



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Análisis de coyuntura

Año 2023 / Mes: mayo / Nº 39

El **Centro de Reflexión en Política Internacional** fue creado en 1995 y tiene como objetivos principales: promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras; y constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

Argentina y la competencia sino-occidental: disyuntivas de la provisión material para la defensa en medio de esta disputa.

Por *Sebastián Russo*¹.

En el presente trabajo de análisis coyuntural, pretendemos abordar la relación que existe entre dos políticas públicas, como son la política exterior y la de defensa, en lo que hace a la provisión de insumos militares y sistemas de armas que permitan a los Estados cumplir con una de sus funciones más básicas; custodiar, preservar y defender su integridad territorial. Así, analizaremos el caso de la posible recomposición de la capacidad de disuasión aérea de Argentina y las presiones a las que nuestro país se ve sometido en estos momentos de puja con pretensiones hegemónicas entre Estados Unidos y China.

¹ **Sebastián Russo**. Profesor en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE-UNLP). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Cosecretario del CerPI-IRI (Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales) de la UNLP. Correo Electrónico: sebastian_russo@outlook.com. Twitter: @Russo_Sebag

Aviación de combate supersónica: breve recorrido de la situación actual

Hacia finales de 2015, la Fuerza Aérea Argentina decidió dar de baja las pocas unidades que aún se mantenían en servicio del sistema de armas *Mirage* que, desde 1972, constituían la columna vertebral de la aviación supersónica de combate e intercepción del país y que tuvieron una destacada participación en la Guerra de Malvinas (1982). Desde ese momento, luego de frustrados planes de modernización y negociaciones trucas, nuestro país carece de aeronaves con capacidad supersónica de defensa aérea que le permitan garantizar la integridad de su espacio aéreo.

En ese sentido, los últimos tres gobiernos de nuestro país intentaron, por lo menos en la retórica, resolver esta problemática. Hacia finales del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), se entablaron conversaciones con diversos países para instrumentar la compra de sistemas de armas de segunda mano, que permitieran mantener la capacidad de combate e intercepción supersónica, así como el adiestramiento de su sistema de soporte, hasta tanto se tomase una decisión de fondo que permitiese incorporar un escuadrón de nueva fabricación. Las negociaciones más avanzadas habrían tenido lugar con Israel, por la provisión de sus *Kfir Block 60* modernizados, aunque la inminencia del cambio de gobierno tumbó las tratativas.

Durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), en línea con la retórica de la modernización y reequipamiento de las Fuerzas Armadas, se planteó la posibilidad de incorporar aviones de nueva fabricación, provenientes de Corea del Sur o de Italia. Hacia fines de la gestión, el entonces ministro de Defensa, Oscar Aguad, confirmó que el elegido había sido el *T-50 Golden Eagle*, fabricado por la surcoreana *Korea Aerospace Industries (KAI)*, en conjunto con la estadounidense *Lockheed-Martin* (Zona Militar, 7 de agosto de 2019). Pero la profundización de la crisis económica y cambiaria que se desató a partir de 2018 clausuraron todo proyecto de esta índole.

Ante esta situación, se manifiesta uno de los elementos constantes de la política de defensa de los gobiernos argentinos desde el retorno de la democracia, hace ya 40 años; la progresiva erosión del presupuesto militar, que hace que sus proyectos de modernización se dilaten en el tiempo o que, como las incorporaciones de material nuevo, nunca se realicen. Tengamos en cuenta que, desde 1983, el presupuesto en el ámbito de la defensa nacional disminuyó, según datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), desde un 2,7% del PBI en 1983 a un 2,3%, en 1990 llegando, de la mano de la suspensión de la obligatoriedad de la conscripción, a un 1,5%, en 1996; 1,1% en el año 2000; 0,9% en 2009 y 0,7% en 2017, para finalizar la serie en un 0,6%, en 2021 (Ugarte, 2022)².

Esta pauperización presupuestaria, producto del progresivo debilitamiento de la capacidad financiera del Estado Nacional y las sucesivas crisis económicas que afectan a nuestro país, también se debe a otros factores, por fuera de lo económico. Hablamos de una cuestión de objetivos en el ámbito de la defensa, ya que, “tras el colapso de la última dictadura militar en 1983 (...) la dirigencia civil se encontró frente una problemática fundamental: la necesidad de definir qué hacer con las

² Aunque, sobre los datos de los últimos años, existe una discrepancia sobre gastos devengados y efectivamente efectuados, así como la contabilidad del FONDEF. Para más información, se recomienda consultar: Mazzei, H. (14 de mayo de 2023). "¿Cuánto gasta en Defensa la Argentina?". *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/opinion/2023/05/14/cuanto-gasta-en-defensa-la-argentina/>

Fuerzas Armadas” (Canelo, 2013), que aún no ha sido resuelta. Esta crisis de misión de las Fuerzas Armadas, que en gran parte fue auto infringida por su rol interventor del sistema político desde 1930, por las atrocidades del Terrorismo de Estado y por la derrota militar en Malvinas, se tradujo en que la temática de defensa dejara de ser “una de las prioridades de la sociedad argentina desde que la cuestión militar fuera resuelta en el año 1990” (Eissa, 2017). Como consecuencia, la cuestión de la Defensa Nacional también dejó de ser una prioridad de la dirigencia política que, en las últimas décadas, solo llegó a generar un único “consenso básico” para las Fuerzas Armadas (aunque fue puesto en tensión durante el menemismo y el macrismo), que se basa en el “gobierno civil de la política de la defensa y la separación orgánica y funcional de la defensa nacional y la seguridad interior” (Eissa y Ariella: 2021).

Con la llegada al poder del Frente de Todos, en 2019, la administración de Alberto Fernández también se propuso resolver la situación de la aviación de combate de la Fuerza Aérea. Pero, a lo largo de esta gestión, se manifestará otra problemática sobre el tema. En un primer momento, se retomaron las pláticas con los proveedores surcoreanos, aunque esa posibilidad se vio abruptamente truncada. En octubre de 2020, la empresa surcoreana envió una nota a la Embajada argentina en Corea del Sur en la que se disculpaba por no poder seguir con las negociaciones, ya que el Reino Unido no autorizó la provisión de seis insumos de origen británico vitales para el funcionamiento de este sistema de armas, en virtud del embargo de armamento impuesto por dicho país a la Argentina luego de la Guerra de Malvinas. Esta situación, catalogada por el entonces ministro de Defensa, Agustín Rossi, como una “nueva muestra de soberbia imperial” (Rossi, 2020), puso en evidencia una situación que antes, en este tema³, no se había materializado abiertamente; el Reino Unido, a través de su posición central en las cadenas de producción de insumos militares occidentales, interviene para bloquear la venta de un sistema de armas vital para la defensa de nuestro país.

Ante esta situación, el gobierno de Fernández reinició las negociaciones con múltiples posibles proveedores de aviones supersónicos, tratando de sortear el embargo británico y acordar un plan de financiamiento para el proyecto. Para fines de 2021, el proyecto se encontraba en la “etapa de evaluación técnico-económica y financiera de cinco alternativas” (Ámbito, 21 de septiembre de 2021), entre las que se contaban una opción de Rusia (*MIG-35*, descartada de lleno a inicios de 2022, por la invasión rusa de Ucrania) y hasta una de la India⁴. A pesar de ello, las opciones mejor instaladas, por las posibilidades de financiamiento del proyecto, serían los aviones *F-16* de origen estadounidense, dados de baja por la Real Fuerza Aérea de Dinamarca, y una opción sino-pakistaní de nueva

³ Aclaremos que en este tema no se había materializado ya que sí sucedió en otras situaciones, donde Argentina intentó acceder a mercados de insumos militares y fue vetada por el Reino Unido. Por caso, basta recordar lo ocurrido con el destructor (D-12) ARA *Heroína*, que, luego de un choque de su hélice con una ballena en cercanías de la Puerto Madryn en 2008, debió entrar en reparaciones que incluyeron el recambio de una pieza llamada “rueda lenta” que fue enviada a hacer nueva a la firma David Brown Gear System LTD, en Inglaterra. Pero el gobierno británico nunca habría autorizado su exportación a la Argentina y la embarcación se encuentra inoperativa desde ese año.

⁴ Esta opción, que estaría vedada por la cantidad de componentes de origen británico del sistema de armas y por la poca flexibilidad financiera de la propuesta, la hemos analizado en los informes semestrales del CeRPI. Véase Pasos, L; Zurita, MD y Russo, S. (2022). “Informe sobre la política exterior argentina en torno a China, Rusia y Países emergentes” en *Revista Relaciones Internacionales* N° 63. Segmento Digital. Página 10. Recuperado de: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2022/12/ri-63-SG-PEA-chinarusia.pdf>

fabricación, el modelo *JF-17 “Thunder”*, desarrollado conjuntamente por la Chengdu Aircraft Industries Corporation (CAC) de la República Popular China y el Pakistan Aeronautical Complex (PAC) de Pakistán.

Argentina en la disyuntiva:

En este último punto, se presenta el meollo de la cuestión. En abril de 2022, cuando se cumplieron 40 años de la Guerra de Malvinas, una nota editorial del periódico británico *Financial Times* llamaba a “dejar de lado el espinoso tema de la soberanía” (*Financial Times*, 18 de abril de 2022) y normalizar las relaciones entre ambos países, para generar mayor bienestar a los habitantes de las Islas, en lo que parecía ser una invocación a la figura del “paraguas de soberanía”, practicado durante el menemismo y retomado durante el macrismo. Pero la cuestión toma otro cariz cuando se enumeran las medidas que se deberían tomar para “normalizar” la relación. Entre ellas, se destaca el establecimiento de vuelos directos desde Buenos Aires, la cooperación en turismo y, sorprendentemente, se propone que Reino Unido reduzca el número de efectivos militares en las Islas y levante el embargo de armas al que somete a nuestro país desde la guerra.

Este último elemento fue retomado a mediados de ese año, cuando, en una nota de opinión publicada en el portal del *US Naval Institute* de Estados Unidos, se propuso que esta país intervenga para “convencer” al Reino Unido de dejar sin efecto el embargo de armas y autorizar, así, la venta de los aviones *F-16* dados de baja por Dinamarca a nuestro país ya que, según argumentaba el autor, la “resistencia (británica) a la modernización militar argentina está empujando a Argentina a las manos de China (...) porque (sus sistemas) no están sujetos a sanciones del Reino Unido” (Okata, agosto de 2022). Así, desde esta lógica en la que Estados Unidos intenta contener el avance chino en áreas estratégicas de su zona de interés, Reino Unido aparecería como un socio menor al que podría conducirse a aceptar el aumento en las capacidades militares argentinas para obstaculizar la influencia de China, a cambio de limitar esas capacidades con sus muy probables futuras impugnaciones en la provisión de repuestos y armamentos para nuestro país.

De todas formas, aquí se desvela la situación, porque, “en materia de seguridad internacional, las compras de armas no son neutras ya que (...) representan, además una declaración política (que) tiene la finalidad de afectar percepciones y posición de poder, señalando un compromiso en el campo de la política internacional” (Serbin Pont, A. y Battaleme, J. 9 de octubre de 2022). Esa parecería ser la situación que enfrenta nuestro país a la hora de efectivizar la reconstitución y renovación de su sistema de medios aéreos de combate e intercepción supersónica, ya que no son muchos los polos de poder capaces de idear, producir y proveer estos materiales, su sostén logístico y sus repuestos. Y en este tema, como analizamos más arriba, las opciones parecen limitarse a las propuestas de los competidores intra hegemónicos del momento; Estados Unidos y China.

Como demuestra la historia, cuando de temas de defensa se trata, se entra en una dimensión que es celosamente resguardada por las potencias con pretensiones hegemónicas. Así las cosas, durante décadas, la Argentina se proveyó de los complejos militares-industriales de los países occidentales. Pero, luego de la Guerra de Malvinas, en 1982, el acceso a ese mercado se complejizó para nuestro país, producto del citado embargo de armas impuesto por el Reino Unido. Este punto es de vital importancia porque, más allá de la problemática presupuestaria, coloca a nuestro país y a su

dirigencia política ante la disyuntiva de tener que elegir entre seguir proveyéndose de los complejos militares occidentales, quedando vulnerable a los vetos británicos, o apostar por aumentar la cooperación militar con China.

Ambas opciones implican dependencia tecnológica y condicionan la política exterior que los gobiernos democráticos deseen instrumentar. De inclinarse por la primera opción, nuestro país continuaría con su tradicional adscripción tecnológica occidental, aunque la cadena logística siempre estaría a merced de la voluntad británica. Pero, si se optase por la compra del sistema de armas chino, nuestro país sortearía el veto británico al costo de verse en la incómoda posición de desafiar abiertamente los intereses estratégicos de Estados Unidos en la región. Esta situación, que habría sido manifestada durante las visitas a nuestro país de la jefa del Comando Sur de Estados Unidos, Laura Richardson, y de la subsecretaria de Estado de dicho país, Wendy Sherman, en abril de este año, condicionaría los apoyos que nuestro país busca en Occidente para renegociar las metas del acuerdo de 2022 con el FMI, en momentos en que el ingreso de divisas se ve severamente afectado por efectos de la sequía y se depende, cada vez más, de los Organismos Multilaterales de Crédito.

Comentarios finales:

Sabemos que el reequipamiento de las Fuerzas Armadas no ocupa, por las razones que enunciamos en este trabajo y que se trabajan en la academia, una prioridad en la agenda de la élite política argentina y que, antes de avanzar en esta, debe saldarse la discusión sobre el rol que las Fuerzas deben cumplir en democracia. Pero, aunque somos conscientes de que lo más probable es que nuestro país no avance en estas cuestiones en el corto y mediano plazo, la problemática existe. Y su condicionamiento a las capacidades defensivas y a la política exterior de nuestro país, también.

Inexorablemente, la selección de un determinado sistema de armas implica no solo una inversión millonaria para una potencia media como la Argentina, sino también una serie de decisiones estratégicas que se materializan en posicionamientos que llevan a ese país a ubicarse en determinados lugares del orden internacional vigente. Implica, también, dependencia logística de las cadenas de valor y repuestos de ese país productor del sistema, así como tener la capacidad financiera para mantener activos esos sistemas, proveerse de repuestos y capacitar al personal que lo pondrá en funcionamiento.

Cualquiera sea la decisión que se tome, afectará de alguna u otra manera la política exterior de nuestro país, porque será una toma de posición frente a la disputa de poder en la que se han embarcado Estados Unidos, potencia hegemónica del hemisferio occidental, y China, país que detenta una importancia cada vez más importante en la agenda comercial, financiera y política de nuestro país. Entendemos que la peor de las opciones sería prolongar la indecisión, ya que sería profundizar una problemática que se arrastra desde hace años y que contribuye a la imposibilidad de generar elementos de desenvolvimiento autónomo argentino, y a la generación de mayores márgenes de maniobra del país en la arena internacional. Pero esta decisión debería instrumentarse de una forma que reduzca al mínimo los probables efectos adversos para nuestro país, que se encuentra en una coyuntura en la que, cada vez más, su situación financiera parece depender de los lazos políticos con Estados Unidos y los Organismos Multilaterales de Crédito occidentales y, a la vez, de los vínculos comerciales y políticos con China.

Bibliografía:

- Ámbito (21 de septiembre de 2021). "Ministerio de Defensa evalúa 5 ofertas para comprar aviones caza supersónicos". Recuperado de: <https://www.ambito.com/politica/ministerio-de-defensa/evalua-5-ofertas-comprar-aviones-caza-supersonicos-n5284207>
- Canelo, P (2013). "¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de "Cuestión Militar" en la Argentina" en *Observatorio Latinoamericano*. Página 136. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/3902>
- Eissa, S. (2017). "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico" en *Relaciones internacionales*. Vol.26. N°53. La Plata. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-27662017000200016
- Eissa, S y Ariella, P. (2021). "La política de defensa argentina desde el retorno de la democracia. Una mirada presupuestaria" en *Defensa Nacional*, N° 1. Recuperado de: <https://www.un-def.edu.ar/libros/wp-content/uploads/2021/02/EISSA-FERRO.-Defensa-Nacional-Nro.-1-arti%CC%81culo-5..pdf>
- Financial Times* (18 de abril de 2022). "Rebuilding trust over the Falklands Islands". Recuperado de: <https://www.ft.com/content/9d920c4c-2e52-4d2d-9947-bc1a4818ae29>
- Mazzei, H. (14 de mayo de 2023). "¿Cuánto gasta en Defensa la Argentina?". *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/opinion/2023/05/14/cuanto-gasta-en-defensa-la-argentina/>
- Okata, F. (agosto de 2022). "To Counter China in Latin America, Focus on Argentina" en *US Naval Institute*. Recuperado de: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/august/counter-china-latin-america-focus-argentina>
- Pasos, L; Zurita, MD y Russo, S. (2022). "Informe sobre la política exterior argentina en torno a China, Rusia y Países emergentes" en *Revista Relaciones Internacionales* N° 63. Segmento Digital. Página 10. Recuperado de: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2022/12/ri-63-SG-PEA-chinarusia.pdf>
- Rossi, A. [@RossiAgustinOk]. (29 de octubre de 2020). *Veníamos dialogando con...* [Tweet] *Twitter*. Recuperado de: <https://twitter.com/RossiAgustinOk/status/1321989012362534912?lang=es>
- Serbin Pont, A. y Battaleme, J. (9 de octubre de 2022). "Aviones de combate y competencia bipolar". *Perfil*. Recuperado de: https://www.perfil.com/noticias/elobservador/aviones-de-combate-y-competencia-bipolar.phtml?utm_source=headtopics&login=google
- Ugarte, JM. (2022). "La política de defensa argentina: concepciones opuestas, falta de rumbo" en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. Año 7. N° 14. Página 16. Recuperado de: <https://perspectivasrcs.unr.edu.ar/index.php/PRCS/article/view/660/364>

Zona Militar (7 de agosto de 2019). "Argentina confirma las negociaciones oficiales por el FA-50".
Recuperado de: <https://www.zona-militar.com/2019/08/07/argentina-confirma-las-negociaciones-oficiales-por-el-fa-50/>