

XII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata

***“Defensa y Política Exterior en la Gestión Milei - Crónica de una
Espiral Descendente”***

Dr. Juan Estanislao López Chorne - Universidad Nacional de Quilmes

Mesa 18 – Paz y Guerra entre las naciones. Política exterior y defensa.

1.- Introducción:

El triunfo de Javier Milei en las elecciones presidenciales de 2023 implicó una profunda reorientación política en diferentes áreas de gobierno. En este reacomodamiento radical, autodefinido por el propio Presidente como “liberal-libertario”, si bien han destacado los aspectos macro y micro económicos, también han sido visibles profundos cambios en la dirección de la política exterior de la Nación y en la política de Defensa.

El redireccionamiento de esta última será calificado en este trabajo, sin mayores eufemismos, como una “espiral descendente”. ¿A qué nos referimos con esta expresión? Concretamente al resultado de la sumatoria de una serie de determinaciones políticas que serán calificadas como desatinadas con relación a los intereses coyunturales y estratégicos de la República Argentina. Previamente, dos consideraciones resulta preciso remarcar antes de comenzar con un análisis detallado de diferentes decisiones políticas instrumentadas por la gestión ministerial que encabeza Luis Petri. En primer lugar, que se estará analizando un período relativamente breve de gobierno, al momento de escribirse estas líneas aproximadamente diez meses. En segundo término, una consideración de orden metodológico: el foco del presente trabajo estará puesto en la política internacional de la defensa, considerando por supuesto que hay aspectos de gestión – como el presupuestario – que impactan transversalmente todas las áreas de administración gubernamental en esta jurisdicción.

2.- Aspectos Políticos Centrales de la Administración Milei

Dentro de los diversos aspectos que caracterizan la actual gestión en el Poder Ejecutivo Nacional se examinarán a continuación algunos que se considera tienen un impacto transversal en todas las áreas del gobierno Nacional y por lo tanto en la jurisdicción Defensa.

- i) ***Una visión fiscalista con foco en determinados equilibrios macroeconómicos:*** la administración de Javier Milei ha puesto el foco fundamentalmente en la baja de la inflación y en el equilibrio fiscal. Esta circunstancia ha tenido un fuerte impacto en todo el Sector Público Nacional (SPN), registrándose en diferentes jurisdicciones discontinuidad de programas, recortes a proveedores, despidos de personal y otras medidas tendientes a reducir el gasto público. Con relación al sector

Defensa destacan tres aspectos: a) una ejecución presupuestaria promedialmente inferior a la de años anteriores¹; b) La interrupción de la equiparación salarial respecto al personal de las fuerza de seguridad que se había iniciado durante el gobierno anterior y del que llegaron a pagarse tres de las cinco cuotas previstas²; c) la interrupción del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) prevista en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2025 presentado por el Poder Ejecutivo³. Indudablemente más allá de una serie de anuncios mediatizados referidos a la incorporación de material (que serán reseñados más adelante), la realidad financiera y presupuestaria que surge de la normativa y del ejercicio cotidiano de gestión es la de un ajuste presente sobre los gastos operativos y de personal y la de un ajuste futuro sobre la recuperación de equipamiento que se había logrado con la sanción del FONDEF en 2020. Todo lo cual – inexorablemente – afectará los niveles de adiestramiento del personal y el sostenimiento de los medios disponibles.

- ii) Un alineamiento irrestricto con los Estados Unidos de América (EEUU) y el Estado de Israel: esta determinación de política exterior ha tenido un impacto directo en la gestión del Ministerio de Defensa por la propia naturaleza internacional que tiene este sector. La política exterior de Milei derivó en una serie de alineamientos – y desalineamientos – que tuvieron su correlato en la jurisdicción Defensa poniendo en crisis una larga tradición de neutralidad, equidistancia y apego por el sistema multilateral y la resolución política de los conflictos. El Presidente Milei no solo fue explícito en su alineamiento con los países antes mencionados, sino

¹ Más allá de anuncios millonarios de futura incorporación de material, que serán tratados en apartados posteriores, el siguiente informe de “ejecución presupuestaria” de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), la jurisdicción Defensa está empeñando recursos del presupuesto 2023 prorrogado con un nivel de ejecución finalizado el mes de septiembre de solo el 58%. Ver en

https://asap.org.ar/img_informes/10071550_EjecucionPresupuestariaAPNAgosto2024.pdf

² En efecto, en el marco de las políticas de ajuste descriptos, la administración de Milei resolvió discontinuar el cronograma presupuestario que pretendía equiparar el salario del personal militar con el del personal de las fuerzas de seguridad: <https://www.cronista.com/economia-politica/defensa-suspende-el-acuerdo-de-jerarquizacion-salarial-de-las-fuerzas-armadas/>

³ El Art. 27 del Proyecto de Ley de Presupuesto 2025 presentado ante el Congreso Nacional prevé lo siguiente: *ARTÍCULO 27.- En el marco de la emergencia pública declarada por el artículo 1 de la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, suspéndese para el Ejercicio 2025 el cumplimiento del artículo 9 de la Ley N 26.206 de Educación Nacional y sus modificatorias; de los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; del artículo 52 de la Ley No 26.058 de Educación Técnico Profesional y del inciso 1 del artículo 4 de la Ley N 27.565 del Fondo Nacional de la Defensa.*

también en su distanciamiento con países y dirigentes de otros países con los que Argentina tiene o tenía importantes vínculos bilaterales. En este sentido destacan la República Popular China y varios países de América Latina como Brasil, México o Colombia. Todo ello, como es de imaginar, ha tenido un correlato e impacto en los asuntos de Defensa.

3.- La política internacional de la Defensa en la era Milei

1.- Ingreso como socio global de la OTAN

En abril de 2024 en la sede de la OTAN en Bruselas el Ministerio de Defensa inició la solicitud formal para que Argentina se integre como socio global de la OTAN⁴. El Secretario de Asuntos internacionales para la Defensa, Juan Battaleme, justificaba esa decisión en los siguientes términos: *“podemos jugar la carta del aislacionismo y la insularidad, y sí. Al fin y al cabo, en el continente, somos una especie de península, como dicen los entendidos. El tema es a dónde nos llevó eso: nos trajo a donde estamos ahora. Estamos tratando de revertirlo”*⁵. Esta iniciativa materializa varios de los aspectos previamente mencionados de la política económica y exterior de la gestión de Milei. En primer lugar, en contraste con las gestiones de los últimos gobiernos peronistas, el principal vector de integración global en materia de Defensa deja de ser América Latina para ser la OTAN en general y EEUU en particular. Argentina retorna así a un alineamiento desde la periferia con las potencias militares occidentales (Escudé, 1992, pp.281-282). De más está decir que esto no está ni bien ni mal en sí mismo. La cuestión a resolver desde las políticas públicas tiene que ser: en qué medida este alineamiento o uno alternativo mejoran la situación de la Defensa Nacional y los intereses del sujeto jurídico “República Argentina”. Es mi opinión que el alineamiento con la región y la conformación de un subsistema regional de defensa⁶ – independiente de la OTAN pero no por ello antagónico – es el medio más eficaz para gestionar estratégicamente los desafíos del mediano y largo plazo. Ya que a la vez coadyuva a consolidar las medidas de confianza y a la región como zona de paz, a la vez que permite consolidar los medios para que, colectivamente, se puedan gestionar los desafíos futuros en materia de recursos naturales (hidrocarburos, minerales, agua, entre otros); espacios marítimos e insulares y la proyección a la Antártida. Si esos

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-inicia-el-proceso-de-ingreso-la-otan-como-socio-global>

⁵ <https://www.infobae.com/def/2024/09/21/juan-battaleme-llego-el-momento-de-modernizar-las-fuerzas-armadas-argentinas/>

⁶ Tal como está establecido en la Directiva de Política de Defensa Nacional 2021 vigente Decreto 457/2021 y en el Decreto 1691/2006 también vigente.

desafíos involucrarán en un futuro cercano, como potenciales competidores y/o adversarios, a las grandes potencias económicas y militares globales, la mejor manera de maximizar nuestra influencia relativa no va a ser con esfuerzos descoordinados y atomizados, sino todo lo contrario.

2.- Ingreso al Grupo de Contacto para la Defensa de Ucrania (UCDG) y a las Fuerzas Marítimas Combinadas (CMF)

A fines de febrero de 2022 se produjo la agresión militar de la Federación de Rusia a Ucrania iniciando un largo, sangriento y peligroso conflicto bélico en el continente europeo. Pocos días después, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, nuestro país junto a otras 140 naciones “deploró” la agresión antes señalada. Desde entonces, hasta la asunción del Presidente Milei, nuestro país dejó bien en claro en reuniones bilaterales y multilaterales que la resolución pacífica y política de los conflictos y controversias son los pilares para sostener un sistema internacional multilateral en un mundo en paz, tal como es el propósito de la Carta de la Naciones Unidas. Por ello, durante la administración anterior en el Poder Ejecutivo, a la vez que se repudió la agresión antes señalada, también se dejó en claro que apoyar militarmente a cualquiera de las partes en conflicto lejos estaría de encarrilar ese conflicto hacia una solución duradera. Lamentablemente la evolución de dicho conflicto ha dejado en evidencia que ésta era la postura adecuada, máxime considerando las consecuencias apocalípticas que podría desencadenar un eventual conflicto nuclear entre las partes directa o indirectamente involucradas en este conflicto. El 14 de junio de 2024 el Gobierno Nacional informaba la incorporación de nuestro país al denominado Ukraine Defense Contact Group (UDCG), que tal como señala el propio gobierno argentino se trata de “*una coalición internacional de 54 países que coordina la ayuda humanitaria y militar a Ucrania*”⁷. En la misma dirección, ante un grupo de periodistas latinoamericanos, el Presidente ucraniano Volodimir Zelensky manifestó haber proyectado con su par argentino Javier Milei una serie de proyectos militares conjuntos⁸. Involucrar a la República Argentina en un conflicto bélico de las proporciones e implicancias geopolíticas como el que está sucediendo en Europa podría ser uno de los más grandes errores históricos de nuestra política exterior. En

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-se-une-al-ukraine-defense-contact-group-para-promover-la-paz-y-la-estabilidad>.

⁸ <https://www.lanacion.com.ar/politica/zelensky-dijo-que-la-argentina-y-ucrania-trabajan-para-desarrollar-una-industria-conjunta-de-armas-y-nid30052024/>).

un reciente artículo de opinión en el diario Perfil⁹, el Secretario Battaleme pregonaba “interactuar en el plano global de manera efectiva”, señalando nuestra participación en misiones de paz de la ONU con países de la OTAN como precedente a las decisiones de su gestión de solicitar el ingreso de Argentina en la OTAN y a UCDG. Si se toma como referencia la Carta de la Naciones Unidas, lo que el Ministro Petri y el Secretario Battaleme han conseguido al apoyar militarmente a una de las partes en conflicto es obliterar cualquier posibilidad de que Argentina participe en un futuro cercano de un proceso de paz en esa región, particularmente con un contingente de “cascos azules”. De manera tal que no se observa la aplicación del criterio de efectividad para nuestra política exterior y de defensa que se estaría invocando.

En septiembre de 2024 se anunciaba el ingreso formal de la Armada Argentina a las Fuerzas Marítimas Combinadas (CMF). Se trata de una coalición militar liderada por EEUU e integrada por las marinas de guerra de 46 países cuyo objetivo es garantizar la seguridad en las vías marítimas de Medio Oriente¹⁰. Como señala la página web oficial de esta organización las principales amenazas que atiende la CMF son los “actores ilegales no estatales”¹¹. Por citar solo un ejemplo de actores no estatales que operan en esa región amenazando el comercio internacional de bienes (particularmente hidrocarburos) se encuentran los Hutíes en el occidente de Yemen. Se trata de un grupo armado muy vinculado a Irán que no solo opera en el Mar Rojo, sino que ha atacado con misiles balísticos a Israel desde miles de kilómetros de distancia¹². Es decir, no se trata de piratas desaliñados que asolan los buques mercantes, sino de una organización que ocupa un extenso territorio y cuyas acciones más que perseguir un objetivo económico tienen un fin político vinculado a la conflictividad geopolítica de esa región del planeta. Desgraciadamente Argentina fue afectada por el terrorismo internacional originado en esa región en el pasado reciente por organización terroristas islámicas: en 1992 con el atentado a la embajada de Israel y en 1994 contra la mutual AMIA. A la luz de nuestra vulnerabilidad comprobada, la influencia y ubicación relativa de Argentina en el escenario internacional; y la performance y efectividad de nuestros servicios de inteligencia, esta decisión del Ministerio de Defensa no parece acomodar riesgos y beneficios.

3.- Compra de equipamiento militar mayor

⁹ <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/de-errores-y-horrores-de-la-politica-defensa-de-alberto-fernandez.phtml>

¹⁰ <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4986309/argentina-incorpora-fuerza-maritima-combinada>

¹¹ <https://combinedmaritimeforces.com/about/>

¹² <https://www.aljazeera.com/news/2024/9/17/yemens-houthis-file-hypersonic-missile-at-israel-what-to-know>

La sanción de la Ley del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) en 2020 tenía como objetivo la recuperación de capacidades militares a través de la generación de recursos presupuestarios para inversiones (inciso 4) y las condiciones para que el sostenimiento intertemporal de esos recursos posibilitara firmar contratos con compromisos financieros a largo plazo. En la República Argentina el presupuesto de Defensa ha ido sufriendo una lenta, persistente y continua reducción desde la recuperación democrática en 1983, llegándose a un punto que algunos especialistas han calificado como “ajuste de facto” o a eufemismos o metáforas como “elefante famélico” (López, Revista FASOC Vol. VII, 1992) o “maltusianismo militar” (Scheetz, 1995, p.135). La crónica pérdida de recursos relativos ha implicado una descapitalización de las FFAA y la creciente y continua desprogramación y obsolescencia de numerosos sistemas de armas.

Entre estos sistemas destacan la obsolescencia de la mayor parte de la flota de la marina de guerra de superficie; la pérdida, por primera vez desde la década de 1930, de la capacidad submarina; y una situación crítica en la aviación de combate, que tan destacado rol tuviera en la Guerra de Malvinas. Respecto a este último punto concretamente Argentina perdió la capacidad de interceptación supersónica con la desprogramación del sistema Mirage en 2015. Desde entonces se fueron evaluando en todas sus facetas (militar, logística, política, económica, financiera, etc.) numerosos posibles sustitutos: Kfir de Israel, Mirage F1 y 2000 de Francia, FA 50 de Corea, Mig35 de Rusia, HAL Tejas de India, JF17 de China y F16 de EEUU.

Durante el último año de gestión de la administración del ex Ministro Jorge Taiana se avanzó en las gestiones administrativas para la adquisición de alguno de estos dos últimos modelos, haciendo competir en sus ofertas a chinos y norteamericanos. En este sentido la gestión de Milei, Petri y Battaleme no solo destacará por la mencionada desfinanciación de la jurisdicción defensa, sino también por la decisión de apresurar irreflexivamente un contrato por cuestionables razones de política exterior, más que a conveniencias en materia de defensa. En efecto, la decisión de la gestión de Petri por firmar un contrato a tres meses de comenzar la gestión desnuda la improvisación y ligereza con que se toman decisiones estratégicas en esa gestión. En un reciente artículo en el diario Perfil el Secretario Battaleme justificaba la firma del contrato por los aviones F16 en los siguientes términos: “*Sentido común. Modernizar las capacidades militares a partir de la cooperación internacional con los actores con los cuales hemos desarrollado sólidas relaciones militares con el paso del tiempo*”¹³. Resulta curioso el Secretario apele quizás al último recurso al que debería utilizar un

¹³ <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/de-errores-y-horrores-de-la-politica-defensa-de-alberto-fernandez.phtml>

decisor estratégico. El llamado “sentido común” no suele ser una guía confiable, sino más bien fuente de graves errores, como suele ilustrarse en los cursos de estrategia a través del ejemplo histórico de André Maginot y su línea de trincheras modernizadas. En este sentido, más que apelar al sentido común cabría analizar fríamente cuál sistema ayudaría más o menos a las necesidades operacionales y tácticas del usuario – la Fuerza Aérea Argentina – como también, a los intereses estratégicos de la República Argentina. En este sentido el Secretario Battaleme parece pasar por alto uno de los motivos principales por los cuales entró en competencia un caza polivalente chino: el veto británico a la importación de equipamiento militar de ese origen. Eso generó oportunamente que la oferta de EEUU se focalizara sobre viejas versiones del F16 – los aviones que incorporaría Argentina tienen más de cuarenta años – ya que carecen de componentes críticos británicos. Aquí surge un punto trascendental y paradójico: quiénes dio origen y apalancamiento a la opción china no ha sido tanto Argentina, como el propio Reino Unido. Ésta fue una “contradicción” que prontamente fue percibida y aprovechada por las entonces autoridades del Ministerio de Defensa para presionar a los británicos a través de EEUU¹⁴. No se trata de nada muy original. Sin ir más lejos, la Gral. Laura Richardson, en la audiencia de confirmación como nueva Jefa del Comando Sur, ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado de EEUU, recibió la siguiente apreciación crítica del influyente senador demócrata, Mark Kelly: *“Argentina volaba el Mirage III... entiendo por qué en 2015 deciden retirarlo. Ellos han tratado de adquirir un remplazo, incluyendo aviones occidentales, pero han encontrado obstáculos porque frecuentemente los componentes son fabricados en el Reino Unido y tras la Guerra de Malvinas [Falklands War en el original], que empezó y terminó cuando yo estaba en el secundario, sigue siendo un problema que tenemos y que desafía la posibilidad de vender cazas occidentales a Argentina. Y por ese motivo ellos están mirando y buscando el JF17 de los chinos, lo cual es motivo de preocupación para mí y para otros”*¹⁵.

Como se mencionó, no se trata de nada muy original, pero llama la atención que las actuales autoridades del Ministerio de Defensa no hayan reparado en este contrapunto entre EEUU y el Reino Unido y tratado de explotarlo políticamente. Expliquemos más detalladamente este punto tan relevante. Si lo que se pretende es generar incentivos para que los británicos eventualmente se sienten en una mesa para la negociación de

¹⁴ https://www.clarin.com/politica/reflotan-opcion-comprar-cazas-f-16-apelan-unidos-superar-veto-britanico-_0_zarXGzCxcL.html?srsId=AfmBOoplOp4hJtAtb5Xy04ZkYfMdwJ9mCmuVbfwjLsnJ41aISbZZJEN

¹⁵ En este enlace se puede acceder a la transcripción completa de la mencionada audiencia: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/21-69_08-03-2021.pdf

las soberanía en las Islas Malvinas y demás espacios en disputa, todo aquello que aumente los costos políticos y económicos del *statu quo* para los británicos debería ser de ayuda. En este sentido es claro que un sistema de armas con capacidad real de combate y lo más importante, con garantías de sostenimiento respecto a su armamento, resultaba comparativamente una mayor preocupación para los británicos. La capacidad de disuasión no es algo futuro, eventual y no deseado, como podría ser el caso de la utilización en combate efectivo. La capacidad relativa de disuasión empieza en el momento “1”. De manera que éste es otro aspecto donde una propuesta era superadora respecto a la otra.

En conclusión, la elección del sistema F16 sin condicionamientos o concesiones (como podría ser el levantamiento del veto británico) ha sido un grave desatino que no se corresponde a los intereses de la política exterior y de defensa de la República Argentina.

4. Ejercicios Combinados

A la fecha de escribir estas líneas aun no se encontraba aprobado el Proyecto de Ley de autorización de entrada de tropas extranjeras y salida de tropas nacionales para la realización de ejercicios combinados con fuerzas armadas de otros países. Esta circunstancia resulta preocupante toda vez que los ejercicios combinados con otros países constituyen una herramienta de adiestramiento fundamental para el personal militar y a la vez son medidas de confianza mutua. La Ley 25880 que regula la entrada y salida de tropas establece un ciclo desde el 1 de septiembre del año “1” al 30 de agosto del año “2”. Esta mora remite a las que se sucedieron durante la gestión de Mauricio Macri donde se llegó inclusive a no contar, por primera vez desde la sanción de la norma antes referenciada, de una Ley aprobada¹⁶ y por tanto, de la debida autorización que exige la Constitución Nacional en su Art. 75, inciso 28.

Hay que reconocer que a diferencia de lo sucedido durante la administración de los ex ministros Julio Martínez y Oscar Aguad, se ha tratado de mitigar estos desaciertos través de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), como se hizo recientemente para que la Armada Argentina pudiera participar el Ejercicio UNITAS con su pares de varios países de América¹⁷. Sin embargo, todo en el marco de una gran desprolijidad política y administrativa. Si se presta atención al Mensaje con el que elevan el Proyecto de Ley de Ejercitaciones Combinadas el Presidente Milei y los ministros Francos, Petri y Mondino, se observa un marcado énfasis en el respeto a la separación de los ámbitos

¹⁶ Ocurrió esto para el período “2017-2018”.

¹⁷ <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/313079/20240830>

de defensa nacional, exigiendo “*particular atención a las prescripciones previstas en las leyes de Defensa Nacional (1988), de Seguridad Interior (1992) y de Inteligencia Nacional (2001) y a la actual Directiva de Política de Defensa Nacional vigente (aprobada por el Decreto N° 457/21)*”¹⁸. Estamos hablando del mismo gobierno que ha presentado un Proyecto de Ley modificatorio de la Ley de Seguridad Interior para que las Fuerzas Armadas puedan participar contra el “terrorismo” y el mismo que ha repudiado los contenidos de la última Directiva de Política de Defensa Nacional que se emitió durante la gestión de Agustín Rossi. ¿Qué ha ocurrido? ¿hay divergencia doctrinarias fuertes dentro del mismo gobierno respecto a las iniciativas impulsadas por la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich? No es así, si se repasa el derrotero administrativo del Proyecto de Ley se observará que se ha hecho un “copy/paste” del Mensaje elaborado durante el último año de la gestión de Jorge Taiana. Puede parecer esto una trivialidad, pero se trata del Mensaje que envía el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo a través del Presidente y Comandante en Jefe de las FFAA y de tres de sus ministros. Esta circunstancia denota claramente un alto nivel de improvisación, desatención y desprolijidad. Por ello no ha de sorprender las demoras en la sanción de la Ley. Habrá que ver cuánto demoran el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en subsanar el mencionado retraso, sin embargo seguramente ya se registra un daño con relación al adiestramiento del personal y respecto a los compromisos asumidos por la República Argentina con relación a la organización de dichos ejercicios.

5.- Militarización de la Seguridad Interior y el Acuerdo con la Guardia Nacional de Georgia

Como fuera mencionado en el apartado anterior, el Poder Ejecutivo ha presentado un Proyecto de Ley modificatorio de la Ley de Seguridad Interior que actualmente tramita en la Cámara de Diputados de la Nación¹⁹. En su Artículo 27 habilitaría que: “*las FUERZAS ARMADAS realicen: a) patrullaje; b) control de personas y vehículos; c) operaciones de control en puestos fijos o móviles; d) control y vigilancia de instalaciones inmuebles; e) aprehensión en flagrancia*”²⁰. Si bien se trata de un tema que no tocaría directamente los asuntos internacionales de la Defensa, no se puede dejar de mencionar la inmensa cantidad de especialistas en relaciones civiles-militares o sociología militar que han advertido los riesgos de apartar a los militares de los asuntos de la Defensa Nacional respecto a una agresión externa con relación al

¹⁸ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0008-PE-2024.pdf>

¹⁹ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0013-PE-2024.pdf>

²⁰ *ibid*

llamado “control civil”, o más recientemente “gobierno político de la defensa”²¹. Así, la militarización de la seguridad interior desnaturaliza la función natural y principal de las Fuerzas Armadas afectando la importante influencia del poder militar sobre la influencia internacional de una nación²².

Respecto a esta cuestión, en 2024 el Secretario de Defensa de los EEUU, Lloyd J. Austin III, mostró su “satisfacción” de que Argentina haya “*reanudado su participación en el Programa de Asociación Estatal (State Partnership Program o SPP) con la Guardia Nacional de Georgia*”²³. Se trata de un Acuerdo firmado por el ex ministro Julio Martínez en diciembre de 2016 con la Guardia Nacional del Estado norteamericano de Georgia. En efecto, si bien dicho Acuerdo no fue denunciado durante las gestiones de los ex ministros Rossi y Taiana, fue congelado, y como bien señala el Secretario Austin habría sido reanudado durante la gestión de Luis Petri.

La Government Accountability Office (GAO) es un organismo muy similar a la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina, dependiente del Poder Legislativo de los EEUU. Audita diferentes programas y actividades en los que se han empeñado recursos públicos. En el año 2012 la GAO emitió un informe descriptivo y crítico respecto al SPP²⁴.

Respecto a la eficacia y eficiencia del Programa la introducción el informe señala: “*el Programa carece de un marco de supervisión integral que incluya metas, objetivos y métricas claras para medir el progreso en relación con esas metas, lo que limita la capacidad del Departamento de Defensa (DOD) y del Congreso para evaluar si el programa implica un uso eficaz y eficiente de los recursos*”. Es decir, la GAO no pudo evaluar fehacientemente el impacto de este programa en los términos (objetivos, metas) en los cuáles está enunciado. El mismo informe sugiere más adelante que tal vez esto sea así porque los objetivos principales y ulteriores del Programa no serían exclusivamente los que están formalmente enunciados. Los siguientes puntos pretenden ilustrar algo más esta circunstancia. ¿Cuándo surge esta iniciativa y por qué involucra a las Guardias Nacionales? “*El Programa de Asociación Estatal surgió del antiguo Programa de Equipo de Contacto Conjunto, un programa compuesto por personal de componente activo que buscaba establecer contactos profesionales entre*

²¹ Samuel Huntington (1957, 1985, 1995), (Lieuwen, 1960; Stepan, 1971, 1988; González Guyer, 2007), (López, 1988, 1994; Ugarte, 2003; Sain, 2010). Ver anexo bibliográfico para más información.

²² Waltz, K. N. (1979). En este trabajo, Waltz subraya que la distribución de capacidades militares, entre otros *capabilities*, entre los Estados configura la estructura del sistema internacional. Las capacidades militares no solo determinan el equilibrio de poder sino que también definen las opciones estratégicas disponibles para los Estados.

²³ <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3929127/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-call-with-argentine-minister/>

²⁴ <https://www.gao.gov/assets/600/590840.pdf>

las fuerzas armadas de los EE.UU. y las fuerzas armadas de las naciones recientemente desvinculadas de la antigua Unión Soviética. En 1993, la Oficina de la Guardia Nacional se integró en el Programa de Equipo de Contacto Conjunto para iniciar las primeras asociaciones estatales, ya que se creía que Rusia encontraría a la Guardia Nacional menos provocativa que una presencia personal militar en servicio activo del gobierno federal de EE.UU” (p.5). Es así como las guardias nacionales oportunamente fueron introducidas porque se las identificó como elementos menos provocativos que las fuerzas armadas permanentes.

En los EEUU las Guardias Nacionales tienen un rol dual, tanto en su componente jurisdiccional como funcional. Representan un modelo del carácter y espíritu federal de ese país y, como tal, se trata de cuerpos armados alistados y adiestrados por todos los estados de la Unión. En este sentido, cuando la Nación enfrenta un conflicto bélico el Departamento de Defensa está facultado para convocar a servicio a una Guardia Nacional a través de la Oficina de la Guardia Nacional del Pentágono (la representación política a nivel federal de estas organizaciones). Asimismo, en el ámbito estatal las guardias nacionales asisten al gobernador en una miríada de tareas como ser apoyo a la comunidad, desastres naturales y también en seguridad pública. Respecto a esto último, cuando el sistema policial se viera desbordado (en EEUU predomina un esquema de proximidad a través de policías municipales), el gobernador del Estado puede empeñar la Guardia Nacional para restablecer el orden. Por citar un antecedente relativamente reciente de la Guardia Nacional de Georgia, el gobernador de ese Estado resolvió movilizarla a la ciudad de Atlanta, en mayo de 2020, ante los desbordes sociales producidos por el asesinato por parte de la policía de un ciudadano afroamericano²⁵.

En la República Argentina la Constitución de 1853 en su artículo 64 inciso 24 habilitó al Congreso a “*autorizar la reunión de las milicias de todas las provincias*”. En este sentido nuestro país contó con Guardias Nacionales muy similares a las revisadas en el caso norteamericano. Éstas tuvieron un rol muy activo, tanto en las luchas internas en el denominado período de “autonomías provinciales”, como asimismo en conflictos externos como en la Guerra de la Triple Alianza. Sin embargo, en 1880 con el objetivo de consolidar la unidad nacional y el control efectivo del territorio y soberanía por parte del gobierno central en Buenos Aires, tras la victoria del Ejército Nacional sobre las fuerzas militares de Buenos Aires en la denominada “batalla de los Corrales Viejos”, se cerraría definitivamente un período de seis décadas de autonomías provinciales. Producto de esta victoria militar, el gobierno del Presidente Julio Roca impulsó la

²⁵ https://www.voanews.com/a/usa_georgia-declares-state-emergency-activates-national-guard-violence-flares-us-cities/6190166.html

sanción de la Ley N°1072 que prohibiría a las provincias disponer de cuerpos militares autónomos. Como menciona Miguel Scenna: *“las milicias fueron disueltas; todas las organizaciones de tipo militar quedaron prohibidas y ya no quedó provincia con facultades para mantener y adiestrar fuerzas propias. En adelante sólo quedaba el ejército nacional como organización armada legal”* (Scenna, 1980, p.88). Este modelo de un solo Ejército Nacional se consolidará en el año 1901 con la sanción de la denominada “Ley Riccieri” de servicio militar obligatorio para todos los ciudadanos. Finalmente, la reforma constitucional de 1994 sepultará definitivamente todo resabio de cuerpos militares provinciales con la derogación del mencionado artículo 64, inciso 24 de la Constitución de 1853.

Podemos decir entonces que el ordenamiento jurisdiccional y funcional de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior evolucionó en nuestro país hacia un solo instrumento militar compuesto por un ejército, una marina de guerra y una fuerza aérea, todas de carácter estrictamente nacional. A su vez, los cuerpos armados provinciales (milicias o guardias nacionales) viraron progresivamente hacia fuerzas de seguridad intermedias militarizadas como la Gendarmería Nacional o la Prefectura Naval, quedando las funciones de policía no transferidas al gobierno federal a cargo de policías de corte provincial.

En conclusión, del análisis precedente surge que las guardias nacionales de los EEUU no resultarían una contraparte para las fuerzas militares argentinas. Resulta al menos paradójico que un país que tuvo un sistema de guardias nacionales casi idéntico al de EEUU y optara oportunamente por suprimirlo para articular un ordenamiento funcional diferente, en una extraña parábola, procure reestablecer vínculos con una guardia nacional de corte provincial (Estado en este caso) de otro país. Otro desatino más de la política exterior de la Defensa de la gestión del Ministro Petri.

6.- Conclusión

A lo largo del presente trabajo se ha presentado de manera sucinta un análisis de 10 meses de gestión en el Ministerio de Defensa de la Nación y más específicamente en los aspectos de esta jurisdicción que tocan los asuntos internacionales. Alguien podría decir – y con bastante razón – que diez meses es poco tiempo para poder realizar un balance en términos de políticas públicas. Sin embargo, este trabajo ha pretendido dar cuenta de la acumulación de una serie de desatinos que configurarían un panorama que, de no corregirse, podría resultar gravoso para la defensa nacional, para la política exterior y en definitiva para los intereses estratégicos de la República Argentina.

La situación actual de la política de defensa bajo la administración de Javier Milei y de su Ministro Luis Petri, ha mostrado una serie de cambios significativos, algunos de los cuales han sido fuertemente criticados por sus implicancias económicas y sociales. El análisis presentado resalta cómo el enfoque fiscalista del gobierno, sumado a recortes presupuestarios y decisiones apresuradas, ha afectado negativamente los niveles de adiestramiento y alistamiento de las Fuerzas Armadas. Estos recortes han generado una disminución en la capacidad de entrenamiento y mantenimiento de equipos, además de interrumpir iniciativas clave como el Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), esencial para modernizar las capacidades militares del país.

Por otro lado, la política exterior de alineamiento con Estados Unidos e Israel ha derivado en la solicitud de ingreso de Argentina como socio global de la OTAN, un movimiento que contrasta con las políticas de defensa anteriores centradas en la cooperación regional latinoamericana. Este cambio de dirección, podría socavar la capacidad de Argentina para enfrentar desafíos geopolíticos estratégicos, como el control de recursos naturales, la protección de espacios marítimos o la preservación del *statu quo* antártico, al priorizar alianzas con potencias occidentales en lugar de fortalecer los lazos con los vecinos regionales que enfrentan esos mismos problemas.

Las potenciales consecuencias de involucrar a Argentina en conflictos internacionales, como la participación en el Grupo de Contacto para la Defensa de Ucrania o en el Comando Marítimo Combinado en Medio Oriente pueden ser costosas en muchos aspectos de interés nacional. Esta decisión, junto con la militarización de la seguridad interior y acuerdos como el establecido con la Guardia Nacional de Georgia, podría desviar a las Fuerzas Armadas de su rol principal en la defensa nacional, comprometiendo la política exterior y debilitando la influencia de Argentina en la arena internacional.

7.- Bibliografía

González Guyer, J. (2007). Relaciones FF.AA. y sociedad en Uruguay. De anomalías democráticas de vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno. En López, E. (ed.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, pp.113-141.

Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State*. Boston: Harvard University Press.

Huntington, S. (1964). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: Biblioteca del Oficial, Círculo Militar.

Huntington, S. (1985). Poder, ideología y profesionalidad: las relaciones civiles-militares en teoría. En Bañón, R. y Olmeda J. *La Institución militar en el Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, Madrid, pp. 235-253.

Lieuwen, E. (1960). *Armas y Política en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sur.

López E. (1988). *El último levantamiento*. Buenos Aires: Editorial Legasa.

López E. (1994). *Ni la ceniza, ni la gloria*. Buenos Aires: Impresiones Avellaneda.

López E. (2007). *Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Editorial Altamira.

Rattenbach, B. (1972). *El sistema social-militar en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.

Sain, M. (2010). *Los votos y las botas*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Scheetz, T. (1995). La necesaria reforma militar Argentina. En *Revista Nueva Sociedad*, N°138, pp. 132-141

Stepan, A. (1998). *Repensando a los militares en política: Cono Sur, un análisis comparado*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill