RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Scheetz, Thomas

Un ensayo sobre misiones, despliegue y costos militares para países medianos : el caso argentino

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Scheetz, T. (1996). Un ensayo sobre misiones, despliegue y costos militares para países medianos: el caso argentino. Revista de ciencias sociales, (5), 85-102. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1438

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Un ensayo sobre misiones, despliegue y costos militares para países medianos: el caso argentino*

Thomas Scheetz**

> The great deterrent of the 21st century is not going to be a space weapon, but simply the cost of going to war; nobody is going to be able to afford it. (Hogg, 1986)

Introducción

Los paradigmas de organización militar de los países en vías de desarrollo suelen tomarse prestados de los países militarmente exitosos en la proyección de poder tales como los Estados Unidos (hoy en día) o Alemania, Inglaterra o Francia en su momento. Generalmente los políticos y militares de países periféricos jóvenes crean acríticamente una calcomanía pobre del aparato imperial del día. Este ensayo intentará mostrar que los despliegues y doctrinas militares resultantes (como los de la Argentina) no son aptos económica, militar o diplomáticamente. Y que en cambio la adopción de una *doctrina estratégica defensiva* es el único camino viable.

Doctrina estratégica defensiva

En la Argentina urge un debate sobre la viabilidad de doctrina, misiones y despliegue porque, aparte de la natural resistencia al cambio presente en cualquier organización y de la falta de interés civil en problemas de la defensa, cuando surge el tema de la necesidad ineludible de reforma militar, el sustento teórico de la oposición castrense se apoya en la imprescindible (según ellos) visión estratégica ofensiva. Oficiales argentinos me han dicho: "no se puede cambiar porque no existe otra alternativa que la ofensiva". Esta camisa de fuerza sirve bien a sus intereses

* Trabajo presentado en el *III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos*, Río de Janeiro, 15 de octubre de 1996.
** Universidad Nacional de Quilmes, EURAL.

organizacionales y elimina de partida cualquier reforma seria de los cuadros. Por supuesto, en este contexto también ellos afirman que "ustedes los civiles no entienden." De allí la importancia de un debate sobre la viabilidad de doctrina, misiones y despliegue. Si han de producirse cambios en las fuerzas armadas argentinas, deberá enfrentarse esta actitud con toda claridad. Y ello para poder garantizar los intereses de la nación, y de paso asegurar la paz de la región.

La educación profesional militar suele venir de una lectura insuficientemente crítica de Clausewitz, quien supuestamente defiende incondicionalmente la ofensiva estratégica.[1] Las escuelas del Norte, donde muchos uniformados de la periferia se perfeccionan, también enseñan la preferencia por la ofensiva estratégica. Sin embargo, este trabajo afirma que tal actitud no es viable en países como la Argentina, sobre todo porque la economía local no lo puede soportar, y la *adquisición parcial de sistemas* de armas (y consecuentemente de despliegue) es costoso e ineficaz para cualquier doctrina, ofensiva o defensiva. Dicho con cierta ironía, la falta de capacidad operativa en la Argentina, debida a problemas presupuestarios, ha llevado a un desarme unilateral *de hecho*, ¡basado en una doctrina ofensiva!

Diez tesis sobre política de defensa para países medianos[2]

Costo económico y defensa

1. *El aumento geométrico en los costos económicos del aparato de defensa, tal como está diseñado hoy, no permite garantizar la defensa del país. Según el testimonio de un especialista* (audiencias públicas en el Congreso para la

[1] Sin embargo, aun Clausewitz (libro I, cap. 1, sección 17; libro II, caps. 1 y 2) describe la superioridad de la defensa por sobre la *ofensiva* como forma de combate.

[2] Se emplea la frase "países medianos" en el sentido que le da Hill (1990, p. 28) quien, en un capítulo dedicado a definirla, dice: "Por consiguiente, dado un determinado mínimo de recursos básicos, territorio, población, educación y desarrollo industrial, que un estado sea incluido en la categoría de mediano depende fundamentalmente de la percepción que tenga de sí mismo[...] Lo que caracteriza a la potencia mediana es su deseo

reestructuración del sistema de defensa de la Argentina, septiembre de 1995) poner al día el aparato militar actual para lograr una defensa apenas adecuada para el país costaría alrededor de 15 mil millones de pesos. Es de interés notar que el presupuesto entero de la Administración Nacional para 1996 (restando pagos de pasividades públicas previsionales) es de alrededor de 17 mil millones de pesos. Es inevitable la conclusión de que no es viable el sistema imaginado por el especialista. Y no puede pensarse en una mera reestructuración dada la magnitud del costo a enfrentar. El problema es estructural y no sólo coyuntural, es decir, tiene que ver con la elección de doctrina militar, misiones y el despliegue resultante, una función ineludible de la conducción política civil.

Países como la Argentina adquieren sistemas de armas importantes pero incompletos, que permiten hacer la guerra por tiempos cada vez más cortos y con sistemas de armamento cada vez más vulnerables, como demostró la retirada a puerto de los buques de superficie en la guerra de Malvinas. Además, tal despliegue sería cada vez más débil en el futuro, debido a la creciente incapacidad económica de adquirir sistemas bélicos completos que permitan operar y defenderse adecuadamente.

Casi todos los países en vías de desarrollo están apremiados por equilibrar sus recursos fiscales con las demandas de sus costosas fuerzas armadas. Estamos presenciando un nuevo fenómeno conforme al cual los costos de provisión de un aparato militar completo superan la posibilidad de pagarlos,[3] una especie de "maltusianismo mi-

---

de satisfacer por sí misma los requisitos para mantener su existencia como entidad. Tiene que ser capaz de desencadenar las acciones requeridas, aunque otros estados u organizaciones acudan en su auxilio en algún momento. Debe asegurarse el control siempre que sea posible, mientras sus intereses permanezcan bajo amenaza".

[3] Estos aumentos en costos no se limitan a la adquisición de equipos sofisticados, también los costos asociados con los retiros militares están fuera de control. Claro es que estos dos factores no son independientes. Si uno agrega el considerable poder de "lobby" de la corporación militar al gradual movimiento hacia la intensividad en mano de obra (vis a vis capital bélico), y la burocratización de las fuerzas, tenemos una situación maltusiana también en lo previsional.

litar" confronta pequeños incrementos anuales en los recursos fiscales con necesidades geométricamente crecientes (*vistas a largo plazo*) en los costos asociados con la defensa (Pugh, 1986), por lo menos tal como esa defensa está actualmente diseñada. Del mismo modo, las fuerzas armadas argentinas son sumamente caras para el fisco,[4] y a la vez no están en condiciones operacionales de ofrecer el servicio para el cual están destinadas: la defensa externa de la nación.

Desde la Segunda Guerra Mundial los costos de los equipos militares se han acelerado en proporción geométrica. Simultáneamente, la existencia de carreras armamentistas regionales en el Tercer Mundo (sobre todo durante la década de los setenta) creó una sostenida e importante demanda de tecnología militar avanzada. Hasta mediados de los años setenta, con la expansión del PBI y luego con el creciente nivel de endeudamiento externo (hasta alrededor de 1982), los países en vías de desarrollo pudieron absorber incrementos reales en los presupuestos de defensa. Pero con el estallido de la crisis de la deuda externa se hizo evidente que el crecimiento geométrico de estas adquisiciones era insostenible.

Con esto no queremos negar los bajos porcentajes del PBI que típicamente representan los gastos militares latinoamericanos hoy en día. Al contrario, la situación de alto gasto militar en tiempos anteriores, la crisis de la deuda externa y la transición democrática dejaron como secuela gastos generalmente bajos (aunque no en todos los casos, v.g., Chile) con aparatos esqueléticos sin capacidad operativa. La situación es tal que en un futuro cercano una profunda reforma militar en estos países será una necesidad ineludible, si es que el estado quiere que cumplan con su función.

Como corolarios agregamos:

a) la provisión de este despliegue ofensivo sin capacidad operativa es a la vez económicamente destructiva y compromete el desarrollo y la seguridad futura de la nación;

[4] Son la segunda finalidad después de los gastos previsionales. Representaban u$s 4.100 millones en 1995.

b) en general, los uniformados no suelen ser realistas sobre la capacidad del fisco de proveer un despliegue ofensivo. Tanto su educación profesional como su lealtad a la institución los hace desear un aparato militar estratégicamente ofensivo y burocráticamente creciente. La Armada Argentina, por ejemplo, rehusa aceptar la imposibilidad fiscal de sostener un portaviones.

Estrategia ofensiva

2. *Una actitud estratégica ofensiva en la Argentina es militarmente imposible.* a) El análisis basado en "*force-to-space ratios*" (preocupación propia de la construcción de un despliegue ofensivo) no es adecuado a la situación argentina. Møller (1995, p. 134), citando a Epstein (1990), afirma que un FTS ratio *mínimo* para fronteras es una división por 25 km de frente. La Argentina tiene 5.300 km de frontera con Chile, la cual por si sola exigiría un mínimo de 212 divisiones (digamos 2,12 millones de hombres). Se presenta esto, no por ser un análisis serio de las necesidades de fuerzas terrestres en la frontera con Chile, sino para reducir al absurdo el despliegue tradicional clausewitziano para un país con baja densidad poblacional y extensos territorios como la Argentina. La "Nación en armas" es un concepto inadecuado en este caso. b) Dada la incapacidad de cubrir toda su frontera, la estrategia ofensiva conllevaría necesariamente a una situación militar de "puerta giratoria" (Unterseher y Conetta, pp. 9-10) "donde a la agresión allende fronteras se responde con la represalia allende fronteras". c) También la versión de "disuasión" con despliegue ofensivo es inviable porque implica una carrera armamentista y no resuelve el "dilema de la seguridad". Esto se puede afirmar inclusive cuando se trata de vecinos de mediano tamaño, cuya derrota militar por la Argentina en una guerra hipotética es muy poco probable (véase Clausewitz, libro I, cap. II, p. 125 con referencia a que si no se puede pensar en conquista definitiva tiene que llegarse a un análisis correcto de la propia situación política antes de iniciar actividades).

Una actitud ofensiva necesariamente lleva a este "dilema de la seguridad". Y la costosa carrera armamentista

resultante disminuye la seguridad de *todos* los actores. Oficialmente *en* la Argentina se dice (como en tantos otros países) que la política militar se formula en términos de "disuasión", pero a base de un aparato con capacidad de ofensiva estratégica. Møller (1991, p. 2) describe esta dinámica así:

> Los estados deberían tomar en debida consideración la seguridad de sus adversarios en el diseño de sus propias fuerzas armadas, con la idea de hacerlas estrictamente defensivas. Este admonición se basa en la teoría del "dilema de la seguridad", según el cual las díadas de estados, encerradas en relaciones adversariales, tienden a interactuar de tal modo que los pasos, defensivamente motivados, de un estado son malentendidos por el otro como preparaciones potenciales para un ataque. En implementar sus precauciones defensivas, un estado podría estar así provocando contra-respuestas defensivas por parte de su adversario, las cuales, al margen de sus intenciones reales subyacentes, constituyen una genuina amenaza para el primer estado. De esta forma la búsqueda de seguridad puede llegar a ser contraproducente, a menos que las preocupaciones de seguridad del adversario se tomen en consideración (traducción del autor).

d) Los despliegues ofensivos son sólo posibles para los grandes actores (¿regionales?).[5] Los países medianos que adoptan esta doctrina militar serían muy vulnerables, y su aparato militar no sería "*cost effective*". Esto está implícito en Clausewitz (libro V, cap. V, p. 397), quien afirma que:

> Estas condiciones presuponen una gran superioridad física o moral, o un gran espíritu de emprendimiento, una propensión innata hacia los peligros extremos. Ahora bien, en una situación en la cual falta todo esto, el propósito de un acto de Guerra sólo puede ser de dos tipos: o la conquista de una porción pequeña o moderada del país enemigo, o la defensa del propio hasta que lleguen mejores tiempos; este último es el caso normal en la Guerra defensiva (traducción del autor).

[5] Grandes actores en el sentido de que su PBI permite una abrumadora superioridad sobre cualquier competidor.

Primero estos países tienen que ser potencias económicas (por lo menos relativamente) antes de pretender proyectar poderío militar.

Diplomacia y actitud ofensiva

3. *Una actitud ofensiva es diplomáticamente contradictoria para la Argentina.* La promoción de la creciente cooperación, fruto de la indudablemente positiva creación del Mercosur, debería ir de la mano con una actitud cautelosa, pero no amenazante, hacia todos los demás actores de la región. Esto está relacionado con el concepto de "gran estrategia integrada" de Posen (1984, pp. 24-25):

> Las estrategias grandes desintegradas, en las cuales los objetivos políticos y la doctrina militar son pobremente reconciliados, pueden llevar a la guerra y la derrota, poniendo en peligro así la supervivencia misma del estado. En tiempos de paz, la doctrina militar debería permitirle al estado asegurar su seguridad con costos económicos, políticos y humanos que estén dentro de su alcance.

Un despliegue militar ofensivo contradice (con todos los costos económicos y diplomáticos del caso) una diplomacia integradora. Así, se destruye por un lado lo que se construye por el otro.

4. *Misiones alternativas falsas.* Tomar parte en misiones de paz con las Naciones Unidas no es aceptable como sustituto de la misión de defensa del territorio nacional. Aceptamos que esas misiones contribuyen diplomáticamente, pero no justifican la existencia de las fuerzas armadas para los contribuyentes, como tampoco lo hacen otras misiones como las que existen actualmente para las fuerzas armadas argentinas, léase, por ejemplo, defensa civil en caso de desastre. Los intereses externos de la nación presentan misiones más que suficientes, si consideramos el mundo caótico y anárquico que se nos acerca.[6]

[6] R. Kaplan (1994) analiza escenarios escalofriantes en los cuales se con-

5. *Para una doctrina de la "Nación en armas" se requiere la terminación de la formación de un estado-nación*, y un sentido de pertenencia por parte del ciudadano (cf. Clausewitz, libro V, cap. III, p. 384). Tal visión clausewitziana suele ser parte del aparataje teórico de las doctrinas ofensivas de países medianos.

Esto implicaría, sin embargo, que el Ejército no se usara para controlar la población, una evidente contradicción con la forma histórica de despliegue argentino. Para esta tarea se deben reforzar las funciones policiales por ser más "*cost effective*" en ese rol. Tilly (1985) afirma que, lejos de un contrato social entre ciudadanos y militares, el contribuyente está pagando por "protección mafiosa" en muchos países en vías de desarrollo. Ayoob (1994) interpreta este rol mafioso como natural en la formación temprana de estados naciones.

Motivos corporativos

6. *Los uniformados se apoyan en la supuesta doctrina clausewitziana ofensiva, pero también sus razones son corporativas u organizacionales* (véase una excelente descripción de esto en Posen, 1984).[7] Entre otras cosas, Posen (p. 43) dice que:

> Los seres humanos esperan más que simples salarios de la organización a la que pertenecen. Poder, autoridad, prestigio, respeto, amistad, etc., todos condicionan el comportamiento de personas en organizaciones. Así que el logro de la racionalidad necesaria para perseguir un propósito dado es problemático (traducción del autor).

Esto va lejos en explicar la irracionalidad que uno encuentra en la organización de las fuerzas armadas argentinas

---

jugan crisis ecológica, desempleo masivo, movimientos de inmigrantes ilegales, pérdida del control de los estados sobre su territorio, escasez de agua, etc. Esta es una visión contrapuesta a la de la globalización, tan en boga hoy en día.

[7] Posen describe cómo tanto la "teoría de la organización" como la teoría del "balance de poder" explican el comportamiento de los estados durante los últimos trescientos años.

(o en casi cualquier organización humana). Se dice que su finalidad es la defensa de la Nación, pero la realidad es más complicada e incluye valores de los miembros de la organización que pueden estar en conflicto con los valores deseados por la comunidad de contribuyentes.

Para aumentar su poder burocrático, agrega Posen (p. 45),

> [...] las organizaciones militares tratan de aumentar su poder vía la mistificación de su arte, ocultando ese arte de las autoridades civiles. Como dice Max Weber respecto de toda burocracia, los militares parecen saber que el conocimiento es poder, y por tanto adoptan los pasos necesarios para mantenerlo en secreto (traducción del autor).

Además (pp. 47-49),

> [...] las organizaciones privilegian la previsibilidad, la estabilidad, y la certeza o seguridad. Estos valores son enemigos de la innovación[...] Las organizaciones militares generalmente prefieren doctrinas ofensivas porque ellas reducen la inseguridad de varias maneras[...] Las organizaciones militares prefieren doctrinas ofensivas debido a que ellas ayudan a aumentar su tamaño, riqueza[...] y autonomía (traducción del autor).

Todo esto implica que los civiles tienen un rol importante en el control del sistema de defensa. Si se espera que el aparato de defensa sirva los intereses de la nación, es ineludible escuchar a los uniformados, pero definir la política militar desde el poder civil.

Estrategia defensiva

7. *Sólo una actitud estratégica defensiva es deseable para la Argentina.* Esto es la "defensa no provocativa" (DNP o "suficiencia defensiva", "defensa defensiva", "defensa alternativa", "*confidence-building defense*"). Puede costar significativamente menos que su opuesta, y a la vez ofrecer una mejor defensa de la nación. En este debate entre las bondades comparativas de una doctrina ofensiva versus una defensiva es importante comparar productos iguales. Es decir, hay

que comparar los costos del servicio de defensa externa eficaz de un despliegue ofensivo versus los costos del mismo servicio en el contexto de un despliegue defensivo.

La literatura sobre la denominada defensa no provocativa surgió en el contexto de la seguridad europea occidental. Los teóricos (véase por ejemplo, Canby, 1980; Dean, 1987/1988; ter Borg y Smit, 1989; Clark y Lilley, 1989; Boserup y Neild, 1990; Møller, 1991, 1992, 1995; Unterseher y Conetta, 1994; etc.) sostienen que la tecnología militar de punta puede dar un margen de ventaja táctica al defensor que la emplee correctamente.[8] Un agresor puede enfrentar una defensa creíble lograda con un costo mucho menor que lo que debe soportar su fuerza atacante.[9] Un despliegue acorde, el uso de ciertos armamentos (especialmente las municiones "inteligentes" de corto alcance, los "*precision-guided munitions*" –PGM–), y la no adquisición de otros más ofensivos (v.g., portaaviones, misiles de largo alcance, tanques y caza-bombarderos) permiten un despliegue de tropas más difuso, menos amenazante y menos expuesto como blanco para un potencial enemigo. A la vez, este esquema *sacrificaría todo potencial para proyectar poderío* (es decir, el despliegue de las armas ofensivas mencionadas). Lo que se procura con la defensa no provocativa es generar en los adversarios potenciales la convicción de que no serán atacados y –simultáneamente– de que el

[8] Con esto no pretendemos asumir la postura de la simple existencia de "armas ofensivas" y "armas defensivas". Obviamente las plataformas bélicas pueden servir a cualquiera de las dos situaciones. Pero algo hay en la distinción. Bellany (1996, p. 264) lo dice así: "Mientras Møller (1992, p. 86) negaría que se pudiera distinguir entre las capacidades militares ofensivas y defensivas al nivel de armas individuales, parecería aceptar que se podría hacerlo 'en niveles más altos de agregación'."

[9] El caso extremo podría ser la avería por medio de un misil Exocet valuado entre u$s 250 mil y u$s 500 mil (montado en una plataforma aérea –v.g., un A-4 Skyhawk– de u$s 5 millones) de un portaaviones clase-Nimitz cuyo valor es de u$s 20.000 millones. Este mismo fue el temor de los ingleses en las Malvinas. Pero muy ventajosas relaciones costo-beneficio también se presentan en el uso del misil anti-tanque (cuyo costo oscila entre u$s 10 mil y u$s 50 mil) contra un tanque moderno (que cuesta u$s 2 millones) o el uso de misiles contra la aviación (u$s 100 mil) versus un caza-bombardero (el F-16 cuesta alrededor de u$s 40 millones).

costo de todo intento de ataque de su parte será muy superior al beneficio pretendido y el logro de sus objetivos de muy difícil o imposible consecución. Esto implica una disuasión por medio de una fuerza defensiva de alto poder de fuego, en lugar de una capacidad ofensiva que permita devolver el golpe con una invasión de territorio enemigo (lo que ya llamamos la "puerta giratoria"). Ter Borg y Smit (1989) definen la DNP como,

> Una postura militar en la cual los conceptos estratégicos y operacionales, el despliegue, la organización, los armamentos, las comunicaciones y comandancia, la logística y el entrenamiento de las fuerzas armadas son tales que en su totalidad, sin ambigüedades, sean capaces de una defensa convencional adecuada, pero a la vez, y también sin ambigüedades, sean incapaces de un ataque a través de sus fronteras, sea una invasión o un golpe destructivo al territorio enemigo.

En principio, un país podría redimensionar (disminuyéndolo) su despliegue, diseñando misiones ofensivas en menor número o de menor esfuerzo. Alternativamente, se podría elegir una misión (o misiones) puramente defensivas. Es esta segunda opción la que se sugiere en este artículo, porque en el caso concreto de la Argentina, dado el costo de un despliegue adecuado de un aparato ofensivo, sólo se podría pensar (teóricamente) en montarlo contra enemigos con la capacidad bélica de Bolivia, Paraguay o Uruguay (con los cuales no existen conflictos previsibles aun para un futuro lejano). En cambio, en relación con otros vecinos, no se puede de manera realista pensar estratégicamente en un aparato ofensivo. En el caso de Chile, lo mejor que se podría esperar estratégicamente es un efecto de "puerta giratoria" o una conquista temporal. En el caso del Brasil, no es posible pensar en una estrategia de conquista ofensiva, dada la relación de fuerzas. Y en el caso de las Islas Malvinas, durante los próximos 20 años es imposible pensar en una relación de fuerzas que permitieran su reconquista.[10] a) Aun si la Argentina quisie-

[10] Aunque una presencia naval en el Atlántico Sur es una ficha muy valiosa a la hora de negociar sobre las islas.

ra tener la capacidad de proyección de poder en un futuro, por esa misma razón convendría optar por la DNP ahora (Clausewitz, libro V, cap. V, p. 397); b) las medidas de confianza mutua (buenas de por sí) no son suficientes a menos que sean las (así llamadas) "duras" que afectan despliegue; c) existen ejemplos de estados que emplean DNP explícitamente: Sudáfrica, Suecia, Suiza, Austria, Australia, Unión Soviética (a partir de 1985). Y el pensamiento tiene un noble linaje: Liddell Hart, Quester, Barry Buzan, Steven Canby, entre otros (véase Møller, 1995 para una extensa bibliografía).

Costo económico del despliegue defensivo

8. *Un despliegue defensivo puede ser más barato que su alternativa* (salvo el uso de armas nucleares, o biológico/químicas, que serían totalmente desestabilizadoras en la región, y por eso no se consideran): a) los costos de la DNP deberían compararse con los costos de un despliegue eficaz ofensivo, por ejemplo con los $15 mil millones proyectados por el especialista citado en la página 3 arriba; b) tanques, buques, portaaviones, infantes de marina, cazas son inútiles[11] y costosos; la imposibilidad de hacer ejercicios con ellos compromete la moral de la tropa en forma contraproducente. Actualmente en la Argentina el stock de plataformas bélicas se está degradando rápidamente, y el presupuesto de defensa logra poco más que pagar salarios y retiros militares. La capacidad operativa está cerca a cero (dicho por altos oficiales en actividad) y la moral de la tropa está seriamente afectada. A su vez, esto conlleva a una crisis sobre la definición de la misión militar, la cual debería resolverse redistribuyendo el balance entre capital (armas) y mano de obra (junto con el financiamiento para operaciones). Si esto no se hace, la institución militar se descompondrá en organizaciones pretorianas o criminales (como ya es el caso con ciertas fuerzas armadas latinoamericanas); c) el gasto de defensa

[11] No pretendemos eliminar todos los tanques, etc. Lo que se propone es limitar su número para que sólo sirvan para un contraataque. Un número mayor sería amenazante para nuestros vecinos.

podría disminuir[12] pero sin que se reformara el aparato militar. Esto conllevaría un sobredimensionamiento del factor laboral[13] (con una creciente burocratización de las fuerzas y una degradación del sistema de ascensos), y una fuerte disminución en la capacidad operativa.[14] Esta es la situación actual en la Argentina; d) hoy por hoy la tecnología bélica permite una ventaja militar y económica a la defensa. Pero la esencia de la DNP es política, no tecnológica. Sin embargo, las intenciones concretas de la política militar de un país se deducen de su despliegue y su capacidad operativa, no de sus palabras. En este sentido, la ubicación y la cantidad de plataformas en estado operativo son más convincentes que cualquier declaración de "intenciones puramente disuasivas", tal como se define la Argentina.

Nosotros afirmamos que la defensa externa por medio de la DNP (cualquiera que sea su forma– véase Møller y Scheetz, 1997), *ceteris paribus*, puede resultar más barata que cualquier alternativa ofensiva eficaz.[15] Aunque *no* nos preocupa demostrar esto aquí por medio de un listado exhaustivo de los costos contables bajo ambos despliegues, es obvio que así sería, debido a que con la eliminación de la capacidad estratégica ofensiva, la demanda de mano de obra cae, y no se necesitan los costosísimos sistemas bélicos requeridos para la proyección de poderío (v.g., portaaviones, caza-bombarderos, tanques y misiles de largo alcance).[16] Por otro lado, aunque bajo un supuesto de DNP se adquieran otras armas sofisticadas, v.g., submarinos convencionales y capacidad de inteligencia aérea

[12] O no crecer lo suficiente como para cubrir los incrementos causados por el efecto maltusiano.

[13] Debido a que ninguna burocracia suele despedir a sus miembros.

[14] Junto con todos los problemas adicionales de moral que esto causaría entre la tropa.

[15] Posen (1984, p. 19), sin ser un proponente de la DNP, apoya esta afirmación, así como también Banerjee (1989, p. 119) y Kaldor (1982, p. 226).

[16] No se está afirmando que se eliminan todo tanque o caza-bombardero. Eso dependería de la situación. Pero de estar en el arsenal, deberían ser sólo los suficientes para un contraataque y estar desplegados en la retaguardia.

(¿y espacial?), muchos de estos sistemos también habrían formado parte de un despliegue ofensivo.

A la vez, una reforma militar del tipo DNP (un ejemplo del cual se describe para la Argentina en Cáceres y Scheetz, 1995) gatillaría otras reformas dentro del aparato militar, tales como el sistema de retiros (cuando la estructura de las fuerzas esté achicada de un modo ofensivo a uno defensivo). Si el sistema previsional se dejara sin tocar, esto a su vez crearía un desequilibrio entre el número de retirados y uniformados activos aportando al sistema.[17] Una DNP argentina haría necesaria una reforma amplia en el sector defensa entero. Si se tocara un área del aparato, toda área tendría que adaptarse. Una más pequeña y eficiente burocracia sería necesaria, así como un sistema logístico modernizado, la combinación de las funciones de defensa naval y guardacosta, una reducción del rol militar en la economía (por ejemplo, abandonar el control de los aeropuertos civiles), y la eliminación de la infantería de marina y la aviación naval.

Riesgos e indefensión

9. *Cualquier despliegue*, aun en un país rico, *asume riesgos necesarios*. La Argentina no puede darse el lujo de cubrir todos los riesgos a su seguridad. Sería demasiado costoso en hombres y material. Al contrario, la planificación militar se hace justamente para elegir los riesgos más probables. Es decir que ni bajo el supuesto de una estrategia ofensiva, ni bajo el de la DNP, se tiene que planificar para la seguridad total. Los planificadores maximizan la defensa posible, dados los límites presupuestarios y de capital humano disponibles.

Dicho esto, afirmamos que unilateralmente la Argentina podría asumir una postura de DNP por estar en una situación de menos riesgo, dada su profundidad estratégica y el históricamente bajo nivel de violencia en la región.

[17] En la Argentina, con el actual sistema de pagos y aportes, se requerirían 3.22 aportantes activos para apoyar a un retirado. Si se redujera personal considerablemente (bajo una reforma DNP), necesariamente se tienen que encarar cambios significativos en el sistema de retiros.

10. *La responsabilidad actual de la indefensión en la Argentina es de los políticos civiles, del Poder Ejecutivo.* Aunque todo lo anterior enfoca el problema desde la perspectiva de los uniformados, se debe subrayar que, en los hechos, la falta de definiciones de misiones, doctrina y despliegue en la Argentina en los últimos trece años ha sido la responsabilidad del poder político, es decir, de la conducción *civil.*[18] Los militares se han cansado de pedirles definiciones en estas áreas.

Conclusiones

Si este análisis teórico-estratégico es correcto, un despliegue que incluyera elementos ofensivos sólo sería una imitación no-pensante de los aparatos militares del Norte. Sería un intento de formar un aparato (que no puede completarse por los mencionados efectos maltusianos) no apropiado estratégicamente para la futura política exterior o para los intereses argentinos de largo plazo. Esto es aún más cierto cuando se toma en cuenta la imposibilidad de la economía argentina de sostener semejante aparato copiado del Norte sin ser, a la vez, un país con la fuerza económica necesaria para proyectar poder. En el largo plazo (aunque no quizás en el muy largo plazo, cuando se podría soñar en una Argentina con poder mundial o regional) no se tiene nada que ganar con un aparato militar ofensivo. Políticamente los intereses argentinos están mejor defendidos con un Mercosur floreciente. Entonces, se puede llegar a la conclusión de que ni militar, ni económica, ni diplomáticamente conviene tener la capacidad de proyección de poder. Sólo sirve para amenazar a nuestros vecinos, lo cual provocará una carrera armentista, arruinará las chances de éxito de un mercado común regional, e internamente destruirá la base social y económica que sostiene a las mismas fuerzas armadas.

En este sentido, una reforma militar en la dirección de

[18] López (1995) describe bien la historia de este abandono de responsabilidad por parte de los civiles.

una defensa no provocativa es políticamente ineludible. Se puede tomar otro camino, pero el costo económico, social interno (desplazamiento de gasto presupuestario social) y diplomático será mucho mayor. Demorará para siempre el desarrollo del país, la base real de su seguridad. En definitiva, irá contra los intereses de largo plazo del país. Simultáneamente, la defensa no provocativa da una respuesta positiva a las aspiraciones profesionales militares y ayuda a cerrar las heridas de las últimas décadas todavía abiertas. ◆

BIBLIOGRAFÍA

Argentina. Congreso de la Nación (1995), "Audiencias públicas para la reestructuración del sistema de defensa de Argentina", Buenos Aires, mimeo.

Ayoob, Mohammed (1994), "Security in the Third World: Searching for the core variable," en Norman A. Graham (ed.), *Seeking security and development: The impact of military spending and arms transfers*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, pp. 15-28.

Banerjee, Brigadier D. (1989), "Non-provocative defence: Conceptual framework and parameters," en Jasjit Singh & Vatroslav Vekaric (eds.), *Non-provocative defence: The search for equal security*, Nueva Delhi, The Lancer Group.

Bellany, Ian (1996), "Defensive arms and the security dilemma: A cybernetic approach", *Journal of peace research*, vol. 33, No. 3, pp. 263-271.

Ter Borg, Marlies y Wim A. Smit (eds.) (1989), *Non-provocative defense as a principle of arms reduction, And its implications for assessing defence technologies*, Amsterdam, Free University Press.

Boserup, Anders y Robert Neild (eds.) (1990), *The foundations of Defensive Defence*, Londres, Macmillan.

Cáceres, Gustavo y Thomas Scheetz (comps.) (1995). *Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Buenos Aires, Editora Buenos Aires.

Canby, Steven L. (1980). "Territorial Defense in Central Europe", en *Armed forces and society*, vol. 7, No. 1, pp. 51-67.

Clark, Asa A. y John F. Lilley (eds.) (1989). *Defense technology*, Nueva York, Praeger.

Clausewitz, Carl von (1832). *On war*, Nueva York, Penguin Books (edición 1982).

Dean, Jonathan (1987/1988). "Alternative defence: Answer to NATO's Central Front problems?", en *International affairs*, vol. 64, No. 1, invierno, pp. 61-82.

Epstein, Joshua M. (1990). *Conventional force reductions: A dynamic assessment*. Washington, D.C., Brookings.

Hill, Richard (1990). *Estrategia marítima para potencias medianas*. Versión en castellano: Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.

Hogg, Ian V. (1986). "The rising cost of warfare", *Jane's military review*, pp. 39-40.

Kaldor, Mary (1982). *The baroque arsenal*, Londres, Andre Deutsch.

Kaplan, Robert (1994). "The coming anarchy", *The atlantic monthly*, febrero, pp. 44-76.

Liddell Hart, Basil (1967). *Strategy*, Nueva York, Frederick A. Praeger.

López, Ernesto (1995). "Defensa no provocativa y relaciones cívico-militares: Reflexiones sobre el caso argentino", en Cáceres, Gustavo y Thomas Scheetz (comps.) (1995). *Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, citado.

Møller, Bjørn (1991). *Resolving the security dilemma in Europe. The German debate on non-offensive defence*, Londres, Brassey's.

——, (1992). *Common security and nonoffensive defense: A neorealist perspective*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

——, (1995). *Dictionary of alternative defense*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

—— y Thomas Scheetz (1997). "The economics of non-offensive defense, with special reference to Argentina", en Jürgen Brauer (ed.), *The economics of conflict and peace*, Aldershot, Avesbury Press, en prensa.

Posen, Barry R. (1984), *The sources of military doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Pugh, Philip (1986), *The cost of seapower*, Londres, Conway Maritime Press.

Quester, George H. (1988), *Offense and defense in the international system*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Books.

Scheetz, Thomas (1991), "The evolution of public sector expenditures: Changing political priorities in Argentina, Chile, Paraguay and Peru," *Journal of peace research*, vol. 29, No. 2, pp. 175-190.

——, (1995a), "Opportunities for non-offensive defence in the Southern Cone of South America", trabajo presentado en "The Global NOD Network Seminar", Copenhagen, febrero, mimeo.

——, (1995b), "El marco teórico, político y económico para una reforma militar en Argentina", en Cáceres, Gustavo y Thomas Scheetz (comps.), (1995), *Defensa no provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, citado.

Singh, J. (1989), "Evolution of politico-military doctrines," en Jasjit Singh y Vatroslav Vekaric (eds.), *Non-Provocative Defence: The Search for Equal Security*, Nueva Delhi, Lancer Press.

Tilly, Charles (1985), "War making and state making as organized crime," en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the state back in*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Unterseher, Lutz y Carl Conetta, (1994), *Confidence-building defense: A comprehensive approach to security and stability in the new era. Application for the newly sovereign states of Europe*, Boston, mimeo.

Wiseman, Geoffrey (1992), "Common security in the Asia-Pacific region", en *The Pacific review*, vol. 5, No. 1, pp. 42-59.