

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

n.º 68, Vol. XXIV (3er. cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT), Chile  
CABELLS. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
ICI. World of Journals. Index Copernicus International. Polonia  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

##### Editoras en jefe (editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge, Reino Unido

##### Editores del dossier 68 (Editors of dossier 68)

- Anabella Busso. Universidad Nacional de Rosario. Argentina
- Samuel Alves Soares. Profesor de la Universidad Estadual Paulista. Brasil

#### COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

**Asistente editorial:** María Dolores Vaca

**Correctora de estilo:** Gabriela Chauvin

**Traducción al inglés:** Fernando Bustamante

**Imagen de portada:** Antonio Mena

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

**Impresión:** V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:  
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

## Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

---

### Presentación del dossier

- Políticas exteriores y de defensa sudamericanas:  
hacia un nuevo regionalismo** . . . . . 7-18  
*Introduction to dossier*  
*Foreign and defense policies in Latin America: Towards a new regionalism*  
Anabella Busso y Samuel Alves-Soares
- 

- 01. Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica:  
las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa** . . . . . 19-37  
*Decline of post-neoliberal regionalism in South America: Weaknesses  
of "pink tide" political leadership on Defense policies*  
Emilse Eliana Calderón

- 02. Democracia y educación: notas sobre la enseñanza militar  
en Argentina y Brasil.** . . . . . 39-56  
*Democracy and education: Notes over military training  
in Argentina and Brazil*  
Ana Penido, Suzeley Kalil Mathias y Eduardo Mei

- 03. Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva  
de la política exterior Argentina** . . . . . 57-73  
*The Mercosur-European Union agreements seen from the perspective  
of Argentina's foreign policy*  
Alejandro Simonoff

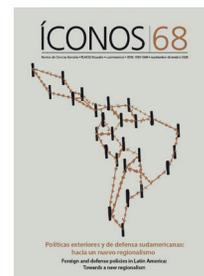
- 04. La Defensa como política fiscal durante el Gobierno  
de Mauricio Macri (2015-2019).** . . . . . 75-93  
*National Defense as fiscal policy during the Mauricio Macri  
administration (2015-2019)*  
Sergio Gabriel Eissa

- 05. La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones y  
acciones estratégicas del Ejército y la Armada en la década de 1990** . . . . . 95-113  
*Amazonia in Brazilian military thought: Army and Navy conceptual  
frameworks and strategic actions in the 90s*  
Dilceu Roberto Pivatto-Junior y Raul Cavedon-Nunes

- 06. La trata de personas en los Andes: dinámicas socio-espaciales en las fronteras de Perú** ..... 117-134  
*Human trafficking in the Andean region: Socio-spatial dynamics in the Peruvian borders*  
Manuel Dammert-Guardia, Lucía Dammert y Katherine Sarmiento
- 07. Buen vivir y agricultura familiar en el Totonacapan poblano, México** ..... 135-154  
*Good living and family farming in the Totonacapan of Puebla, Mexico*  
Mauricio Torres-Solis, Benito Ramírez-Valverde, José Pedro Juárez-Sánchez, Mario Aliphat-Fernández y Gustavo Ramírez-Valverde
- 08. La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?** ..... 155-169  
*The representation of Quito's southern neighborhoods in the last mayoral election. Isotropy deficit or shortage of respect?*  
Alfredo Santillán
- 09. Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción** ..... 171-189  
*Counterweight cities in South America as an answer to unitarian centralism: Santa Cruz, Guayaquil and Concepcion*  
Esteban Valenzuela-Van Treek y Claudia Vaca
- 10. Familia migrante, escuela y comunidad en los Andes equinocciales: continuidades y cambios en la identidad cultural** ..... 191-210  
*Migrant family, school and community in the Equatorial Andes: Permanence and change of cultural identity*  
Marta Rodríguez-Cruz

# La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

*National Defense as fiscal policy during the Mauricio Macri administration (2015-2019)*



 Dr. Sergio Gabriel Eissa. Profesor-Investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Argentina). (seissa@yahoo.com) (<https://orcid.org/0000-0001-7530-8753>)

Recibido: 23/12/2019 • Revisado: 30/03/2020  
Aceptado: 13/07/2020 • Publicado: 01/09/2020

## Resumen

El objetivo de este artículo es estudiar la política de Defensa implementada durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), argumentando que ésta se subordinó a la política fiscal de ajuste neoliberal del Gobierno. Para ello, se examina el discurso de las autoridades; los principales documentos aprobados en este período de estudio; y finalmente, los recursos asignados a la política de Defensa. A partir de este análisis, se observa una pugna entre tres sectores al interior del Gobierno: i) quienes buscaban involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico siguiendo las orientaciones de los Estados Unidos; ii) aquellos que visualizaban a las Fuerzas Armadas como una estructura que ocasionaba un excesivo gasto en el presupuesto; y iii) quienes aducían cuestiones de índole criminal como forma de aumentar el presupuesto y sostener las capacidades para la misión principal. Se concluye que, si bien el discurso securitista fue predominante, el gasto efectivamente realizado muestra que la lógica del ajuste se impuso sobre el resto de las propuestas. En este sentido, la priorización del ajuste económico produjo que, a finales de 2019, las capacidades de las Fuerzas Armadas argentinas estuvieran más degradadas que a finales de 2015.

*Descriptores:* Argentina; Defensa; Fuerzas Armadas; Mauricio Macri; narcotráfico; presupuesto.

## Abstract

This article argues that the Defense policies implemented by the Mauricio Macri administration (2015-2019) were subordinated to the priorities defined by the neo-liberal fiscal adjustment programs executed during its tenure. In order to show this, the discourse of major policy makers is surveyed, the main policy documents published during the period are examined, and finally, the resources actually allocated to carry out Defense policies are tallied. The materials reviewed disclose a three-way dispute inside the administration. The conflict opposed those who i) Wanted to involve the military in the war against drugs, following US preferences, ii) Those who saw the military as a bloated and expensive organization that weighed excessively on the Government's budget, and iii) and those who advocated redeploying the military as an anti-crime outfit, as a means to safeguard its budget, preserve a socially legitimate role for it and indirectly fund its main traditional national defense role. The article establishes that, although the security-oriented discourse was apparently predominant, in the end, a fiscal adjustment rationale prevailed over all the other proposals. In consequence, economic priorities resulted that, at the end of the Macri administration, the capabilities of the Argentinean armed forces were further degraded from their 2015 level.

*Keywords:* Argentina; Defense; Armed Forces; Mauricio Macri; drug traffic; budget.

## 1. Introducción

El triunfo del presidente Mauricio Macri (2015-2019) en las elecciones de 2015 generó expectativas positivas entre la mayoría de las Fuerzas Armadas. Un indicador que es utilizado en todas las elecciones para analizar cómo votó la “familia militar” es observar los resultados electorales en las Bases Militares argentinas en la Antártida (Infobae 2015).<sup>1</sup> Sin embargo, la política de Defensa del presidente argentino no cumplió con dichas aspiraciones de los militares y terminó por subordinar a ésta a la política de ajuste neoliberal, como resultado de una puja entre diferentes sectores del Gobierno, respondiendo solo en lo discursivo al alineamiento con la política exterior de los Estados Unidos en América Latina.

Asimismo, este trabajo se entronca con los de Anzelini (2018 y 2019) que señala las contradicciones en la política de Defensa de del presidente argentino Mauricio Macri (2015-2019) entre el plano discursivo y el plano estratégico militar y operacional; y se aparta de los desarrollados por Sampó (2019) y Flores (2018) que sostienen que durante la gestión del citado gobernante se pasó de una política tradicional a una modernización de las Fuerzas Armadas y/o que ese cambio era necesario para que el Sistema de Defensa Nacional hiciera frente al crimen organizado, al narcotráfico, en general, a las nuevas amenazas, lo cual respondía –a nuestro criterio y en coincidencia con Calderón (2018) y Anzelini (2018)– al alineamiento de la política exterior con los Estados Unidos. Asimismo, nos apartamos parcialmente de aquellos artículos que sostienen que hubo continuidad entre la política de Defensa de los presidentes Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019) en el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico (Calderón 2017 y 2019; Rovetto 2018; Saín 2018). Si bien esto es palpable en el plano discursivo –y aunque coincidimos en que las primeras medidas se tomaron en 2013 durante la gestión anterior–, sostenemos que el discurso y los documentos del nivel estratégico nacional no se tradujeron en medidas en el nivel estratégico operacional ni en el plano presupuestario por resistencias del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y porque la lógica del ajuste neoliberal se impuso también sobre el Sistema de Defensa Nacional.

Para ello, el presente artículo recurre a la *Glass Onion Theory* (Eissa 2015) en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, cuando una cuestión ingresa a la agenda pública y posteriormente a la agenda de Gobierno es debatida y convertida en problema. La formulación del mismo tiene implícita su solución. Por ello, los actores que logran imponer su definición sesgan las alternativas de políticas públicas que se les presentan al decisor, revelando la estructura de poder en torno a dicha cuestión. En segundo lugar, cuando una cuestión es securitizada, esto es, su definición es aceptada en la agenda pública, ésta es definida como una amenaza existencial y la formulación de política ad-

1 El candidato Mauricio Macri obtuvo el 60% de los votos, mientras que Sergio Massa, el 21,29% del total de los sufragios emitidos.

quiere un carácter de urgencia que se aparta del ciclo de políticas públicas. Ahora bien, ¿cuál era la cuestión en la agenda? A nuestro criterio, el debate confluye en torno a dos cuestiones: ¿qué hacer con las Fuerzas Armadas? y ¿cómo hacer frente al narcotráfico en Argentina? Como la disputa por la definición, y consecuentemente la imposición de una política, no termina en la agenda pública y gubernamental, sino que se extiende incluso durante la implementación de la política, resulta necesario analizar también los recursos asignados a la misma porque el gasto ejecutado devela que política de la Defensa se implementó durante el período bajo estudio.

Para ello, se analizará el debate público; los documentos aprobados por el Ministerio de Defensa, puntualmente la reforma al Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa 727/2006 (Decreto 683/2018) y la Directiva de Política de Defensa 2018 (Decreto 703/2018), donde se plasmó la disputa por la definición sobre qué hacer con las Fuerzas Armadas; y el gasto en Defensa entre 2015 y 2019 mediante el estudio del presupuesto y las cuentas de inversión.

## 2. Los ejes del debate en materia de Defensa nacional y Fuerzas Armadas

El análisis del debate en torno a la Defensa nacional y las Fuerzas Armadas refleja la estructura de poder (Eissa 2015) y, en consecuencia, la puja en torno a la visión sobre las Fuerzas Armadas. Durante el Gobierno de Mauricio Macri, dos ejes se entrelazaron constantemente en el debate: el problema fiscal que acarrea el tamaño de las Fuerzas Armadas y su involucramiento en la lucha contra el narcotráfico. Puntualmente, se sostuvo que el ingreso de la droga al país por vía aérea requería autorizar a las Fuerzas Armadas a derribar a aquellas aeronaves que supuestamente transportaran drogas.

Los decisores de políticas públicas se enfrentan a los problemas no solo con sus sistemas de creencias e intereses, sino también en un contexto de incertidumbre, ambigüedad y escasez de tiempo (Eissa 2015). Esto hace que la disputa por la definición resulte más relevante cuando la ambigüedad –¿qué hacer?– es mayor.

A los pocos días de haber asumido la Presidencia, Mauricio Macri se comunicó con un Gral. retirado y le preguntó: “¿Y qué hago con estas 80 000 personas que no hacen nada?” (Juan, militar retirado, 12 de mayo de 2018). Este exabrupto dicho en privado también fue expresado de manera pública. En efecto, aún dos años después, el presidente sostenía que “estamos llenos de problemas y no podemos pagar 70 000 militares asignados a conflictos que ya no existen” (Lejtman 2018).

Así, por un lado, el presidente Macri, por medio de su ministro de Defensa, Julio Martínez, ordenaba el repliegue de las tropas del Ejército en enero de 2016 porque consideraba que se violaba la Ley de Defensa Nacional; porque la coordinación entre el Ejército argentino y la Gendarmería Nacional no había sido efectiva; y porque solo

había servido para “viaticar”, es decir, gastar. Y, por el otro, se continuaba el proceso de securitización de la problemática del tráfico de drogas iniciado en 2013 (Vitelli 2018) –aunque sus antecedentes se remontan a la década de 1990 (Eissa 2015)–. Un ejemplo de esto último fue la aprobación del Decreto 228 del 22 de enero de 2016, que en sus artículos 9 y 10 autorizaban el derribo de aeronaves en el marco del Operativo Fronteras, aprobado en el artículo 3 de la citada norma.<sup>2</sup>

Como se señaló *ut supra*, el debate sobre los “narcovuelos” en los medios de comunicación, que se había iniciado durante el Gobierno de Cristina Kirchner (2011-2015), continuó con la misma intensidad. En efecto, el periodista Eduardo Aguilera (2016a) insistía en que la frontera con Paraguay y Bolivia era una “zona liberada y que no había aviones en el norte para perseguir al narcotráfico”.

Esta cita, que es una pequeña muestra del debate, tuvo su reflejo durante la primera Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas donde el Presidente sostuvo, claramente, que “no hay más lugar para divisiones y destacó que el desafío estará relacionado a participar del control de frontera, la lucha contra el narcotráfico y la colaboración en situaciones de emergencias climáticas” (La Nación 2016).

En consonancia con esta afirmación, un mes después, en agosto de 2016, el Gobierno nacional fundamentaba la compra de los aviones Texan T6-C con el argumento de que estos serían usados en la lucha contra el narcotráfico (Gallo 2016). Apenas un mes después, Eduardo Aguilera (2016b) insistía en que:

la recurrente actividad de “narcovuelos” convenció a las autoridades de la Secretaría de Fronteras, encargada de “coordinar estratégicamente con todas las áreas y organizaciones responsables para poder realizar un eficiente trabajo interministerial e interagencial” de que tanto la Gendarmería como la Prefectura necesitan contar con medios aéreos aptos para la vigilancia y obtención de inteligencia criminal (Aguilera 2016b).

En consonancia con el debate público, durante la segunda Cena de Camaradería realizada en 2017, el presidente destacó “el rol de las instituciones castrenses, tanto en la inserción de Argentina en el mundo como en el apoyo a la ciudadanía en situaciones de catástrofes climáticas y en el combate al narcotráfico” (*La Nación*, 13 de julio de 2017).

Sin embargo, el peso fiscal de la estructura militar continuó presente en el discurso oficial, aunque siempre entrelazado con el rol de apoyo a la seguridad interior en lo que respecta al narcotráfico. En 2017, una fuente gubernamental sostuvo que “había 70 000 militares que no tenían un rol asignado”. Por ello, “la reforma que permitirá a los efectivos militares colaborar con la seguridad interior, particularmente en lucha contra el narcotráfico a través del apoyo logístico” (De Vedia 2018b). El nuevo ministro de Defensa Oscar Agüed (2017-2019) sostuvo que las Fuerzas Armadas:

2 Coincidimos con Calderón (2019, 486) cuando sostiene que “la instauración del Plan Escudo Norte durante el Gobierno de Cristina Fernández en 2011, mediante el Decreto 1091, suele ser señalada como el hito de inicio de la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en Argentina. Ver también Calderón (2017), Saín (2018) y Rovetto (2018).

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

no van a intervenir en conflictos sociales ni van a patrullar las calles [...] Es importante que puedan colaborar con la seguridad interior, brindando apoyo logístico en la frontera e interviniendo frente a eventos de carácter estratégico. Por su parte, el Jefe de Gabinete, Marcos Peña, consideró en el mismo medio que “los militares no sustituirán a la Gendarmería en la frontera norte, sino que evitarán que “grupos vinculados al narcotráfico y al terrorismo internacional se asienten en territorio argentino [...] Lo que tiene que ver con seguridad interior está prohibido por ley y no vamos a modificarlo. Lo que cambia son directivas, no leyes. Y se refieren al apoyo logístico a tareas relacionadas con amenazas nuevas, como el narcotráfico y el terrorismo. De ninguna manera es un cambio en la doctrina legal de nuestro país” (De Vedia 2018b).

Pese a ello, Mauricio Macri ordenó, en junio de 2018:

el envío de tropas militares a la frontera norte para acompañar con tareas logísticas el combate al narcotráfico [...] [Este comprenderá] en esta primera etapa a 1000 efectivos del Ejército y llegará a 4000 en el resto del año, en momentos en que el Gobierno trabaja en un plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas, que incluiría la reubicación geográfica de bases y unidades militares y la participación de efectivos militares ante eventuales agresiones externas (De Vedia 2018a).

Esto representaba una marcha atrás con la decisión adoptada en 2016, se alineaba con la política implementada al respecto por el Gobierno anterior en 2013 y significaba una violación de la Ley de Seguridad Interior, que prohibía tales medidas.

En el ínterin, se modificó el Decreto 727 de Reglamentación de la Ley 23 554 de Defensa Nacional y se aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 que avanzaban sobre la separación orgánico y funcional entre la Defensa nacional y la seguridad interior, pero sin modificar las leyes.

Contradictoriamente, el presidente afirmó durante la Cena de Camaradería del 31 de julio de 2018, que la nueva Directiva que dispuso el Gobierno en materia de Defensa nacional va a “sentar las bases para avanzar hacia un sistema militar moderno, profesional y flexible. Necesitamos trabajar juntos en este proceso de reconversión pensando en el presente, pero sobre todo en el futuro de nuestras Fuerzas Armadas” (Casa Rosada 2018). El vocablo reconversión –a diferencia de los anteriores reestructuración y reforma– sería el elegido para llevar adelante el ajuste fiscal en las Fuerzas Armadas (entrevista a Mario, militar retirado, 20 de mayo de 2018).

La medida anunciada en junio fue puesta en marcha desde La Quiaca, provincia de Jujuy, el 17 de agosto de este mismo año. Durante el acto, el presidente sostuvo que “son las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad de la democracia. Están para cuidarnos” (Dapelo 2018). Pese a la claridad de sus palabras, el presidente argumentó, días después en Sudáfrica, que “las Fuerzas Armadas no van a participar en la seguridad interior” (*Página 12*, 27 de julio de 2018). En este sentido, el ministro

de Defensa, Oscar Aguad, agregó que “la Gendarmería va a controlar la frontera. Nosotros vamos a controlar el espacio aéreo. Van a ir a drones, aviones, helicópteros: vamos a colaborar más para luchar contra el narcotráfico” (Bonelli 2018).

En línea con los contradictorios discursos gubernamentales, algunos periodistas repetían los mismos argumentos. Solo a modo de ejemplo, Eduardo Van der Kooy sostuvo que el “Gobierno imagina a los militares como un complemento de gendarmes y prefectos. El 60% de estos agentes se ocupan ahora de vigilar objetivos estratégicos en grandes ciudades” (Van der Kooy 2018). Por su parte, Martín Dinatale (2018) señaló que con “la protección de objetivos estratégicos por parte de las Fuerzas Armadas se liberarán unos 300 gendarmes que hoy cuidan las hidroeléctricas, radares y edificios claves del Estado. Pero las centrales nucleares seguirán estando bajo custodia de un equipo especial de la Gendarmería Nacional en coordinación con el Ministerio de Energía”. De otro lado, Pablo Sirven (2018) sostuvo que “el actual Gobierno pretende reducir a 50 000, al tiempo de llevar adelante un cambio profundo de paradigma, en una tarea que por lo menos demandará tres años, para volverlos eficaces frente a los nuevos peligros foráneos (ciberterrorismo, narcotráfico, terrorismo islámico, pesca pirata, etcétera)”.

Finalmente, en la última Cena de Camaradería, el 30 de julio de 2019, el presidente sostuvo que

en estos tres años y medio logramos avances significativos para los argentinos, revertimos años de desinversión y juntos estamos construyendo el futuro de una política de Defensa de largo plazo [...] Pese a admitir que el sector militar está transitando un camino largo [...] el hecho de haber encarado esos cambios con todo el equipo de las fuerzas confirma que vamos por el camino correcto, y vamos a seguir avanzando hacia unas Fuerzas Armadas modernas y profesionales (*Telam*, 30 de julio de 2019).

En síntesis, el eje del ajuste sobre la estructura de las Fuerzas Armadas y la securitización del narcotráfico –proceso iniciado en la década de 1990, que resurgió con fuerza hacia 2010 y que llevó al despliegue de tropas del Ejército argentino en 2013– se entrelazaron como una escalera de ADN donde cada uno se interrelacionaba con el otro.

En el siguiente apartado se verá cómo se plasmó este debate en algunos de los documentos de la política de Defensa.

### 3. El Decreto 683/2018 y la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 (Decreto 703/2018)

Entre 1985 y 2006 se desarrolló un debate, principalmente en el Congreso de la Nación, el cual se plasmó en tres leyes principales: la Ley 23 554 de Defensa Nacional (1988); la Ley 24 059 de Seguridad Interior (1992) y la Ley 25 520 (2001)

y sus modificatorias. Este proceso de construcción normativa culminó en 2006 con la aprobación del Decreto 727/2006 que reglamentaba, después de 18 años, la Ley de Defensa Nacional. Esta norma resulta relevante en este marco normativo porque su artículo 2 solo establece que “la Defensa nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas [...] para enfrentar agresiones de origen externo”. Esta última expresión –origen externo– permitió que durante la década de 1990 se originara un debate sobre si las “nuevas amenazas”,<sup>3</sup> que algunos consideraban de origen externo, debían convertirse en hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas (Eissa 2015). Por ello, en 2006 se intentó dar por clausurado este debate con el Decreto citado, en donde se estableció, siguiendo la voluntad del legislador,<sup>4</sup> que debía entenderse por “agresión externa” a las Agresiones Estatales Militares Externas (AEME).

Si bien hubo otros hitos (Ugarte 2018) en este proceso que abarcó a cuatro gobiernos, peronistas y radicales, académicos e intelectuales, este conjunto de normas fue tan relevante que Marcelo Saín (2010) lo bautizó como el “consenso básico”.<sup>5</sup> A nuestro criterio, este conjunto de normas constituye un constructo sistémico (Eissa 2018), que deben ser leído de manera conjunta y cuyos principios liminares son la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región; la conducción civil de la política de Defensa; y la separación orgánico-funcional entre el Sistema de Defensa Nacional y el Sistema de Seguridad Interior.<sup>6</sup> Este último punto significa que la separación no es tajante, sino que el Estado, en tanto reclama para sí con éxito el monopolio de la fuerza legítima en un territorio determinado (Weber 2012), se reserva en situaciones extraordinarias el uso de las Fuerzas Armadas para restablecer la seguridad interior, tal como lo dicta la Ley 24 059 de Seguridad Interior en los artículos 31 y 32.

Luego del cambio de gobierno el 10 de diciembre de 2015, el presidente Mauricio Macri designó como ministro de Defensa al ex diputado radical, Julio Martínez, quien ocupó el cargo hasta 2017, siendo sucedido por el también dirigente radical Oscar Agüad, quien continuó como ministro hasta 2019. Sin embargo, las figuras clave en la redacción de los decretos 683/2018 que reformaba el Decreto 727/2006

3 Las problemáticas que integraban las nuevas amenazas variaban, pero básicamente incluían terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, inmigración ilegal, secesionismo indígena, HIV/SIDA, entre otras.

4 De acuerdo al miembro informante de la Unión Cívica Radical, Antonio Berhongaray, debe entenderse por agresión externa: El ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado; el bombardeo de las Fuerzas Armadas terrestres, navales o aéreas contra el territorio de otro Estado, o el empleo de cualquier arma por un Estado contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de los puertos y de las costas de un Estado por las Fuerzas Armadas de otro; el ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, contra su flota mercante o aérea; la utilización de las Fuerzas Armadas de un Estado que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor en violación a las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio desde que ha terminado el acuerdo (HSN 1986, 3518-3519).

5 Luciano Anzelini (2017, 11) sostiene que el “consenso básico” supuso el abandono de la doctrina de seguridad nacional y el retorno de la doctrina de Defensa nacional.

6 Para un mayor análisis de las normas de manera sistemática, ver Eissa (2013) y Ugarte (2018).

y la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 (Decreto 703/2018) fueron el subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, Cnel. (r) Hugo Pierri, y el Director Nacional de Planeamiento y Estrategia, Cnel. (r) Jorge García Mantel. Ambos provenían de la Fundación Pensar y respondían políticamente, dentro del PRO,<sup>7</sup> al ex carapintada<sup>8</sup> Juan José Gómez Centurión. Esta última Dirección fue vaciada de recursos humanos porque tanto que el subsecretario como el director decidieron trabajar los temas estratégicos, y particularmente estas reformas, con tres militares retirados de su confianza. Durante dos años, estos cinco militares trabajaron en dichos documentos con intercambios frecuentes con el Secretario de Asuntos Estratégicos,<sup>9</sup> Fulvio Pompeo, que dependía directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta Secretaría tuvo un rol sumamente importante, de mano de la subsecretaría, Paola Di Chiaro y sus asesores, en la redacción y versión final de estos decretos. En la puja por la redacción final también intervino el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, conducido por el Tte. Gral. Bari del Valle Sosa. Los tres sectores coincidían en modificar el Decreto 727/2006 y eliminar lo que consideraban una limitación para el accionar de las Fuerzas Armadas, la expresión “agresor estatal militar externo”, manteniendo la redacción ambigua de la Ley de Defensa Nacional. Sin embargo, disentían en el grado de involucramiento que debían tener las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Mientras el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas consideraba que la inclusión del narcotráfico era solo funcional para obtener más recursos porque no querían involucrar directamente a los militares dado que podían corromperse y porque no existía una debida protección legal dado que solo se buscaba modificar un decreto y no se modificaban las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior (Frederick 2019); el Ministerio de Defensa, de la mano de Pierri y García Mantel pensaban lo contrario, y en línea con el Comando Sur de los Estados Unidos, buscaban involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. De esta manera, la subsecretaria Paola Di Chiaro junto con sus asesores tuvieron que corregir y pulir ambos decretos, proceso que demandó dos años, en un contexto en que el Ministerio de Economía también presionaba para ajustar la estructura militar. De esta manera, fueron eliminados de ambos decretos referencias a amenazas, tales como la escisión de la Patagonia provocada por los pueblos originarios financiados por ONG extranjeras y a Venezuela, en tanto que podría adquirir armas nucleares de manos iraníes (entrevista a Manuel, funcionario del Ministerio de Defensa, 17 de agosto de 2019), pero se mantuvo la posibilidad de utilizar el instrumento militar contra el narcotráfico.

7 El PRO era uno de los partidos que, junto con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, integraba la alianza Cambiemos.

8 Entre 1987 y 1990, un grupo de militares, principalmente del Ejército argentino, se alzaron contra la democracia y recibieron el mote de “carapintadas”. Se considera que en 1990 se alcanzó el control civil de las Fuerzas Armadas en Argentina cuando el presidente Carlos Menem (1989-1999) reprimió con éxito el último alzamiento en 1990 (Estévez 1991).

9 El rol de esta Secretaría era coordinar las acciones entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad y la Cancillería argentina.

Si bien se considera aquí que ambos decretos –el modificatorio de la Reglamentación de la Ley de Defensa 683/2018 y la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 (Decreto 703/2018)– conforman una misma línea argumental, se los analizará, a los fines académicos, de manera separada.

En primer lugar, el Decreto 683/2018 modifica parcialmente la Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional 23 554, aprobada por el Decreto 727/2006. Ya en sus considerandos afirma que las agresiones externas “no solo son de carácter estatal militar, sino que en ocasiones se manifiestan de otras formas que, sin dejar de tener su origen en el exterior, se desarrollan en nuestro territorio y/o tienen efectos en él, afectando intereses que la Defensa nacional puede y debe contribuir a preservar”. Su artículo 1 establece que las Fuerzas Armadas serán utilizadas frente a cualquier tipo de agresión externa, de acuerdo con lo que establece la Carta de Naciones Unidas.

Sin embargo, el artículo 2 del Decreto modifica sutilmente la misión principal de las Fuerzas Armadas, al alterar lo dispuesto por la Ley 24 948<sup>10</sup> porque cambia la expresión “operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la nación” por “operaciones en defensa de los intereses vitales de la nación”. De esta manera, se permite a las Fuerzas Armadas realizar operaciones tales como contra-insurgencia o contraterrorismo u operaciones híbridas. También altera dicha Ley al ampliar la gama de operaciones internacionales, antes limitadas a aquellas bajo mandato de Naciones Unidas y, ahora, extendidas a “otros organismos internacionales” (por ejemplo, la OTAN). Esto es reforzado por la derogación del Decreto 1691/2006<sup>11</sup> que efectúa también este Decreto 683/2018, que establecía que la misión principal de las Fuerzas Armadas, conjurar y repeler las amenazas estatales militares externas, era la única para la cual debía diseñarse el instrumento militar; aunque teniendo en cuenta también el factor de interoperabilidad en los casos de las misiones bajo mandato de Naciones Unidas y en la construcción de un mecanismo de Defensa subregional.

Por otro lado, el nuevo artículo 3 resulta ambiguo. De una parte, mantiene los límites de la Ley de Seguridad Interior, en cuanto a que el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior; pero en el segundo párrafo habilita “la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las Fuerzas de Seguridad.”

Asimismo, se debilita el accionar militar conjunto al derogar el Decreto 1691/2006 y al modificar el artículo 24 del Decreto 727/2006 que establecía que

10 Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas aprobada en 1998 que a la fecha (22 de mayo de 2020), continúa sin reglamentar.

11 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

las Fuerzas Armadas se dedicarán exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición y que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas sería el responsable de determinar los medios humanos y materiales en el marco del diseño militar.

También el Decreto 683/2018 asigna una nueva función a las Fuerzas Armadas, alterando lo establecido en la Ley de Defensa Nacional al disponer que las Fuerzas Armadas puedan custodiar los objetivos estratégicos que la citada Ley reservaba a las Fuerzas de Seguridad Federales: Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal Argentina.

Ya hemos mencionado dos consecuencias de la derogación del Decreto 1691, pero los efectos de dicha decisión también alcanzaban a: i) la obligación de diseñar el instrumento militar de manera conjunta y que su accionar también debe ser conjunto; independientemente del espacio que predomine; ii) las funciones y roles asignados al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y su Comando Operacional, en cuanto que éste era el encargado del adiestramiento conjunto y de conducir las operaciones conjuntas; iii) las indicaciones en lo que respecta al posicionamiento estratégico defensivo; iv) el diseño del instrumento militar por medio del método de la planificación por capacidades militares; y los criterios en lo que respecta al despliegue y la adquisición, reparación y/o modernización de sistemas de armas; v) la priorización del control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la nación, y en las áreas de frontera para incrementar la cooperación con las naciones vecinas; y vi) la generación de organizaciones poli-funcionales con aptitud para operar en todos los ambientes geográficos registrados del país.

La Directiva de Política de Defensa Nacional 2018, aprobada por el Decreto 703/2018, incorpora, como apreciación internacional, a los conflictos asimétricos y al ciberespacio como un quinto dominio, a diferencia de lo que hacía la Directiva de Política de Defensa Nacional 2014 que definía al mismo como un espacio transversal a los dominios terrestre, aéreo, marítimo y espacial.

En lo que respecta al escenario regional, se alinea —obviamente— con las prioridades políticas del Gobierno del presidente Mauricio Macri en materia de política exterior. Esto se observa cuando se hace referencia a la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, y no se hace mención a la UNASUR, considerando que el Consejo de Defensa Suramericano tuvo un rol relevante en dicha organización hasta 2015. Asimismo, se sostiene que el flujo migratorio de Venezuela favorece el crimen organizado y el narcotráfico. La continuidad solo queda plasmada con la apreciación que América del Sur es una zona de paz, con un gasto militar bajo y donde existe una tendencia a recurrir al derecho internacional para la resolución de los conflictos.

La vieja novedad radica en la incorporación de las nuevas amenazas en esta apreciación, recurriendo a hechos del pasado y a situaciones que no son uniformes en el

ámbito regional. El anacronismo de traspolar los trágicos atentados de la AMIA y la Embajada de Israel al presente sugiere que el terrorismo constituye una amenaza que debe tomarse en cuenta para la Defensa nacional.<sup>12</sup>

Además, en la apreciación de este escenario regional, el conflicto por las Islas Malvinas está ausente; así como las recurrentes crisis democráticas que se han sucedido en el siglo XXI, perpetradas por actores externos y domésticos que sin recurrir a los tradicionales golpes de Estado, alteraron la voluntad popular.

El capítulo II se entronca claramente con la modificación introducida por el Decreto 683/2018. En efecto, si bien mantiene el posicionamiento estratégico defensivo y se sostiene que no se perciben amenazas convencionales directas, se sostiene que existen riesgos y desafíos. Los primeros abarcan la competencia por recursos estratégicos; los ataques externos a objetivos estratégicos; la utilización del ciberespacio con fines militares; y, sin decirlo, las nuevas amenazas porque argumenta que las “Fuerzas Armadas cuentan con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que pueden ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra” la “criminalidad transnacional”. En cuanto a los desafíos percibidos se hace hincapié en la utilización militar del espacio exterior; en el debilitamiento del multilateralismo; en que “el Atlántico Sur” es un área de valor estratégico para la república argentina; y en mantener el reclamo por las Islas Malvinas, Georgias y Sandwiches del Sur, cuya soberanía podrá ser recuperada gracias al mejoramiento de la cooperación y el mejoramiento de las relaciones con Gran Bretaña.

El capítulo III de la DPDN 2018 establece “los parámetros que orientarán la reforma militar”, ordena que el instrumento militar deberá ser diseñado para asegurar la Defensa nacional frente a “agresiones de origen externo”, priorizando en tiempos de paz el desarrollo de las operaciones de vigilancia y control de los espacios soberanos; la protección de objetivos estratégicos; apoyo a la política exterior (recién aquí aparece la Antártida); apoyo al sistema de seguridad interior; apoyo a la comunidad; y apoyo a la generación de conocimiento científico.

Finalmente, se incorpora al diseño de las Fuerzas Armadas la necesidad de generar doctrina para poder interactuar con los organismos dependientes del Sistema de Seguridad Interior avanzando sobre las limitaciones dispuestas en la Ley de Seguridad Interior y se incorpora como criterio la política de ajuste fiscal al ordenar el achicamiento de la estructura, el abandono del criterio de ocupación territorial y la venta de instalaciones que no se utilicen.

12 Cabe destacar que la Directiva de Defensa de los Estados Unidos relegó, por primera vez en 17 años, al terrorismo islámico y al narcotráfico como problemas para su sistema de Defensa, siendo reemplazados por China, Rusia, Irán y Corea del Norte. Recién entonces se menciona al terrorismo (*Clarín*, 19 de enero de 2018, 23).

#### 4. El presupuesto habla

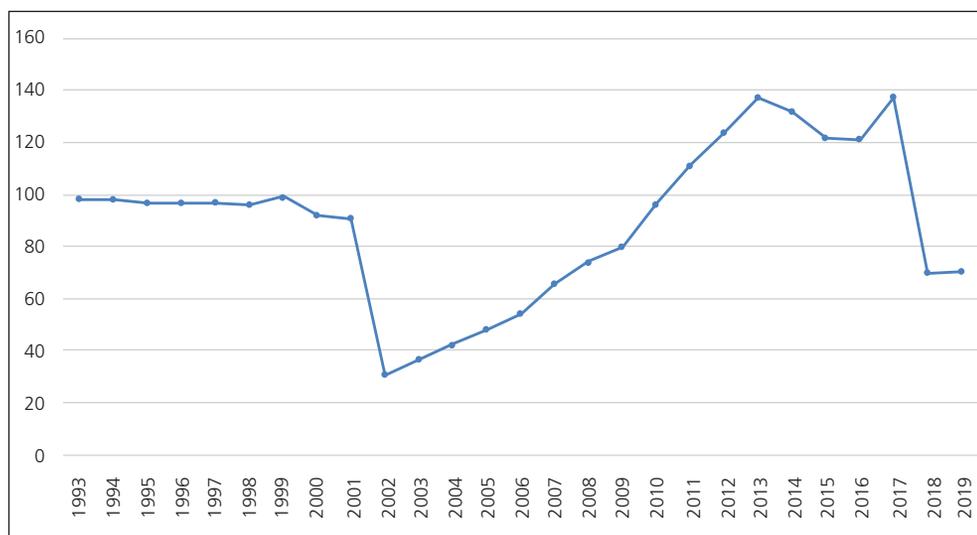
El presupuesto “muestra la orientación que ha tenido el gasto a lo largo de los años” (Pesce et al. 1999). Por tal motivo, resulta relevante analizar los presupuestos y principalmente las cuentas de inversión que reflejan el gasto devengado o, dicho de otra manera, lo efectivamente gastado.

El presupuesto de la “función Defensa”<sup>13</sup> para 2019 fue de 71 042’483 247 millones de pesos argentinos, mientras que el del Ministerio de Defensa ascendió a 102 838’290 570 millones de pesos. Esto significa en términos nominales un aumento del 24,98% y del 25,83%, respectivamente entre 2018 y 2019. Tomando como base USD 1 dólar a 40 pesos para 2018 y a 49,25 pesos para 2019,<sup>14</sup> el presupuesto de la “función Defensa” ascendería a USD 1442’486 969,48 de dólares entre los años mencionados; es decir, un aumento del 1,51%. En cuanto al gasto del Ministerio de Defensa, pasaría a USD 2088’087 118; es decir, un aumento de apenas 2,20% entre 2018 y 2019.

Estos datos indican una caída del presupuesto del -41,64% para el Ministerio de Defensa entre 2015 y 2019 y del -42,18% si se mide la “función Defensa” en dólares en el mismo período.

86

Gráfico 1. Gasto en la función Defensa, base 100 = 1993



Elaboración propia con base en las cuentas de inversión, presupuesto nacional y proyecto de ley de presupuesto (Ministerio de Economía 2019).

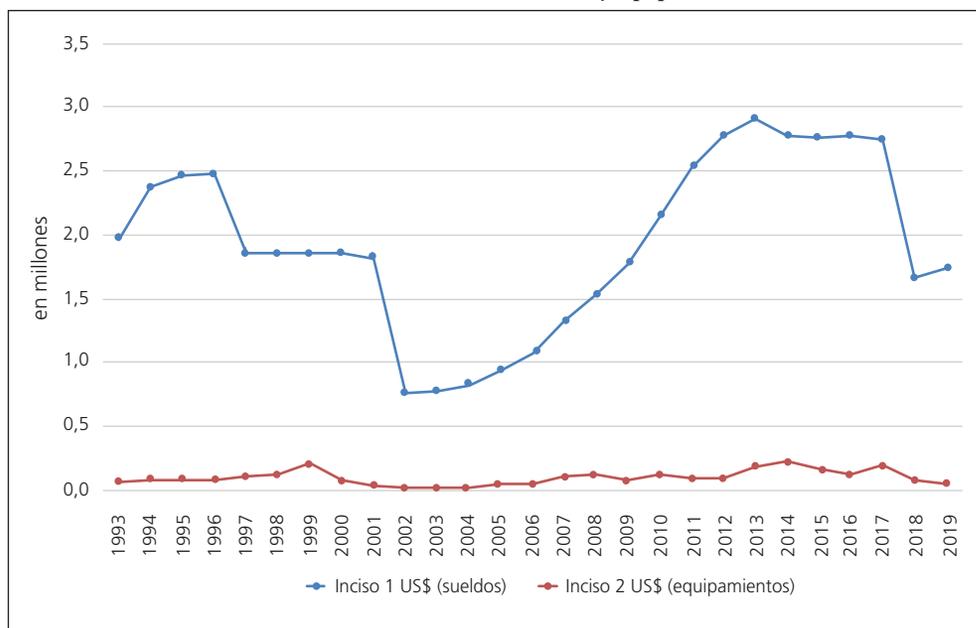
13 Los datos de la función de Defensa agrupan aquellos programas destinados específicamente a la Defensa, mientras que los correspondientes a la jurisdicción Ministerio de Defensa incluyen recursos destinados a las funciones Educación y Salud, por ejemplo, el pago de salarios docentes y de servicios de los liceos militares.

14 Dólar estimado en el presupuesto 2019. Cabe aclarar que al 23 de diciembre de 2019, el valor del dólar había alcanzado la cifra de pesos argentinos 63.

Si se toma como referencia el peor año del Gobierno de Raúl Alfonsín (base 100 = 1989) se puede observar cómo el presupuesto destinado a la Defensa nacional desciende durante la década de 1990, se recupera durante el kirchnerismo y vuelve a descender durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). Es decir, mientras que los gobiernos argentinos de centroderecha utilizan un discurso de valorización de las Fuerzas Armadas, los presupuestos y las cuentas de inversión reflejan exactamente lo contrario.

También sucede esto con el presupuesto por “objeto del gasto”, es decir, a qué se destinan los recursos. Mientras que el inciso 1 corresponde a sueldos y pensiones, el inciso 4 corresponde a bienes de uso: es en este último donde se imputa la adquisición (compra o fabricación propia de sistemas de armas).

Gráfico 2. Gasto en Defensa: sueldos y equipamiento



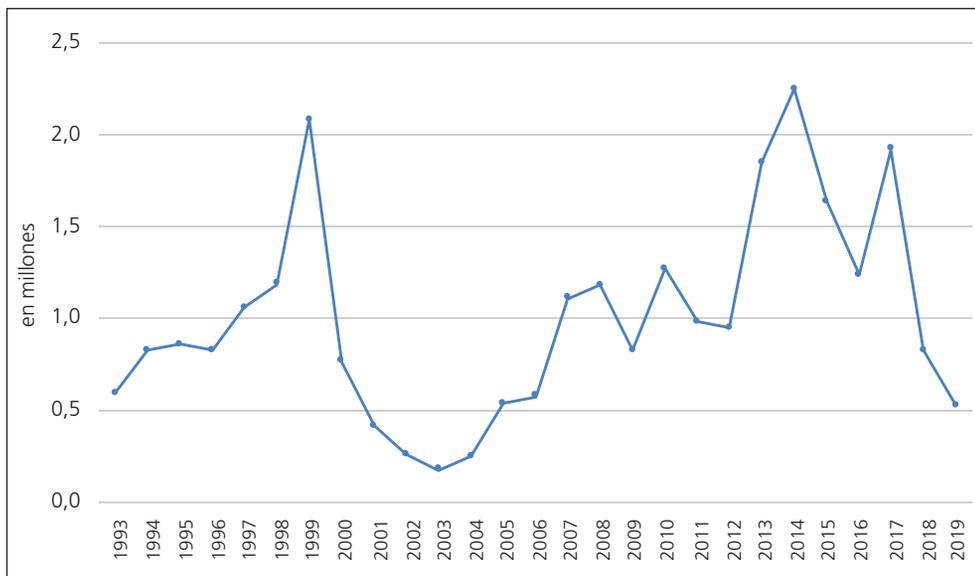
Elaboración propia con base en las cuentas de inversión, presupuesto nacional y proyecto de ley de presupuesto (Ministerio de Economía 2019).

Se podría sostener “casi” con justeza que la Defensa nacional no ha sido prioridad de los gobiernos desde que se alcanzara el control civil en 1990 (Eissa 2019).<sup>15</sup> Sin embargo, pueden observarse matices.

15 Ver también López (1994); Pesce et al. (1999); y fundamentalmente Scheetz et al. (2015). Thomas Scheetz publicó numerosos artículos sobre el presupuesto de la Defensa nacional. Citamos solamente su libro donde plasma el trabajo de muchos años.

Sergio Gabriel Eissa

Gráfico 3. Gasto en Defensa destinado a equipamiento (USD)



Elaboración propia con base en las cuentas de inversión, presupuesto nacional y proyecto de ley de presupuesto (Ministerio de Economía 2019).

88

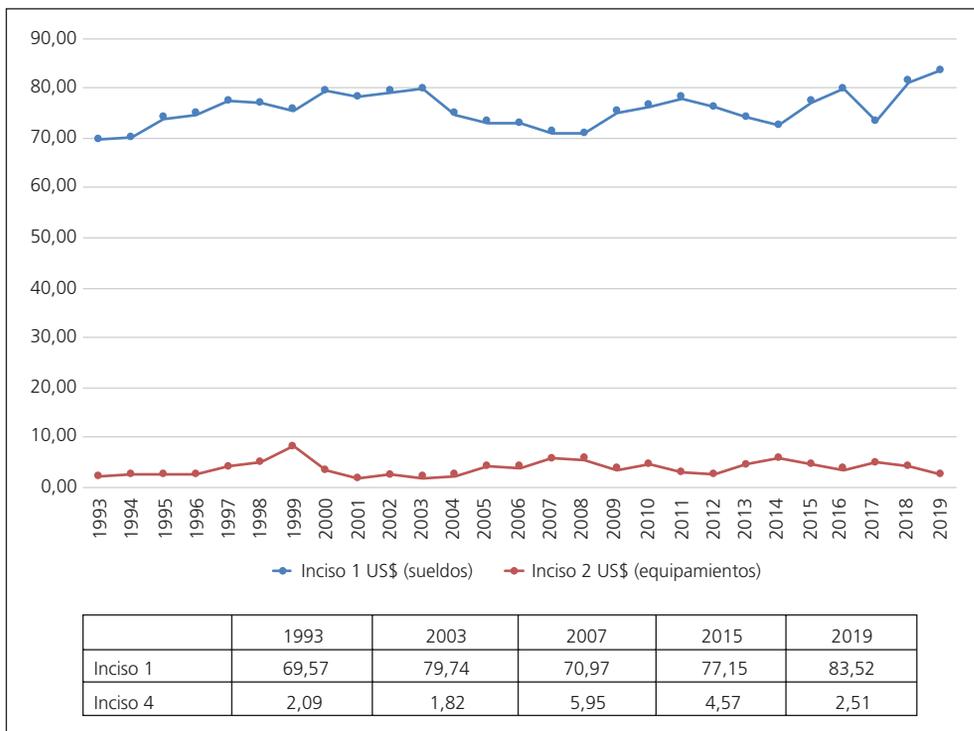
Los picos muestran las principales adquisiciones que se han realizado durante los últimos años. Aquí no se efectúa una valoración cualitativa sobre lo que se compró, pero se puede señalar brevemente que, a finales de la década de 1990, se incorporó el sistema de armas A4 AR sin que se garantizara la cadena logística. En 2018, empezaron a llegar los Texan T-6 que, pese a las declaraciones del Gobierno, no sirven para la lucha contra el narcotráfico, porque no tienen armas, sino que sirven simplemente para cumplir el rol de adiestramiento; también se dio la compra de las patrulleras oceánicas no aptas para el mar argentino y de las Súper Etendard, ambas a Francia, que por poseer repuestos británicos, aún no han logrado ser puestas en servicio.<sup>16</sup> Igualmente se observa lo destinado a proyectos de inversión, tales como el avión de transporte Hércules, el entrenador avanzado Pampa III, la modernización de los motores del avión Pucará y la reparación y modernización del rompehielos ARA Irizar, entre 2006 y 2017.

Por último, la relación entre sueldos e inversiones también empeoró. Mientras que en 2015 el inciso 1 (sueldos y pensiones) representaba el 77,15% del total, en 2019 esa cifra ascendió al 83,52%. Por su parte el inciso 4 (equipamiento) pasó del 4,57% al 2,51%.

<sup>16</sup> Información a mayo de 2020.

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

Gráfico 4. Gasto en sueldos y equipamiento: Ministerio de Defensa\*



\* Incluye a las Fuerzas Armadas.

Elaboración propia con base en las cuentas de inversión, presupuesto nacional y proyecto de ley de presupuesto (Ministerio de Economía 2019).

Finalmente, y como se señaló, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas se opuso a involucrar al Ejército en la lucha contra el narcotráfico. Por tal motivo, los efectivos no fueron movilizados porque ya tenían asiento en el norte y nunca superaron los 300 militares (Frederick 2019).

## 5. Reflexión final

La política de Defensa de la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) terminó subordinada al ajuste neoliberal. El análisis de los discursos, de los dos principales documentos que fueron aprobados en este período y del presupuesto de la Defensa nacional argentina reflejan la puja entre tres sectores al interior del Estado: a) convertir a las Fuerzas Armadas en Guardias Nacionales,<sup>17</sup> involucrándolas en la lucha

<sup>17</sup> Se entiende por Guardia Nacional aquella organización militar en donde su: a) componente aéreo cuenta predominantemente con capacidades de control de vigilancia y control del espacio aéreo, con aeronaves de baja velocidad aptas para el derribo del tráfico aéreo irregular y para el apoyo al fuego, a diferencia de lo que significaría contar con una Fuerza Aérea estratégica o defensiva; b) componente naval cumple funciones de guardia costera frente a la de una Armada Oceánica o Territorial; y c) un componente terrestre sin capacidad para realizar operaciones de combate básicas ofensivas y defensivas; es decir, un Ejército que no está organizado, equipado

contra el narcotráfico siguiendo las orientaciones de los Estados Unidos;<sup>18</sup> b) quienes consideraban que dicha misión era una oportunidad para aumentar el presupuesto; y c) aquellos que querían achicar la estructura de las Fuerzas Armadas en el marco de la política de ajuste neoliberal.

El primer sector fue encabezado, principalmente, por el subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, Hugo Pierri, y el Director General de Planeamiento y Estrategia, Jorge García Mantel, y parcialmente por la Secretaría de Coordinación Estratégica. El segundo involucró al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Finalmente, se terminó por imponer el sector del gobierno para el cual la Defensa nacional y las Fuerzas Armadas les resultaba un costo. El propio presidente, el Ministerio de Economía y el ministro de Defensa, Oscar Agüad (2017-2019), fueron artífices de esta lógica. La Defensa nacional no interesaba, solo fue un elemento discursivo en el alineamiento de la política exterior con los Estados Unidos.

No hay que subestimar esta posverdad, como sostiene Luciano Anzelini (2019, 22). Este discurso performativo logró crear una conciencia en la mayoría de los militares de que el peronismo es de izquierda y quiere destruir las Fuerzas Armadas y eso se refleja en los votos de la “familia militar”, cuando el presupuesto muestra lo contrario. En la creación de sentido, el relato caló hondo en las Fuerzas Armadas argentinas, las cuales, cuatro años después del Gobierno de Mauricio Macri, se encuentran por debajo de su nivel de adiestramiento, alistamiento y sostenimiento de sus medios humanos y materiales.

## Referencias

- Aguilera, Eduardo. 2016a. “Zona liberada: no hay aviones en el norte para perseguir el narcotráfico”. *Ámbito Financiero*, 19 de abril. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/31rxmiB>
- \_\_\_\_\_. 2016b. “Seguridad: por narcovuelos apuran equipamiento aéreo”. *Ámbito Financiero*, 21 de septiembre. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2Blmf06>
- Anzelini, Luciano. 2019. “Defensa en tiempos de posverdad. Macri se jactó de una inversión que no existe: el presupuesto de Defensa es 42% del que era en 2015”. *El Cobete a la Luna*, 4 de agosto. Acceso 22 de diciembre. <https://bit.ly/2Zkv6Hd>
- \_\_\_\_\_. 2018. “Entre la militarización discursiva y la desmilitarización efectiva: las contradicciones de la política de Defensa de Mauricio Macri (2015-2017). Ponencia presentada en el 36 International Congress of Latin American Studies Association. Barcelona, 23-26 de mayo.
- Aguilera, Eduardo. 2017. “El Gobierno de Macri y la (re)militarización de la seguridad pública (2015-2017): algunos apuntes para la discusión”. *UMET Series de Documentos de Trabajo* 7. Buenos Aires: UMET.

y adiestrado para conquistar o controlar el terreno, destruir al enemigo y proyectar su poder de combate mediante el desarrollo de operaciones militares (ofensivas y defensivas), con el propósito primario de ganar la batalla en el ambiente terrestre y proporcionar opciones para su empleo efectivo en todas las fases del conflicto.

18 Al respecto, se sugiere ver Calderón (2018) y Anzelini (2018).

- Bonelli, Marcelo. 2018. "Agüad y la reforma de las FFAA: de ninguna manera actuará en seguridad interior". *Radio Mitre*, 25 de julio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2Vw0UrD>
- Calderón, Emilse. 2019. "Argentina, ¿bastión regional de la separación entre seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte". *Revista Científica General José María Córdova* 17 (27): 483-501. <http://doi.org/10.21830/19006586.444>
- \_\_\_\_\_. 2018. "La Defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo". *Revista Política y Estrategia* 131: 57-79.
- \_\_\_\_\_. 2017. "El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción". *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)* 125: 18-28.
- Casa Rosada. 2018. "El Presidente habló en la Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas". *Casa Rosada*, 31 de julio. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/2Zjue5U>
- Clarín. 2018. "Informe oficial del Pentágono. La nueva estrategia de Defensa de los EEUU apunta a Rusia y China". *Clarín*, 19 de enero. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3ifhPsk>
- Dapelo, Santiago. 2018. "Macri desplegó al Ejército en la frontera para luchas contra el narcotráfico". *La Nación*, 17 de agosto. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2BldJhD>
- De Vedia, Mariano. 2018a. "Envían tropas a la frontera norte para colaborar en el combate al narcotráfico". *La Nación*, 13 de junio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3ibVewL>
- \_\_\_\_\_. 2018b. "La modernización de las FFAA llevará por lo menos tres años". *La Nación*, 25 de julio. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/2AfkKz>
- Dinatale, Martín. 2018. "Reforma de las FFAA: recorte de estructuras, nuevo rol de los militares, protección del Atlántico Sur y despliegue en las fronteras". *Infobae*, 23 de julio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2ZiWWDL>
- Eissa, Sergio. 2019. "¿Adiós a las armas? Una aproximación a la defensa nacional argentina (1963-2019) a partir de su política de armamentos". *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales* 4 (7): 28-67. Acceso el 11 de julio de 2020. <https://bit.ly/31EQLuX>
- \_\_\_\_\_. 2018. "La relación entre la política de Defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015)". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 5 (2): 137-164. Acceso el 11 de julio de 2020. <https://bit.ly/2PIHUTn>
- Eissa, Sergio. 2015. *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de Defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Redefiniendo la Defensa. Posicionamiento estratégico defensivo regional". *Revista SAAP* 7 (1): 41-64.
- Estévez, Eduardo. 1991. "Relaciones civiles-militares y política en la Argentina: de Alfonsín a Menem". Ponencia presentada en el seminario Las Fuerzas Armadas y la democracia, organizado por Academia Libertad y Desarrollo / Fundación Friedrich Naumann Stiftung. Sintra, Portugal.
- Flores, Héctor. 2018. "La necesaria actualización de la política de Defensa nacional: el Decreto 683 y la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2018". *Boletín del ISIAE-CARI* 70: 1-8.
- Frederick, Sabina. 2019. "Rol de las Fuerzas Armadas". *Futurock FM*, 12 de julio. Acceso el 23 de diciembre. <https://bit.ly/2XP696R>

- Gallo, Daniel. 2016. "Comprarán 24 aviones para frenar a los narcos". *La Nación*, 9 de agosto. Acceso el 9 de marzo de 2019. <https://bit.ly/2BUjm6b>
- HSN (Honorable Senado de la Nación). 1986. "Diario de Sesiones". Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación.
- Infobae*. 2015. "Elecciones 2015: Mauricio Macri arrasó en la Antártida con más del 60%". *Infobae*, 26 de octubre. Acceso 22 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3ikz1wH>
- La Nación*. 2017. "Mauricio Macri encabezó la Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas". *La Nación*, 13 de julio. Acceso el 22 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3dEbIu0>
- \_\_\_\_\_. 2016. "Mauricio Macri llamó a las Fuerzas Armadas a cumplir un rol preponderante en esta nueva etapa". *La Nación*, 1 de agosto. Acceso el 22 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3eLVbWd>
- Lejtman, Roman. 2018. "Mauricio Macri defiende a las Fuerzas Armadas, busca un peronismo moderno y reivindica su programa económico". *Infobae*, 25 de julio. Acceso el 22 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3idN3A1>
- 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.
- Ministerio de Economía. 2019. "Cuentas de inversión 2003-2015, presupuestos 2016, 2017 y 2018 y proyecto de presupuesto 2019". Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- Página 12*. 2018. "Ni él se pone de acuerdo". *Página 12*, 27 de julio de 2018. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/31sLN6f>
- Pesce, Miguel, Eduardo Estévez, Sergio Eissa y Analía Minteguiaga. 1999. *El gasto en Defensa del Gobierno nacional*. Buenos Aires: Fundación para el Estudio de los Temas Nacionales Dr. Sergio Karakachoff / Cuaderno Cauce.
- Rovetto, Agustina. 2018. "Las Fuerzas Armadas y la lucha contra el narcotráfico durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri: ¿se vulnera la separación entre Defensa y seguridad?" Tesina para Licenciatura, Universidad Nacional de Rosario.
- Saín, Marcelo. 2018. "¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad pública en Argentina, 2003-2018". *Nueva Sociedad* 278: 36-47.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Los votos y las botas. Estudios sobre la Defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sampó, Carolina. 2019. "¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas argentinas (2008-2018)". En *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, editado por Carolina Sampó y Sonia Alda. Madrid: Real Instituto Elcano / Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.
- Scheetz, Thomas, Ariel Silvio Pfurr y Miguel Ansorena Gratacos. 2015. *Manual de teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Sirven, Pablo. 2018. "La obsesión eterna con los militares". *La Nación*, 29 de julio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3eKsYiF>
- Telam*. 2019. "Macri afirmó que las Fuerzas Armadas hoy son reconocidas y valoradas". *Telam*, 30 de julio. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/31ulVqC>
- Ugarte, José. 2018. "La política de Defensa argentina". *Estudios en Seguridad y Defensa* 13 (26): 59-83.
- Van der Kooy, Eduardo. 2018. "¿Para qué tiene el país las Fuerzas Armadas?" *Clarín*, 24 de julio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/31wyFNh>

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

Vitelli, Mariana. 2018. "Civil-military relations and military missions in contemporary Latin America: Argentina's sinuous path towards a semocratic defense policy (2011-2016)". *Brazilian Science Political Review* 12 (3): 1-24.

Weber, Max. 2012. *Economía y sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).

#### *Entrevistas*

Entrevista reservada con Juan, militar retirado, 12 de mayo de 2018.

Entrevista reservada con Mario, militar retirado, 20 de mayo de 2018.

Entrevista a Manuel, funcionario del Ministerio de Defensa, 17 de agosto de 2019.

#### Cómo citar este artículo:

Eissa, Sergio Gabriel. 2020. "La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 75-93.

<https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4291>