

Reseña

EISSA, Sergio Gabriel y MONTENEGRO, Esteban Germán (2025). *Desarme argentino. La política de defensa entre 1983 y 2023*. Buenos Aires: Teseo Press. ISBN: 978-631-00-8740-5. 212 páginas.

Retomando una tesis enunciada en 1992 por Ernesto López (López 1992 y 1996), *Desarme argentino...* ofrece una demostración problematizada, empíricamente fundada y actualizada sobre el “desarme de hecho” producido desde diciembre de 1983 hasta el presente en el sistema de defensa nacional como consecuencia de decisiones y omisiones de sucesivos gobiernos nacionales y de la dirigencia política en general. Se trata de un análisis de dos reconocidos especialistas en la materia que tuvieron responsabilidades de conducción en importantes áreas del Ministerio de Defensa: Germán Montenegro como subsecretario de Asuntos Técnico-Militares y secretario de Asuntos Militares entre 2005-2010 y director de la Escuela de Defensa Nacional entre 2011-2012 y Sergio Eissa como analista en temas de defensa y relaciones internacionales de la Dirección General de Planeamiento y Estrategia entre 2006-2015 y director nacional de Formación entre 2019-2023. Teniendo en cuenta que los estudios sobre defensa nacional y relaciones civiles-militares en la Argentina contemporánea suelen reproducir o bien informar posicionamientos políticos e ideológicos programáticos polarizados en relación con estos asuntos de política pública, la adopción de una perspectiva ecuménica revela un saludable esfuerzo de ambos autores por identificar las determinaciones estructurales que explican el porqué de ese “desarme de hecho” en un período de cuatro décadas que comprende varios gobiernos democráticamente electos que buscaron sustentar diferentes políticas de defensa y militar.

El libro desarrolla sus argumentos en dos capítulos: “La reducción sin reforma de las Fuerzas Armadas” (capítulo I) escrito por Montenegro y “La inversión en defensa nacional” (capítulo II) por Eissa. Si tuviera que destacar apenas dos aportes sustantivos significativos del libro mencionaría los siguientes. Por un lado, la explicación sobre las causas y consecuencias del “desarme de hecho” que construyó Montenegro a partir del análisis de documentación

oficial y en diálogo con los testimonios de decisores políticos y militares objetivados en entrevistas hechas en el marco de su investigación. Y, por otro lado, la constatación de la reducción de los recursos invertidos en las capacidades del sistema de defensa nacional efectuada por Eissa mediante entrevistas a especialistas civiles y militares y un sistemático análisis de información cuantitativa reunida en documentación oficial nacional e internacional sobre el presupuesto de defensa, el alistamiento de las unidades y el adiestramiento del personal militar, la cantidad de efectivos, la adquisición y modernización de medios y la evolución de la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas. En este sentido, los resultados alcanzados en uno y otro capítulo recurriendo a metodologías cualitativa y cuantitativa convergen virtuosamente. Veremos con más detalle el contenido de estos dos capítulos; pero antes recordaremos por qué en 1992 Ernesto López definió el “desarme” como “de hecho”.

López decía que el “desarme de hecho” implicaba la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas, la pérdida de recursos y capacidades operativas y profesionales militares, la disminución del grado de alistamiento de las unidades, instrucción y adiestramiento del personal. Aquello —continuaba López— no había sido consecuencia de una elaborada decisión programática del poder político sino de una situación económica regresiva y de políticas gubernamentales restrictivas aplicadas al sector defensa para enfrentar los problemas económico-financieros del país desde diciembre de 1983 (López, 1996). Adicionalmente, podríamos decir sin contrariar las interpretaciones de López, Eissa y Montenegro, esta situación también fue posible porque las Fuerzas Armadas Argentinas, a diferencia de las de otros países del Cono Sur, experimentaron una “crisis por colapso” —el concepto corresponde a Guillermo O’Donnell (1994)— que puso fin al gobierno *de facto* del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” sin que las conducciones militares pudieran negociar las condiciones de la “transición a la democracia” desde una sólida posición de poder. Y aunque desde el 3 de diciembre de 1990 —cuando la conducción del Ejército reprimió el que acabaría siendo el último “levantamiento carapintada”— las Fuerzas Armadas demostraron estar subordinadas al poder político, estas constituyen en la democracia argentina contemporánea una burocracia armada del Estado nacional con escasas capacidades para imponer una agenda política y de intereses sectoriales propios. Eissa y Montenegro sostienen que incluso es dado reconocer que la dirigencia política efectivamente ha ejercido —aunque de forma deficitaria— la conducción política de la defensa nacional y su instrumento militar, por ejemplo,

sancionando la Ley de Defensa Nacional en 1988 y reglamentándola desde 2006. Pero también afirman que el poder político mantuvo una “línea de continuidad”, un “acuerdo político implícito”, en relación con el diseño y el funcionamiento operativo de las Fuerzas Armadas que supuso no cambiar de manera significativa la organización ni el despliegue militar y mantuvo el presupuesto de defensa en proporciones relativamente bajas. Tal es la hipótesis que vertebra el desarrollo de la argumentación del libro.

Ahora sí, veamos el contenido de los dos capítulos. El capítulo I “La reducción sin reforma de las Fuerzas Armadas” se abre con un análisis del rol tutelar en la política, los golpes de estado y el ejercicio del poder en gobiernos *de facto* por parte de las Fuerzas Armadas entre 1955-1983 y su correlato en un sistema de defensa nacional fundado en hipótesis de conflicto convencional con las Fuerzas Armadas de los países vecinos —especialmente de Chile y Brasil— e hipótesis de conflicto interna en el marco de la Guerra Fría. La “crisis por colapso” de último gobierno dictatorial implicó una desarticulación repentina y rápida de las condiciones políticas, económicas y estratégicas que sustentaron aquel sistema de defensa con el consecuente “hundimiento del modelo tradicional” —dice Montenegro— de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Esta situación generó condiciones favorables para la definición por parte del poder político en democracia de una nueva concepción de la defensa nacional, aquella definida en el plexo normativo de las leyes de Defensa Nacional de 1988, Seguridad Interior de 1991, de Reforma de las Fuerzas Armadas de 1998 e Inteligencia Nacional de 2001. Los cambios provocados con la consagración de la hegemonía de los Estados Unidos en el escenario internacional de la inmediata pos-Guerra Fría y el afianzamiento de las relaciones de confianza mutua y cooperación entre los países del Cono Sur bajo regímenes democráticos tuvieron su correlato en iniciativas de reforma del sistema de defensa nacional, muchas de las cuales no pasaron de su definición en el papel. Poco después el escenario internacional de unipolaridad excepcional norteamericana dio paso en el siglo XXI a un escenario multipolar y a la incorporación de Sudamérica en la disputa global entre Estados Unidos y China. Nuevas iniciativas de reforma se plantearon en este período sin que encontraran el necesario respaldo político que permitiera concretar su implementación. Montenegro describe y analiza esas iniciativas impulsadas desde la década de 1990 hasta la década de 2020 —deteniéndose en las singularidades que asumieron en el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea— y constatando que en ese cambiante escenario doméstico e internacional

se registran marcadas continuidades: la persistencia del diseño orgánico-funcional y despliegue tradicional de las Fuerzas Armadas Argentinas y el declive de las capacidades militares efectivas del sistema de defensa nacional. Por tanto, nos dice:

En líneas generales, y tal como se registra en las entrevistas, en los registros de las mismas fuerzas y en la documentación presupuestaria disponible en especial desde mediados de los años 90 en adelante, las organizaciones militares sufrieron reducciones sustantivas generales en materia de cantidad de equipamiento, disponibilidad técnica y mecánica del material, provisión de insumos para el funcionamiento y el completamiento del personal de las unidades operacionales. La posibilidad de desarrollar actividades de adiestramiento y preparación, así como su calidad se redujeron de manera notable. A la vez, en el plano formal, se mantuvieron numerosas unidades que apenas revestían el carácter de operacionales o directamente no las poseían, al menos en términos de su funcionalidad netamente militar (Eissa y Montenegro, 2025, pp.104-105)

Revertir esta situación crítica es una cuestión política de difícil resolución. En un contexto regional sudamericano de relativa paz y de baja conflictividad militar interestatal, la dirigencia política y la sociedad argentina no identifican amenazas inminentes en las que empeñar a las Fuerzas Armadas. Eventualmente se echa mano de ellas para el cumplimiento de misiones subsidiarias como el apoyo a la comunidad o a la seguridad interior, pero otorgar prioridad política y, en consecuencia, al gasto en el fortalecimiento de las capacidades materiales y humanas destinadas al cumplimiento de la misión principal de la defensa nacional, esto es, para emplear en forma disuasiva o efectiva a las Fuerzas Armadas contra agresiones de origen externo, resulta —dice Montenegro— “poco atractivo” e incluso “píantavotos” en la discusión política de la Argentina. De mantenerse este estado de situación en la opinión pública y de subsistir la aceptación de la dirigencia política de conceder a la opinión pública —una actitud que tiene sentido en democracia porque en definitiva hay que ganar las elecciones, pero también en esto se puede reprochar una actitud pasiva a la dirigencia política por no afrontar las consecuencias de una decisión de Estado—, me temo, el problema parece insoluble.

Vayamos ahora el capítulo II “La inversión en defensa nacional”, escrito por Sergio Eissa. Las cuestiones que busca demostrar este capítulo son dos: por un lado, determinar la relevancia de la política de defensa en la agenda de los gobiernos nacionales a partir de un estudio de

planes y presupuestos de defensa; y, por otro lado, reconocer y analizar indicadores que permitan constatar la existencia del “desarme de hecho” de las Fuerzas Armadas.

La primera cuestión debe ser comprendida desde dos premisas que constituyen las dos caras de una moneda: los planes de reforma del sistema de defensa o los planes de capacidades militares deben contar con una adecuada asignación presupuestaria que permita concretarlos; a su vez, la ejecución del presupuesto debe orientarse conforme planes a detallados. Sin embargo y contrariando estas premisas, Eissa nos dice que en los hechos: “La desconexión entre cada una de estas facetas ha sido uno de los problemas de la política de defensa en Argentina: la improvisación y los planes sin presupuesto” (Eissa y Montenegro, 2025, pp.129-130).

Eissa sostiene que el “ajuste presupuestario sin planificación” en defensa se produjo en la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) mediante una disminución de su participación presupuestaria del 3,8% al 1,9% del PBI, en las presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) descendiendo hasta el 1,22% del PBI y desde entonces estabilizándose en alrededor de un 1% del PBI y en algunos años incluso por debajo de ese porcentaje durante las presidencias de Fernando de la Rúa (1999-2001), Eduardo Duhalde (2001-2003), Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández (2019-2023), conforme demuestra en el Gráfico 4 del libro (Eissa y Montenegro, 2025, p.145).

La constatación de la disminución de las partidas presupuestarias destinadas a defensa, por sí solas, no alcanzan para explicar la pérdida de capacidades militares efectivas del sistema de defensa nacional; por ello, el análisis de la estructura o composición del gasto demuestra que éste se ha concentrado fundamentalmente en erogaciones en salarios y haberes de retiro y que existe una distorsión en la pirámide de personal militar debido al sobredimensionamiento relativo de la cantidad de oficiales y suboficiales correspondientes a las jerarquías superiores.

Esta tendencia en la evolución del presupuesto de defensa y las características de su composición en el largo plazo ofrecen evidencias empíricas del “desarme de hecho”. Pero esa tendencia general no es completamente uniforme, pues Eissa reconoce cinco etapas que tendrían correspondencia con diferentes concepciones del control civil y la conducción política de la defensa expresadas por distintas gestiones del Ministerio de Defensa: 1) ajuste para lograr el control civil de las Fuerzas Armadas entre 1983-1989; 2) ajuste con delegación de las

decisiones o sin interés en la defensa entre 1990-2001; 3) amesetamiento presupuestario con acomodamiento civil deficiente entre 2002-2005 y 2010-2013 y conducción civil de la política de defensa entre 2005-2010 y 2013-2015; 4) ajuste con acomodamiento civil deficiente entre 2015-2019; 5) y conducción civil de la política de defensa con la aplicación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) entre 2019-2023. En la caracterización de esas etapas, las gestiones ministeriales de Nilda Garré (2005-2010), Agustín Rossi (2013-2015 y 2019-2021) y Jorge Taiana (2021-2023), de las cuales han formado parte nuestros autores, lucen como relativamente más virtuosas.

La incorporación de medios por adquisición, recuperación y/o modernización en el Ejército, Armada y Fuerza Aérea en el siglo XXI —especialmente en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el de Mauricio Macri y en el de Alberto Fernández— son objeto de análisis en este capítulo. Sin embargo, esas incorporaciones no alcanzaron para revertir el declive de las capacidades militares efectivas del sistema de defensa nacional. Y ello por diversos motivos: porque se incorporaron medios que no coadyuvaban al cumplimiento de la misión principal de las Fuerzas Armadas, porque no se aseguraron incrementos suficientes en el presupuesto para gastos operativos y porque, en definitiva, el diseño organizacional de las Fuerzas Armadas mantuvo una configuración heredada del siglo XX sin cambios a pesar de la notable reducción general del presupuesto, de personal y medios, de recursos para instrucción, adiestramiento y alistamiento. El sostenimiento de esa estructura institucional y despliegue territorial tradicional —a menudo esquelético porque no posee la dotación de personal y de medios que deberían tener— constituye un obstáculo para cualquier iniciativa de reforma o modernización que se proponga terminar con el “desarme argentino”.

Quisiera cerrar esta reseña con un breve comentario relacionado con una afirmación hecha en las conclusiones del capítulo II (Eissa y Montenegro, 1991, p.191). Allí Sergio Eissa nos dice —no sin motivos— que los Estados Unidos y la dirigencia política de la “derecha conservadora” de la Argentina —así como algunos militares y especialistas civiles— “no quieren Fuerzas Armadas, sino Small Armed Forces”, esto es, convertir a los militares en “Crime Fighters” dedicados a la “lucha contra el narcotráfico”. Pienso que esta asociación demasiado taxativa entre una “derecha conservadora” y la reducción de los militares al cumplimiento de un mero rol policial en el combate directo o prestando apoyo logístico a las fuerzas de seguridad en la lucha contra organizaciones criminales como el narcotráfico o el

terrorismo, es una caracterización que no le cabe a todo el espectro de la dirigencia política de “derecha” y tampoco a todos los especialistas civiles y militares autodefinidos como “de derecha” o relacionados con “la derecha” política en la Argentina contemporánea. No es posible efectuar aquí un relevamiento de estos posicionamientos para demostrar empíricamente mis dichos. Apenas llamo la atención sobre la existencia de decisores políticos y analistas de defensa y asuntos militares tenidos como “de derecha” que postulan la necesidad de disponer de un sistema de defensa nacional con capacidades militares para enfrentar un amplio espectro de amenazas y agresiones que van desde las convencionales encarnadas por Fuerzas Armadas de otros Estados hasta las no convencionales y los *proxys* no estatales que actúan como agentes vicarios de otros Estados.

Ahora bien, hecha esta aclaración ¿Por qué la Argentina necesita contar con Fuerzas Armadas en condiciones de cumplir en forma efectiva con su misión principal, esto es, de ser empeñadas contra agresiones de origen externo, que Eissa identifica con Fuerzas Armadas de otro/s Estado/s (conforme la reglamentación de la ley de Defensa Nacional aprobada por los gobiernos de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández)? La respuesta que este autor proporciona está contenida explícitamente en la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2021: porque la Argentina mantiene un conflicto territorial abierto con Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur y sus espacios marítimos circundantes y porque esa ocupación británica ilegal limita las posibilidades de proyección argentina en el continente antártico. Como decía, Eissa tiene fundados motivos para sostener este punto de vista y, sin pretender contradecirlo sino apenas complementarlo, considero que por diferentes motivaciones políticas e ideológicas no sólo concepciones como aquellas que atribuye a una “derecha conservadora” impiden una reforma y modernización de las Fuerzas Armadas que les otorgue capacidades efectivas para el cumplimiento de su misión principal; también obra en este sentido el “progresismo” argentino (otra categoría política heterogénea) que sigue concibiendo a los militares como una corporación amenazante para la democracia y, en consecuencia, no están dispuestos a empoderarlos. Por su producción académica y trayectoria en la función pública como especialistas en defensa, Sergio Eissa y Germán Montenegro, definitivamente, no adscriben a ese preconceito sostenido por el “progresismo”. Por eso mismo pienso que no es posible soslayar la gravitación que ha tenido y tiene esa percepción de los militares como un sujeto amenazante en los gobiernos “progresistas”, en sus dirigencias

políticas y en sus apoyos políticos en un sector de la ciudadanía. Un país de la extensión, riqueza y densidad poblacional como la Argentina no puede carecer —como reza el artículo 2º de la ley de Defensa Nacional— de un sistema de defensa nacional que integre y coordine todas las fuerzas de la Nación para la solución de conflictos que requieran en forma disuasiva o efectiva el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar las agresiones de origen externo, con finalidad de garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

Referencias bibliográficas

Eissa, S. G. y Montenegro, E. G. (2025). *Desarme argentino. La política de defensa entre 1983 y 2023*. Teseo Press

López, E. (1992). “Argentina: desarme de hecho y cooperación para la paz”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, VII (I), 17-28.

López, E. (1996). Argentina 1991: las nuevas oportunidades para el control civil. En E. López y D. Pion-Berlin (Comps.). *Democracia y cuestión militar* (pp.147-202). Universidad Nacional de Quilmes.

O'Donnell, G. (1994). Introducción a los casos latinoamericanos. En O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Lawrence (Eds). *Transiciones desde un gobierno autoritario* (pp.15-36) vol. 2. Barcelona: Paidós.

Por: **Germán Soprano**. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Instituto de Investigaciones Gino Germani-Universidad de Buenos Aires, Argentina.
e-mail: gsoprano69@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4028-4207>