

# cedef

CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA LA DEFENSA NACIONAL  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



## ECONOMÍA Y DEFENSA

**Dado que la economía es la forma de procurar que los recursos escasos satisfagan las necesidades ilimitadas de una sociedad, exige la toma de decisiones complejas y equilibradas en un contexto de incertidumbre, que impone renunciar a ciertos bienes o servicios para obtener otros percibidos como prioritarios.**

**La seguridad es una necesidad en todas las formas sociales, sin embargo, se potencia en el individuo, se relativiza en la comunidad y gana indiferencia en la nación, entre otras causas, por percibirse ajena y lejana a su realidad.**

**La defensa como bien público que garantiza la seguridad queda enmarcada en dicha condición y su financiamiento pasa a ser un desafío por no estar entre las preferencias de la sociedad, transformando un problema económico en un dilema.**



**Año 2 - Nº 7**

**Junio de 2015**

**Universidad de Belgrano**

**Presidente:**  
Doctor Avelino Porto

**Vicepresidente de Gestión Institucional:**  
Profesor Aldo J. Pérez

**Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:**  
Doctor Eustaquio Castro

**Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)**

**Director:**  
Doctor Horacio Jaunarena

**Colaboraciones:**  
Fundación SenD

**Contacto:**  
Zabala 1837 – C1426DQG  
4788-5400 interno 5075  
cedef@ub.edu.ar

## GASTO O INVERSIÓN

La aptitud defensiva de una nación se sostiene en la capacidad disuasiva que proporciona el potencial de su desarrollo y la valoración del instrumento militar.



Durante un destacado período de nuestra historia, el factor militar de la defensa contribuyó decisivamente en el desarrollo nacional mediante el establecimiento de la siderurgia, la explotación de los hidrocarburos y el impulso de la industria entre otros, a la par de un despliegue militar eficientemente disuasivo.

Sin embargo, a lo largo del casi medio siglo de ruptura institucional, se desatendió su especificidad y con una notable falta de arte se dilapidó el potencial alcanzado desembarcando en un conflicto armado que constató la mala praxis en materia de defensa.

Recuperada la institucionalidad, el esfuerzo de los gobiernos se abocó al control civil de las fuerzas armadas, se desatendieron los asuntos de la defensa nacional, se redujo su presupuesto sin la necesaria reestructuración y se mantuvo, en consecuencia, un gasto ineficiente.

Esta situación se agravó en la última década, al evadirse la reforma de fondo de un instrumento militar caracterizado por su obsolescencia, burocratización y graves problemas de transparencia, se tornó inútil cualquier gasto en el sector.

Hoy, es hora que la nación restituya el bien público de su defensa en el nivel de eficiencia que requiere la complejidad de estos tiempos, transformando el actual e infructífero gasto en una inversión capaz de garantizar su seguridad y constituyéndolo en motor del desarrollo y la innovación.

**Doctor Horacio Jaunarena**  
Director del CEDEF



## Invertir en defensa

Por el Doctor Horacio Jaunarena

Desde los orígenes de la civilización, la seguridad ha sido una necesidad primaria y una de las principales razones por las cuales la humanidad ha elegido vivir en sociedad.

Como consecuencia de esta necesidad, ubicada en un mismo primer plano con la educación y la salud, nacen en el mundo las políticas de defensa, que en palabras de las Naciones Unidas, “se llevan adelante para preservar la vida, la libertad de los habitantes, la integridad territorial y la protección de los recursos naturales”.

Un capítulo insoslayable de un sistema de defensa es la existencia de fuerzas armadas en condiciones de responder a los requerimientos que nacen de la necesidad de cumplir su misión.

En los tiempos actuales son decididamente minoritarios los grupos que sostienen que no deben existir las fuerzas armadas. Los que afirman estos conceptos varían en sus argumentos: van desde que Argentina es un país pacífico sin enemigos ni conflictos que la amenacen, hasta aquellos que sostienen que si nos desarmamos nadie osará atacarnos. El razonamiento es insólito, particularmente cuando advertimos que, ante un mundo con hambre, tenemos la cuarta pradera proveedora de alimentos; ante un mundo con sed, somos una de las principales reservas de agua dulce; y ante un mundo con regiones sobrepobladas, somos el octavo país en superficie del globo y con áreas casi despobladas.

En tanto, entre la mayoría de aquellos que sostienen la necesidad de contar con un sistema de defensa que garantice la seguridad de la nación, comienzan a surgir divergencias cuando se trata de discutir los recursos que les serán asignados, así como las diferentes misiones a imponer.

De hecho, entre quienes deciden sobre la materia en nuestro país, ha prevalecido el criterio de desentenderse del problema al asignar al sector el menor presupuesto en términos de porcentaje del PBI comparado con el resto de los países de América Latina y nula inversión en términos de modernización del equipamiento.

Tan cierto como que no es concebible la defensa sin fuerzas armadas, no lo es menos mantener posiciones declamatorias ante fuerzas armadas que no están en condiciones de cumplir con la misión asignada. Esto nos está sucediendo en la Argentina, como lo han señalado desde 2008 a las autoridades políticas los responsables de la conducción de las fuerzas.

Vale la pena recordar el rol que jugaron en la integración y colonización de nuestro territorio, considerar el papel del Servicio Militar por conscripción obligatoria, que, pese a las grandes distorsiones que acumuló, fue durante mucho tiempo el más importante y eficiente censo sanitario y biométrico social de la juventud masculina del país, además de amalgamar los diferentes sectores de la sociedad en un mismo elemento y con un mismo destino.

Las Fuerzas Armadas Argentinas tuvieron un importante rol en el desarrollo de muchas industrias básicas: en la década de 1920 al coronel Mosconi, con un pequeño núcleo de civiles y militares organizó la primera YPF. Una década después, el general Savio planificó y ubicó a orillas del Paraná la primera gran acería del país, convertida luego en SOMISA (actual SIDERAR). Durante la primera presidencia de Perón se creó lo que hoy es la Comisión Nacional de Energía Atómica, destinada a ocupar un lugar preeminente en la investigación atómica mundial, que lidera claramente la investigación en América Latina. En 1954, la Fuerza Aérea organizó la Comisión Permanente para el Desarrollo de Metales Livianos (COPEDESME), que fue la base sobre la que se edificó Aluar, proveedora de aluminio al mercado nacional y con capacidad exportadora.

Es importante resaltar la capacidad adquirida para producir radares por parte del Instituto de Investigaciones Aplicadas (INVAP), nacido de un contrato también con la Fuerza Aérea que tiene más de veinte años.

Debe destacarse el rol que tuvieron los gobiernos y autoridades civiles y militares en todos estos emprendimientos, con una visión estratégica que combinaba el objetivo de dotar una adecuada defensa y un país en desarrollo de todas sus potencialidades.

Ante la situación actual, es interesante señalar lo que destacan la mayoría de los especialistas acerca del carácter anticíclico que tiene la inversión en defensa: Alemania acaba de anunciar un aumento plurianual de su presupuesto en tres áreas: desarrollo, defensa y seguridad interna. El Reino Unido y Francia, un gobierno conservador y otro socialista, destinaron a defensa en 2013 el 2,3 por ciento y el 2,2 por ciento, respectivamente, de su PBI. En tanto, nuestra asignación presupuestaria para el sector es del 0,8 por ciento del PBI.

Para reconstruir nuestro necesario sistema de defensa se requiere una importante inversión, que debe ser compatibilizada con otras áreas que también necesitan recursos y, en simultáneo, las políticas que se implementen deben tener garantías de continuidad, pues exceden los mandatos de un gobierno. Por ello, es fundamental que nos esforcemos en conseguir para ellas vastos consensos democráticos; única manera de alcanzar el objetivo de obtener la seguridad y defensa que se merece nuestra población y esté acorde con nuestro preámbulo constitucional cuando señala como uno de los deberes que nos impone la necesidad de “proveer a la defensa común”.

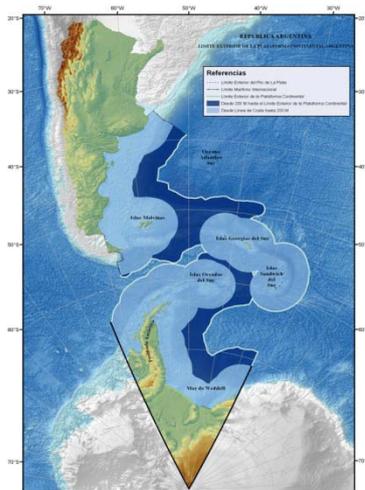
***“Cuando vean amenazada su seguridad,  
estarán dispuestos a resignar sus libertades”***

***Alexander Hamilton (1787)***

# Interacción de los aspectos marítimos y navales con la economía y el desarrollo

Por el Contralmirante (R) Alejandro Uberti

El mar tiene particularidades propias desde el punto de vista jurídico: aguas interiores, mar territorial, zona contigua, Zona Económica Exclusiva (ZEE), plataforma continental, alta mar, etc., que son regidos por diferentes convenciones y acuerdos internacionales a los cuales no escapa el llamado Mar Argentino, ya que esas convenciones y acuerdos han sido refrendados por el Estado.



Este mar es también el espacio donde la Argentina mantiene con Gran Bretaña su más importante conflicto de soberanía, del cual deriva inevitablemente en uno económico tanto por la pesca como por el petróleo; a lo que debe sumarse el conflicto por la proyección antártica.

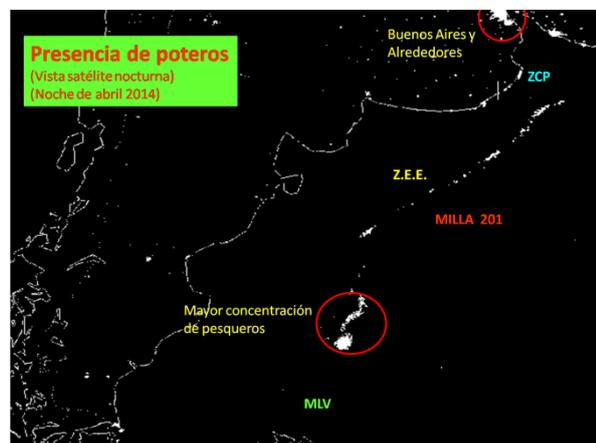
Ostenta también la particularidad de tener una plataforma continental muy extendida, más allá de las 200 millas de la ZEE, que llega a casi 360 millas, reclamo ya presentado ante las Naciones Unidas. Esta particularidad genera un espacio excepcionalmente propicio para el desarrollo de una biomasa económicamente muy atractiva. En muy pocos ámbitos marítimos en el mundo se producen fenómenos similares y es en ellos donde el conflicto

internacional de intereses normalmente se dispara.

El fenómeno de la pesca ilegal es un flagelo permanente en estos entornos ricos en diferentes especies. Lo primero que peligra con esta pesca es el equilibrio de los recursos. La Argentina exporta el 90 por ciento de su pesca comercial. En 2014 exportó 500.000 toneladas a un valor de unos 1.500 millones de dólares. Las características migratorias de muchas especies inducen a que innumerables barcos pesqueros internacionales se agolpen para pescar apenas fuera de aquel límite, y que ante la menor posibilidad ingresen dentro de la ZEE. Esto requiere de un esfuerzo de vigilancia, presencia y control permanente y, por ende, de la organización y los medios para hacerlo efectivo en el mar.

Valga la imagen derecha para materializar la magnitud de la acción depredadora sobre nuestros recursos ictícolas; verifica la concentración de pesqueros ubicados a lo largo de la “milla 200” en posición expectante para lograr su objetivo económico.

Más allá de la acción de vigilancia, presencia y control, debemos estar en capacidad de, llegado el momento, negar el uso de nuestros espacios marítimos. Para ello es necesario



disponer de una fuerza naval acorde a nuestros espacios y a nuestra condición marítima, pero fundamentalmente de cara a un contexto internacional cada vez más incierto y complicado.

Para satisfacer esta exigencia, surge la necesidad de disponer de una fuerza con la mayor independencia tecnológica, producto del desarrollo de infraestructura, promoción del conocimiento, obtención de tecnología avanzada e impulso de las necesarias empresas periféricas surgidas de una demanda sostenida en el tiempo.

Como consecuencia, podrá generarse un proceso virtuoso de inversión, capacitación y producción, que permita disponer de una fuerza militar con presencia disuasoria en nuestros espacios jurisdiccionales y una adecuada inserción regional e internacional.

## **Proyecto de evolución de los sistemas de defensa. Los casos de Chile y Brasil**

Por el General de Brigada (R) Luis Pierri

Brasil elaboró su política de defensa y la correspondiente Estrategia Nacional de Defensa (END) en 2008 y las actualizó en 2012 con un horizonte a 2031. Al mismo tiempo, la END está en perfecta concordancia con las metas del Plan Brasil 2022 elaborado por el Ministerio de Asuntos Estratégicos.

Como una de las ideas centrales, la estrategia sostiene que la existencia de un sistema internacional multipolar no es suficiente para garantizar que prevalezcan las relaciones no conflictivas entre los estados. Además, Brasil debe consolidarse como potencia económica y militar para ser no sólo el referente de Sudamérica frente al mundo, sino también un actor de presencia y relevancia en el nivel global. Por ello, debe tener una capacidad de defensa que corresponda a su estatura económica, política y estratégica, de manera tal que pueda preservar sus recursos, se escuche su palabra y se respete su posición.

En sintonía con ello, en la evolución de su sistema de defensa hay que destacar que la Amazonia Verde y la Amazonia Azul son áreas de vital importancia estratégica por sus recursos naturales, por lo cual, la reestructuración organizativa, operativa y doctrinaria, y el reequipamiento de las fuerzas armadas deben estar en concordancia con la protección de esos espacios. Consecuentemente, la transformación de la defensa derivada de la END plantea tres ejes:

- el Plan de Articulación y Equipamiento de Defensa, que orienta las adquisiciones hasta 2031, con la idea central de que no deben realizarse compras de "paquetes cerrados", sino que se debe incluir la transferencia de tecnología y la fabricación en el propio territorio;
- la modernización de la gestión; y
- la reorganización de la base industrial de defensa, privilegiando el dominio nacional de tecnologías avanzadas y una mayor independencia tecnológica.

En materia de producción para la defensa, se destacan tres sectores a fortalecer: el espacial, el cibernético y el nuclear. La política nacional de la industria de defensa define disminuir progresivamente la dependencia externa, mejorar la calidad tecnológica y aumentar la competitividad para expandir las exportaciones. En la misma línea, la política de desarrollo productivo plantea desgravar las inversiones y exportaciones, ampliar y simplificar la financiación a la inversión, aumentar los

recursos para innovación y estimular el crecimiento de medianas y pequeñas empresas. Actualmente dispone de las siguientes fábricas:

- Empresa Gerencial de Proyectos Navales (estatal-1982))
- Industria de Material Bélico - IMBEL (estatal-1975)
- Amazonia Azul de Tecnologías de Defensa (estatal-2012)
- Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) (privada-1969)
- AVIBRAS - Industria Aeroespacial (privada-1961)
- HELIBRAS - Helicópteros de Brasil (privada-1978)
- Unidad Fabricación de Estructuras Metálicas (privada-2013)
- IVECO - Vehículos de defensa (privada-1997)
- MECTRON - Ingeniería, industria y comercio (privada-1991)

Además de proveer materiales a las fuerzas armadas, su meta es el fortalecimiento de la base industrial de defensa que funcionará como inductora de innovaciones tecnológicas con aplicaciones civiles.

Para ello, el presupuesto de defensa 2015 (estimado) representa el 1,8 por ciento del PBI y el 3,34 por ciento del presupuesto nacional. Un 15 por ciento del total está destinado a inversiones en el sector.

Chile elaboró su Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024 (ENSYD) con un horizonte de 12 años, atento a que alcanzaría el status de país desarrollado hacia fines de esta década y con la intención de alcanzar los estándares militares de los países de la OTAN. Por cierto, en la medida en que aumente su inserción internacional se amplían sus compromisos y queda más expuesto a riesgos y amenazas, lo que demandará mayores niveles de seguridad.

En virtud de sus objetivos de seguridad, ha elaborado un plan de desarrollo de la fuerza para alcanzar las capacidades necesarias con financiamiento a través de un presupuesto plurianual a cuatro años. Para la próxima década, se estiman entre 7.000 y 11.000 millones de dólares para la compra de material de defensa.

La propia ENSYD establece las bases del nuevo sistema de financiamiento para reemplazar el contemplado en la Ley Reservada del Cobre (1958); exige que sea de naturaleza pública, estable, plurianual, con asignación mínima garantizada y basada en la definición de las capacidades a largo plazo. Asimismo, procura incentivar la asociación de la industria de defensa estatal con industrias privadas y alentar el desarrollo de una industria de defensa privada, buscando la incorporación de nuevas tecnologías. Actualmente dispone de las siguientes fábricas:

- ASMAR - Astilleros y Maestranzas de la Armada (estatal-1960)
- ENAER - Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile (estatal-1984)
- FAMAE - Fábricas y Maestranzas del Ejército de Chile (estatal-1953)

El presupuesto de defensa de 2015 (estimado) representa el 2 por ciento del PBI (estimado) y el 7,9 por ciento del presupuesto nacional. Un 24 por ciento del total está destinado a inversiones.

# Sin presupuesto, no hay defensa

Por el General de División (R) Alfredo Lafuente

El mayor éxito de un sistema de defensa no es ganar una guerra, sino mantener la paz, protegiendo los intereses vitales de la nación mediante una disuasión creíble, apoyada en el profesionalismo y la capacidad operativa de sus fuerzas militares.

Una disuasión será creíble cuando el potencial agresor llegue a la conclusión de que, ante cualquier amenaza u acción que intente materializar, la relación costo-beneficio le resultará altamente negativa, cuando no prohibitiva para sus intereses.

Para que esta condición sea factible, se requiere de recursos cuya fuente principal es la asignación presupuestaria oportuna, suficiente, regular y continua del flujo de los recursos económicos y financieros necesarios.

Aún sigue vigente –aunque no aplicada– la Ley de Reestructuración de las FFAA (ley 24.948), aprobada por mayoría absoluta, que estableció en marzo de 1998 el nivel presupuestario mínimo necesario para mantener una adecuada capacidad de disuasión en época de paz. Dicho nivel fue fijado implícitamente en un monto equivalente al 1,5 por ciento del PBI.

Asimismo, los recursos económicos y financieros asignados por sobre dicho monto debían ser considerados como una inversión, pues aseguraban la disuasión buscada. Por debajo de ese nivel, debían ser tomados como un gasto, porque al afectar seriamente el nivel operacional de las fuerzas, la disuasión pretendida desaparecía.

| <b>LEY DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS FFAA<br/>(1998)</b>     |                                   |
|---|-----------------------------------|
| <b>1. Datos económicos de referencia:</b>                 |                                   |
| - Convertibilidad:  | \$1 = US\$ 1                      |
| - Dólar mundial fuerte:                                   | €1 = US\$ 0,78                    |
| - PBI 1996:   | US\$ 272.150 M                    |
| - 1,5 % PBI:  | ± US\$ 4.182 M                    |
| <b>2. Recursos Presupuestarios:</b>                       |                                   |
| - Base Presupuesto ejecutado 1996:                        | US\$ 3.504 M                      |
| - Incremento 15% (5 años):                                | ±US\$ 523 M                       |
| - Total (Base +15):                                       | ±US\$ 4.027 M                     |
| - Recursos afectación específica:                         | ±US\$ 150 M                       |
| <b>3. Presupuesto a alcanzar en 5 años:</b> ±US\$ 4.177 M |                                   |
| - Base PBI 1996:  | 1,5 %                             |
| - Otros recursos:   | US\$ 1.000 M (Plan equipamiento). |

Del gráfico precedente, podemos señalar los siguientes puntos de interés que la diferencian de otras leyes del sector:

- fija presupuestos plurianuales como instrumento de planeamiento, que permiten coordinar en el tiempo los requerimientos operacionales con la cantidad y oportunidad de los flujos financieros necesarios;
- Establece un monto significativo destinado a comenzar la reversión del estado de obsolescencia del material de las fuerzas; y
- crea una comisión bicameral del Congreso para efectuar el seguimiento de su cumplimiento, convirtiéndola en cuestión de Estado y no de una gestión del gobierno de turno.

La crisis 2001/2 impidió su aplicación en forma inmediata, y, en mayo de 2003, el nuevo gobierno modificó la política de defensa: dejó de lado la norma y el espíritu

implícito en ella y redujo drásticamente el presupuesto del área, llevándolo a los más bajos valores de la historia argentina.

Las consecuencias para la capacidad operativa del sistema de defensa fueron devastadoras. Hoy asistimos a barcos hundidos en sus apostaderos; hangares con aviones no operativos y pocos operativos, que al volar incrementan las estadísticas de accidentes; unidades terrestres reducidas a meros entes burocráticos y, fundamentalmente, mandos militares inmersos en un proceso de mutación del profesionalismo a la complacencia política.

Como resultado de esta situación, se fue perdiendo el control de los espacios aéreos, marítimos y terrestres, transformando la disuasión creíble en una mera ilusión.

En un mundo globalizado, multipolar y conflictivo, no invertir en defensa evidencia una baja autoestima como Nación. Nadie invierte para proteger lo que no quiere o en aquello que no valora.

Si como sociedad creemos que invertir en defensa es caro, entonces deberíamos probar con la indefensión; siempre recordando que la historia ya ha dado respuestas a esta alternativa.

## Conferencia de las Américas

En la Conferencia Regional de las Américas sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, desarrollada durante la primera semana de mayo en Montevideo, se renovó el compromiso de la región para con las misiones de paz de la ONU con la intención de contribuciones futuras.

Este mecanismo forma parte de un proceso de revisiones en cada uno de los cinco continentes, con vistas a un panel convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas y una conferencia específica a celebrarse en el próximo mes de septiembre en Nueva York.

El documento de las conclusiones destacó la importancia de respaldar al personal desplegado en los complejos escenarios donde actúan los cascos azules para que puedan cumplir su función esencial de proteger a los civiles en esas zonas de inestabilidad.

Asimismo, se resaltó el desafío de buscar consensos para mejorar la interacción entre quienes aprueban, quienes interpretan y quienes implementan los mandatos, además de incorporar políticas de consolidación de la paz de forma temprana a fin de posibilitar estrategias de salida sostenibles.

Antes del cierre de la conferencia, la jefa de la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (Minustah), Sandra Honoré, participó de una mesa para evaluar el futuro de esa operación, las lecciones aprendidas y anticipó que Minustah jugará un importante papel para asegurar "un proceso electoral democrático" en el país caribeño este año.



## Escuadrón Horus de la Fuerza Aérea de Brasil

Durante el mes de mayo, la Fuerza Aérea de Brasil conmemoró el cuarto aniversario de la creación del escuadrón de aviones no tripulados HORUS, perteneciente al décimo segundo Grupo de Aviación y dotada de aparatos Hermes RQ 450 y RQ 900, fabricados por la empresa Elbit Systems.

Tiene su base en la ciudad de Santa María, Estado de Río Grande del Sur, y durante su trayectoria participó en diversos operativos de seguridad nacional dispuestos por el Ministerio de Defensa y la propia Fuerza Aérea. Entre ellos, el operativo fronterizo AGATA, la vigilancia de la Copa Mundial de Fútbol, misiones de control aéreo avanzado y reconocimiento aéreo, entre otras.

Independientemente de disponer de esta unidad operativa, la Fuerza Aérea de Brasil se encuentra impulsando diversos proyectos y adquisiciones que se incluyen en el Sistema Integral de Protección y Defensa Antiaérea.

Por tal motivo, se ampliaron los recursos asignados al programa DPA-VANT para acelerar la estandarización de los variados tipos de UAV (BQM-1BR, HARPIA, ACAUA 3, FALCAO, FS-01 WATCHDOG, AVANT-VISION, VTOL, VT-15 al VT-200, DENEL BATELEUR, CARCARÁ, JABIRÚ, HERÓN, TIRIBA, ARARÁ, VS-X, GYRO, APOENA, HERMES y GRALHA AZUL) estableciéndose una nueva normativa sobre requisitos operacionales conjuntos para este tipo de material.

