands of the South Atlantic constitute factors that were necessary but not sufficient variables to explain its creation.

## Key words

International Relations — Defense — Military Investment — Argentina —  
Armament