



Universidad
Nacional de Rosario



CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS
MAESTRIA EN INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

La política de cooperación para la defensa de Argentina hacia Brasil y Chile entre 2008 y 2017

Autora: Lic. Florencia Portella

Directora: Mg. Anabella Busso

Rosario, junio de 2019

Agradecimientos

No tengo en primer y en segundo lugar
quiero nombrar a todas y a todos
pero el lenguaje, la escritura, el pensamiento, me obligan a ordenar, a ir uno a uno.

Agradecer el “Profesor Bruno Bologna”
o “Bruno” a secas, como me gustaba decirle a mí,
por aquella primera entrevista de admisión, donde me regaló libros y me pidió leer
mi tesis de grado. Que el Dr. Bologna quiera leer mi tesis de grado fue, de los
mayores gestos de humildad y humanidad que aprendí de él.
Gracias Bruno por la confianza.

A mi siempre querida Anabella, que cuando la llame
y entre pregunta y afirmación le dije: “Ana voy a terminar la Maestría, vas a ser mi
tutora?” no lo dudo.
Gracias Ana por la generosidad y el aliento. Gracias por el cariño.

A las chicas del CERIR, Marta y Lidia, por la tenacidad con la que me han hecho el
seguimiento en estos años.

A mi papá Cacho, por su pasión.

A mi mamá Silvia, por el aliento constante.

A la Tía Martu, a Martín, a Nina, por abrazarme siempre.

A Cristian, por su infinita paciencia en los largos días en que la tesis fue el centro de
todo.

Y al Abuelo Antonio, que partió mientras todo esto iba llegando a su fin.

A mis Chichas, fuente de inspiración en este mundo. Gracias por nuestra amistad.

A Sol, Cruzei, Gabiota y Viky, por las charlas, por leerme, por estar.

Por lo aprendido juntas.

A todas y cada una de las personas, colegas, académicos, especialistas, que muy
generosa y desinteresadamente aceptó tomar un café, un mate y escucharme,
responder preguntas
y hablar de lo que muy pocos hablamos en nuestra Argentina.

Gracias.

Resumen

De acuerdo a lo sostenido en múltiples análisis de política exterior y política defensa, Argentina desde el gobierno de Menem en adelante ha venido construyendo una tradición orientada a utilizar la política de cooperación en defensa como un instrumento de su política exterior.

En la presente investigación, se parte de una inquietud vinculada con la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región, principalmente hacia Brasil y Chile entre 2008 y 2017. En dicho sentido, la tesis tiene como objetivo identificar y analizar los escenarios de continuidad y discontinuidad de dicha política de cooperación para la defensa, a partir de dos variables: la orientación de la política exterior y las prioridades de integración adoptada por los respectivos gobiernos argentinos y, los márgenes de autonomía profesional que conserva la estructura militar argentina.

En este marco, se buscó identificar, analizar y explicar el hecho de que haya canales por los cuales la política de cooperación en defensa de Argentina hacia Brasil y Chile, avanza sin mayores obstáculos, logrando una continuidad en el largo plazo; mientras que, esa misma política de cooperación impulsada por otros canales y actores, presenta mayores dificultades y, por ende, marcados signos de discontinuidad.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| | |
| CAPÍTULO I. Marco conceptual: aproximación teórica descriptiva al escenario regional de seguridad..... | 11 |
| 1. Los paradigmas de la integración regional..... | 11 |
| 2. El abordaje conceptual de la seguridad regional..... | 18 |
| 3. El vínculo entre la política exterior, la política de defensa y las Fuerzas Armadas..... | 27 |
| | |
| CAPÍTULO II. Antecedentes de la política de defensa: 1983 – 2017..... | 36 |
| 1. Argentina: transición por colapso, indiferencia política y conservadurismo militar..... | 36 |
| 2. Repaso del entramado jurídico: pilares del pacto interpartidario..... | 40 |
| | |
| CAPÍTULO III. La cooperación en defensa de Argentina: entre la política exterior y las prioridades de integración..... | 51 |
| 1. La cooperación para la defensa en el sistema interamericano..... | 52 |
| 2. El giro a la izquierda de la región y la búsqueda de una propuesta autonómica en materia de integración y cooperación en defensa...59 | |
| 2.1. La cooperación en defensa y la estrategia autonómica del CDS..... | 62 |
| 3. La política de defensa durante la gestión kirchnerista 2008-2015: entre la cooperación y las contradicciones..... | 69 |
| 3.1. Las contradicciones..... | 83 |
| 4. La región vuelve a girar, ahora hacia una derecha abierta y conservadora..... | 96 |
| 4.1. Argentina y el cambio: giro político-ideológico y nuevas alineaciones..... | 99 |
| 4.2. El giro de la política de defensa..... | 107 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO IV. La bilateralidad de la cooperación en defensa entre Argentina y Brasil..... | 123 |
| 1. La transición a la democracia de Argentina y Brasil y la nueva bilateralidad..... | 124 |
| 2. Las medidas de confianza mutua: el camino hacia la cooperación bilateral en defensa..... | 130 |
| 2.1. La bilateralidad de las nuevas derechas..... | 136 |
| 3. Los ejercicios combinados: ámbito propicio para el desarrollo de la diplomacia militar..... | 140 |
| | |
| CAPÍTULO V. La bilateralidad de la cooperación en defensa entre Argentina y Chile..... | 153 |
| 1. La transición a la democracia de Argentina y Chile y su impacto en las relaciones bilaterales..... | 153 |
| 2. Las medidas de confianza mutua: el camino hacia la cooperación bilateral en defensa..... | 160 |
| 3. Los ejercicios combinados: ámbito propicio para el despliegue y desarrollo de la diplomacia militar..... | 165 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 172 |
| Bibliografía..... | 185 |
| Anexos..... | 199 |

INTRODUCCIÓN

A nivel internacional, regional y nacional, los años 80 constituyeron la década en la que tuvieron lugar las grandes transformaciones que terminaron en el plano internacional con la superación de la era bipolar que representó el fin de la Guerra Fría, tras la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En América Latina en general y en el Cono Sur en particular, se asistió a la desaparición del “enemigo interno” –movimientos guerrilleros identificados como el “enemigo comunista”–, y a la consecuente pérdida de validez de la Doctrina de Seguridad Nacional, que por décadas definió las misiones de las Fuerzas Armadas en la región. Mientras que, en simultáneo y tras largas décadas de discontinuidad entre gobiernos democráticos y de facto, las transiciones a la democracia por la que fueron atravesando uno a uno los países de la región, habilitaron una distensión en los vínculos que progresivamente fue imprimiendo una nueva y decidida orientación en las relaciones entre los países. Por su parte, Argentina, luego de poner fin a una de las dictaduras cívico-militares más cruenta de su historia, en el año 1985 consiguió establecer un amplio *consenso interpartidario* que involucró tanto a actores políticos como sociales, que instauraron los principios sobre los cuales se asienta desde entonces la política de defensa de la República Argentina.

En el plano regional, la mencionada distensión estuvo signada principalmente por la reducción de las tensiones interestatales, a partir de la paulatina resolución de los diferendos fronterizos, que por décadas moldearon las tradicionales hipótesis de conflicto que identificaban al país vecino como el potencial enemigo y en consecuencia, daban sentido a la matriz militar de las políticas y las relaciones exteriores a nivel bilateral y regional. Así como también, por la progresiva ratificación de los acuerdos sobre control de armas atómicas, biológicas y químicas; la publicación de los Libros Blancos de la Defensa y una mayor transparencia en los presupuestos de defensa. Todo esto, contenido dentro del novedoso

esquema de la cooperación entre las Fuerzas Armadas del Cono Sur, las cuales, en mayor o menor medida comenzaban a ser conducidas por civiles.

El mencionado entramado, se dio como resultado del afianzamiento de medidas de confianza mutua, que con el correr del tiempo se fueron materializando en un amplio abanico de dimensiones que abarcaron desde los sucesivos procesos de integración, cooperación y concertación política, económica, educativa y cultural hasta el establecimiento de mecanismos cooperativos en materia de defensa nacional y seguridad internacional.

En ese sentido, el hecho más representativo estuvo dado por la significativa aproximación política que iniciaron, a mediados de los ochenta, el entonces presidente argentino Raúl Alfonsín y el mandatario brasilero José Sarney, quienes llevaron adelante una serie de acuerdos muy importantes, en tanto precedieron y allanaron el camino para iniciar el proceso de integración que finalmente acabaría en la conformación del Mercosur. De entre esos acuerdos predecesores, hay que destacar aquellos que tuvieron lugar en el ámbito de la seguridad y particularmente, en relación a la cooperación nuclear, en tanto el dominio del campo nuclear por parte de Argentina y Brasil principalmente, constituía un tema muy sensible y transversal a la relación bilateral. En el año 1985, se firmó la famosa Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Foz de Iguazú, mediante la cual, se crearon los mecanismos para asegurar los intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región. Lográndose así comenzar a despejar las sombras para lo que seis años más tarde significó la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que dio luz al Mercosur. Hito en la integración de los países latinoamericanos y "...el equivalente a la paz y estabilidad política en América del Sur...", según la connotación que le supo endilgar Celso Amorin –el siempre Canciller de Ignacio Lula da Silva y luego Ministro de Defensa de Dilma Rousseff–. La vinculación económica fue reduciendo así los peligros de tensiones a nivel de política de seguridad.

La aproximación en el campo de la seguridad, que en un primer momento se dio entre Argentina y Brasil y luego se hizo extensiva al vínculo con Chile¹, atravesó por dos grandes discusiones que marcaron el devenir de la cooperación en defensa a nivel regional y fundamentalmente a nivel bilateral. La primera, estuvo dada, tal como lo explica el académico Samuel Alves Soares (2008), por los distintos caminos y la manera en que cada estado atravesó el proceso de transición a la democracia, en tanto condicionó el control civil sobre las Fuerzas Armadas en los países conosureños y por ende el grado de autonomía e influencia que los militares conservaron para sí. Por su parte, la segunda de las discusiones se dio en torno al modelo de seguridad regional; superada la era bipolar y con ella los mecanismos de disuasión y seguridad colectiva, se comenzó a imponer la noción de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, políticas de no proliferación y la construcción de nuevos entramados institucionales sustentados en la seguridad cooperativa. Estas nociones se fueron constituyendo en herramientas de política exterior, al tiempo que, a través de los múltiples acuerdos intergubernamentales, los intercambios militares, los ejercicios combinados y las operaciones para el mantenimiento de la paz, entre otras, fueron moldeando y definiendo los esquemas de cooperación a nivel hemisférico y subregional, aun cuando los países sostenían diferentes percepciones en torno a la defensa y la seguridad y cuyos márgenes de autonomía de las Fuerzas Armadas en relación a la conducción civil era muy desigual entre los Estados de la región.

Durante la década de los 90 y hasta bien entrado los primeros años del nuevo siglo, el entendimiento en materia de defensa, más o menos explícito y de carácter declarativo, continuó organizándose a nivel continental, bajo el amparo de la Junta Interamericana de Defensa (JID), aun cuando éste organismo –al igual que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)–, respondía a un diseño y funcionamiento que tenía más que ver con

¹ Si bien Chile no es miembro constitutivo del Mercosur y recién se incorporó como país asociado al bloque en 1996, por su importancia geopolítica, su vecindad para con Argentina y Brasil y el histórico trasfondo de conflictividad que signó las relaciones, siempre constituyó un eslabón muy importante en el esquema de seguridad regional.

la lógica propia de la Guerra Fría y, atravesaba por un momento que combinaba inercia y discrepancia respecto a los roles que debía cumplir a nivel regional, así como también, diferencias en materia de control civil de las Fuerzas Armadas (Frenkel, 2017). Sin embargo, fue en el marco de las relaciones bilaterales entre los países del Cono Sur donde realmente se materializó el mayor de los acercamientos y la cooperación en defensa tomó forma, siendo los ejercicios combinados, la participación de reuniones y/o cumbres de Presidentes, Cancilleres y Ministros de Defensa, así como la participación en operaciones para el mantenimiento de la paz, una cabal muestra de ello.

Fue recién en el año 2008 que los gobiernos de América del Sur –que por entonces compartían significativas afinidades político-ideológicas–, tomaron la decisión política de darle un marco institucional a la cooperación en defensa a partir de la constitución del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), al amparo de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). Un mecanismo de diálogo en materia de defensa a nivel político que se propone principalmente “...instalar gobernabilidad democrática y política sobre un asunto en el cual no existían mecanismos regionales a tal efecto” (Montenegro, 2011: 10). El CDS, habiendo logrado algunos avances significativos en relación al fortalecimiento de los lazos regionales en materia de cooperación y consenso en defensa y seguridad, vio drásticamente mermado su dinamismo, tan pronto las mencionadas afinidades político-ideológicas se diluyeron a la sombra del “cambio de ciclo político en la región”, tras el golpe de timón dado por los países que supieron ser los más progresistas de la región.

En este marco, Argentina ha propiciado una política de cooperación en defensa hacia la región, pero principalmente hacia Brasil y Chile, que parece avanzar por dos canales: la diplomacia público-política, por un lado y la diplomacia militar, por el otro. No se trata necesariamente de canales antagónicos, en las antípodas uno del otro. Ambos son conducidos por

civiles, pero en el día a día están timoneadas por actores y fuerzas diferentes, que responden a lógicas institucionales que le son propias. Es decir que, si bien desde la diplomacia público-política los ministros de defensa y cancilleres tiene intervención en los asuntos de defensa y seguridad regional, definiendo los marcos políticos para el desarrollo de la diplomacia militar, ésta última, conducida por las Fuerzas Armadas, todavía poseen amplios márgenes de decisión, por ejemplo, en aspectos como la planificación y ejecución de ejercicios combinados (Lafferriere y Soprano, 2015).

Ante el presente estado de situación, la pregunta que atraviesa ésta tesis es: ¿cómo se explica que haya canales por los cuales la política de cooperación para la defensa de Argentina hacia la región, principalmente en relación a Brasil y Chile, avance sin mayores obstáculos, logrando así una continuidad en el largo plazo; mientras que esa misma política de cooperación impulsada por otros canales y actores, presenta mayores dificultades y por ende, marcado signos de discontinuidad? En dicho sentido, el objetivo que recorre estas páginas es identificar y analizar los escenarios de continuidad y discontinuidad de la política de cooperación en defensa llevados adelante por Argentina hacia la región, principalmente con respecto a Brasil y Chile, entre mayo de 2008 y julio de 2017, en relación a dos variables: a) la orientación de la política exterior y las prioridades de integración adoptada por los respectivos gobiernos argentinos y, b) los márgenes de autonomía profesional que conserva la estructura militar argentina.

Se hace especial hincapié en la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región, principalmente Brasil y Chile, porque la rivalidad geopolítica medular de América del Sur se estructuró históricamente en torno estos tres actores de mayor significación en el Cono Sur. Argentina tradicionalmente diseñó su política de defensa en torno a Brasil y Chile, en tanto los identificaba como sus tradicionales rivales, tanto por sostener litigios de soberanía, en el caso con Chile; como por competir en el plano del

desarrollo y la producción nuclear con Brasil. Y posteriormente, ya en democracia, porque Argentina propició un acercamiento político, económico y militar sobre la base de desmilitarizar las relaciones bilaterales con Brasil y Chile, respectivamente.

La **hipótesis de trabajo**, parte de dos afirmaciones: *a)* la constante discontinuidad de la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región, es producto de condicionantes político-ideológicos, en tanto dicha política de cooperación está permeada por la orientación de la política exterior adoptada por los distintos gobiernos que gestionaron el período bajo estudio; *b)* la autonomía profesional de la que goza la estructura militar argentina habilita el efectivo ejercicio de una diplomacia militar que garantiza ciertos estándares de cooperación para la defensa, y los mantiene en el tiempo, generando posibilidades de continuidad.

Ante este cuadro de situación, la presente investigación sin necesariamente circunscribir su análisis a una corriente teórica específica, parte de una perspectiva que se articula sobre un conjunto de conceptos claves que priman en el contexto político del presente análisis, tales como seguridad internacional; seguridad cooperativa; generación de medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad; política exterior; integración y cooperación regional; política de defensa y seguridad; cooperación para la defensa; autonomía militar; diplomacia militar y diplomacia pública-política.

En lo que respecta al **recorte temporal** –mayo de 2008, julio de 2017–, el análisis atraviesa los dos mandatos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner y los primeros 18 meses del gobierno de Mauricio Macri, haciendo especial hincapié en las gestiones de sus respectivos Ministros de Defensa y la orientación de política exterior seguida por los Cancilleres. La principal razón que explica el hecho de tomar como punto de partida el mes de mayo de 2008, es la constitución oficial de la Unasur, en el marco de la Cumbre de Brasilia, así como también, la conformación del CDS, en diciembre de ese

mismo año. Un espacio común de interlocución que por primera vez institucionaliza la cooperación en defensa existente en la región. Por su parte, en el plano nacional, se destacó especialmente en éste período, la gestión de Nilda Garré como Ministra de Defensa –que se inició con la presidencia de Néstor Kirchner en diciembre de 2005 y se extendió hasta diciembre de 2010–. Identificando allí un explícito intento de corrección y ajuste de los mecanismos institucionales de la política de defensa argentina. En tal sentido, se le atribuye a Nilda Garré el mérito de haber llevado adelante una de las políticas más activas en lo que al avance del marco legal y definiciones de política de defensa respecta, encarando un proceso de recuperación institucional de la defensa y de “...construcción de poder gubernamental sobre las Fuerzas Armadas” (Sain, 2010: 15). En paralelo, la gestión de Jorge Taiana al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, le imprimió a las relaciones exteriores de Argentina un giro abiertamente latinoamericanista y con él, una marcada inclinación por favorecer los procesos de integración y concertación política con los países de la región. Dicha tendencia, aun con matices, continuó con la gestión del Canciller Héctor Timerman (junio 2010 – diciembre 2015). La investigación se extiende hasta julio de 2017, abarcando así los primeros 19 meses de la presidencia de Mauricio Macri, por tratarse de la fecha en que el Ministro de Defensa, Julio Martínez, dejó dicha cartera, en estrecha coincidencia con la renuncia de la hasta entonces Canciller, Susana Malcorra.

La presente investigación se encuentra enmarcada dentro del enfoque disciplinar de las Relaciones Internacionales. El abordaje metodológico se centra en el uso de fuentes documentales y en la triangulación intra-método que consiste en el empleo de distintas técnicas de recogida y análisis de información, aplicadas a un mismo fenómeno social. Dicha estrategia, habilita la posibilidad de comprobar la validez y fiabilidad de la información obtenida (Cea D`Ancona, 1996). Las herramientas metodológicas utilizadas giran en torno a las fuentes de investigación primaria y secundaria. En dicho sentido, se utilizan métodos de recolección de información, así como de

documentos, por un lado y, la entrevista semi-estructurada, por el otro. En primer lugar, se consultan y analizan las fuentes primarias de información: registros de acciones, resoluciones, leyes, documentos, publicaciones oficiales, discursos y declaraciones de funcionarios. Seguidamente, se consultan las fuentes secundarias: libros y publicaciones académicas y de investigación, información periodística, datos estadísticos existentes en torno a los ejercicios combinados, porcentajes de asistencia a las reuniones y/o cumbres presidenciales, entre otros. Por último, la entrevista es utilizada como relación social, mediante la cual, se obtienen enunciados y expresiones, así como también, información sobre el contexto del entrevistado (Guber, 1991).

En dicho sentido, entre los perfiles entrevistados para el presente trabajo de investigación se cuentan funcionarios públicos en ejercicio durante el período bajo estudio y, fundamentalmente, académicos que, por su especialidad en los temas de defensas y seguridad, han sido convocados en diferentes momentos y por las distintas gestiones para formar parte de la burocracia civil profesional del Ministerio de Defensa y demás áreas a nivel regional e internacional, que atienden la temática.

Esta tarea incluyo a: **Belén Vásquez** (asesora del Consejo de Defensa Suramericano y, Dirección Ejecutiva del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa); **Natalia Tini** (funcionaria del Ministerio de Defensa entre 2013 y 2015); **Alejandro Frenkel** (asesor del Ministerio de Defensa y Delegado argentino en el CDS entre 2008 y 2013); **Rut Diamint**, (asesora del Secretario General de las Naciones Unidas en la Junta de Asuntos de Desarme, entre otros); **Jorge Battaglino** (académico especialista en cuestiones de seguridad regional, procesos de militarización / desmilitarización, relaciones civiles militares y ex director de la Escuela de Defensa Nacional); **José Manuel Ugarte** (académico especialista en política de defensa y seguridad e inteligencia); **Sebastián Zurutuza** (asesor legislativo en Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa

Nacional) y; **Germán Soprano** (asesor de la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa entre 2009 y 2011 e investigador de CONICET).

Finalmente, y en relación a la organización de la presente tesis, la misma se estructura en cinco capítulos. En **el primero** de ellos se realiza una aproximación descriptiva al escenario regional de seguridad, al tiempo que se expone la estructura conceptual que prima en el contexto político de ésta investigación; la cual permite sustentar el presente enfoque a lo largo de todo el análisis, intentando establecer una toma de posición teórica.

El **segundo capítulo** propone dar cuenta de manera sucinta, de los antecedentes de la política de defensa argentina desde el retorno a la democracia en 1983 a los fines de entender cómo el proceso de transición por el que atravesó la República Argentina determinó el vínculo entre civiles y militares. Al mismo tiempo, se hace un repaso del entramado jurídico-normativo desarrollado durante ese período, para referir los pilares sobre los cuales se sustenta el llamado *pacto interpartidario*, que no sin obstáculos ha logrado mantenerse a lo largo de los últimos 34 años.

El **tercer capítulo** pone el foco en de la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región, en función de la orientación de la política exterior y las prioridades de integración adoptadas por los gobiernos bajo estudio (2008-2017), haciendo hincapié, por un lado, en los componentes del Sistema Interamericano y en los espacios de encuentro y articulación facilitados por el mismo y, por otra parte, en la experiencia del CDS, a los fines de identificar las marchas y contramarchas que caracterizan a la cooperación en materia de defensa que avanza por el carril de la diplomacia público-política.

El **cuarto capítulo** tiene como objetivo estudiar la política de cooperación en defensa entre Argentina y Brasil, tomando como indicadores para dicho análisis los ejercicios combinados y la generación de medidas de fomento de

la confianza mutua y la seguridad. Por su parte, el **quinto capítulo** se propone analizar la política de cooperación en defensa de Argentina con Chile, también tomando como indicadores, los ejercicios combinados, la fuerza binacional Cruz del Sur y la generación de medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad que, en varias oportunidades, derivaron en la institucionalización de la cooperación bilateral. En ambos casos el análisis se realizó a partir de: *a)* identificar las políticas que de uno y otro lado de la frontera guiaron su efectiva concreción y, *b)* describir los objetivos propuestos y las características de los ejercicios combinados y las medidas de confianza mutua, a los fines de señalar el grado de injerencia de las Fuerzas Armadas en la concepción y ejecución en el largo plazo de dicha estrategias de cooperación y, su continuidad y permanencia en el tiempo, incluso durante gobiernos de signos político-ideológicos opuestos.

Por último, la tesis finaliza con una serie de conclusiones sobre los principales resultados alcanzados, a partir de los cuales se sustenta la hipótesis; también se realizan aportes parciales en torno los roles de la diplomacia pública-política y la diplomacia militar en el sistema de defensa argentino y, finalmente, se plantean temas e interrogantes que ameritan ser abordados a partir de nuevas líneas de investigación.

CAPÍTULO I

Marco conceptual: aproximación teórica descriptiva al escenario regional de seguridad

En el presente capítulo se realiza una aproximación descriptiva de las mutaciones por las que ha ido atravesando el escenario regional, al tiempo que se expone el marco teórico sobre el cual se sustenta la presente tesis y se desarrollan las definiciones e instrumentos conceptuales más apropiados para abordar y comprender la problemática de la seguridad en general y de manera más acotada, el entorno de seguridad regional en el que Argentina ha desarrollado su política de defensa y seguridad en el período bajo estudio.

1. Los paradigmas de la integración regional

Indefectiblemente, hay que dar cuenta del devenir del procesos de integración al que se aventuró la región y la mudanza de paradigma en relación a dicha integración regional a la luz del cambio de época que implicó el fin de la Guerra Fría primero; la implementación de las políticas del Consenso de Washington; el ciclo político iniciado a principios de siglo, de la mano de gobiernos que adhirieron al denominado “giro a la izquierda de América Latina” y luego, un nuevo cambio de rumbo político-ideológico producto de una conjunción de crisis económica y política, ausencia y/o pérdida de liderazgos fuertes y, acontecimientos políticos-electorales con profundo anclaje en el poder de los medios concentrados. Todo esto, a la luz de la arquitectura de seguridad regional que se fue re-estructurando y en la cual se embarcó Argentina.

En primer lugar, y a los fines de procurar cierta rigurosidad conceptual al nombrar y abordar las diferentes instancias y procesos por los que ha atravesado el escenario regional, es necesario el ejercicio de definir conceptos claves tales como: integración; cooperación; concertación; unión; regionalismo y multilateralismo. Siempre teniendo presente, tal como

sostiene Sanahuja (2016), que tras la permanente redefinición y re-significación de dichos conceptos, éstos dejan de ser tan sólo categorías analíticas, para transformarse en “...dispositivos discursivos de poder que definen cómo los actores regionales hacen integración y establecen parámetros normativos que definen y legitiman la buena y mala integración” (Sanahuja, 2016: 31).

En dicho sentido, Tokatlian (2012), introduce un nuevo dispositivo conceptual que denomina “**complejo integracionista**”, mediante el cual, pretende dar cuenta de la integración tal como ha estado y está presente en la región. Dicho complejo sostiene el autor, es la manifestación de una dinámica de largo plazo que caracteriza a un área subalterna del sistema internacional y a través de la cual se aspira a superar, por medio de mecanismos, iniciativas y políticas, la vulnerabilidad externa y los desequilibrios internos de dicha área; requiere de actores sociales y políticos que le den sustento, dirección y continuidad y, se cristaliza en una particular mixtura de integración, concertación, unión, cooperación, regionalismo y multilateralismo.

Haas (1972), intenta echar luz sobre dicha especificación conceptual al afirmar que “el estudio de la **integración regional** se interesa por la explicación de cómo y por qué los estados cesan de ser totalmente soberanos y cómo y por qué ellos voluntariamente se mezclan con sus vecinos como para perder los atributos factuales de la soberanía, al mismo tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver el conflicto entre sí” (Haas, 1972: 89-90). Se trata de un cambio social voluntario mediante el cual, a partir de la existencia de intereses comunes, las unidades nacionales se asocian y adoptan estrategias de acción conjuntas tendientes a mejorar el status real de los Estados de la región y su inserción en el sistema estratificado internacional (Milet, en R. Aravena, 1999).

Por su parte, Tokatlian (2012), retomando a Deutsch, describe a la **integración** como “un proceso amplio, intenso, profundo que implica la vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar entre dos o más naciones” (Tokatlian, 2012: 481) y, a diferencia de la cooperación, tiende a establecer algún tipo de institucionalización más o menos permanente. Mientras que la **cooperación** es más que la asistencia o la ayuda a otros, puesto que supone una interacción entre actores sobre la base de presupuestos que la sustentan y metas que la impulsan. Se trata de un término vago, afirma Haas (1972), en tanto cubre cualquier actividad interestadual que no tenga una participación universal diseñada para alcanzar alguna necesidad comúnmente experimentada.

Por otro lado, Tokatlian (2012) entiende que la **unión** es una estructura institucional y territorial que constituye una entidad política organizada y reconocida internacionalmente. Paralelamente, señala que la **concertación** es un mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general en el nivel diplomático y con fines preferentemente políticos frente a otros actores individuales o colectivos. Finalmente, el **multilateralismo** afirma, remite por un lado, a la relación entre dos o más estados respecto a un tema o conjunto de temas específicos y por otro, refleja la institucionalización y regulación de un orden existente. Mientras que el **regionalismo** es un fenómeno multidimensional, muy complejo y en estado de fluidez que, retomando a Fawcett, apunta a un diseño de política sustentado en la cooperación y la coordinación.

En lo que respecta a los debates teóricos sobre regionalismo, es bien conocida la distinción entre los denominados “viejos” y “nuevos” regionalismo. Los primeros, propios y característicos de las experiencias de integración y concertación surgidos en los 60, conceptualizados como “regionalismo cerrado”, versus el “regionalismo abierto” de los 90 y más

contemporáneo aun, el llamado “regionalismo posneoliberal”, surgido a la luz de los procesos de integración y concertación de principios de siglo.

La denominada “**primera ola integracionista**”, de inspiración cepalina, surge hacia los años 60, con el objetivo de eliminar todas las barreras al comercio intrarregional. Dicha concepción defendía la noción de estados soberanos, capaces de controlar la naturaleza de los compromisos regionales y proteger a sus productores nacionales de la competencia externa a través de subsidios y aranceles. También conocida como “**regionalismo cerrado**”, ésta corriente se sostuvo sobre la creencia de que la integración económica mejoraría la posición negociadora y facilitaría la industrialización por sustitución de importaciones a escala regional. Regionalismo éste de un marcado sesgo economicista, que dejó de lado aspectos de contenido socio-políticos (Riggirozzi, 2007). Tal como sostiene Juan G. Tokatlian (2012), desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y su posterior escisión en la Comunidad Andina (CAN) en 1969, fue la impronta comercial la que predominó. Inscribiéndose también en dicha lógica la constitución en 1960 del Mercado Común Centroamericano (CARICOM) y, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980.

Luego de 30 años de espíritu integracionista y tras el progresivo fracaso de los proyectos de industrialización por sustitución de importaciones; la inestabilidad económica y la represión política de la mano de gobiernos militares, el ideario integracionista también se fue transformando a la luz del cambio geopolítico que implicó el fin de la Guerra Fría. En dicho contexto, vale rescatar la etapa alfonsinista (1983 – 1989), en tanto Raúl Alfonsín, quien fuera el primer Presidente del retorno a la democracia en Argentina, apostó ya entonces por una integración diferente. Si bien sólo en un primer momento impulsó la política de industrialización por sustitución de importaciones, plegándose más tarde a lo que sería la tendencia predominante de la época, fue en el vínculo con sus vecinos donde hizo la

diferencia. Y, fundamentalmente en lo que respecta a la integración propiciada con Brasil en el ámbito de la seguridad y particularmente, en relación a la cooperación nuclear –obstáculo transversal en la relación bilateral–.

Posteriormente, devino la “**segunda ola integracionista**”, predominante en la década de 1990, la cual se inscribe en el clima de época que la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) denominó “nuevo regionalismo” o “**regionalismo abierto**”. Dicha década se caracterizó por el acatamiento incuestionable de los gobiernos de la región a los valores neoliberales promovidos por el Consenso de Washington y el consecuente predominio de una integración basada pura y exclusivamente en el comercio y el libre mercado, cuya meta era establecer uniones aduaneras con bajos niveles de protección externa para alentar la transformación productiva y mejorar la competitividad internacional. Se sostenía entonces que dichas reformas neoliberales debían aplicarse internamente a través de políticas nacionales de flexibilización y apertura comercial unilateral. Las cuales en el plano externo se consolidarían a través de una política de integración regional y la firma de acuerdos de libre comercio (Secretaría Permanente del SELA, 2003). Esta nueva estrategia de integración fue definida por la CEPAL como “(...) un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (CEPAL, 1994). La instauración del Mercosur en 1991 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), representaron los ejemplos más acabados del regionalismo abierto.

Sin embargo, ya para fines de la década de 1990, comenzaron a aparecer los primeros signos de agotamiento y ruptura del consenso predominante en América Latina, así como las críticas en torno a la modalidad de desarrollo

orientada por la lógica de mercado, en tanto, el crecimiento de las economías no se tradujo en mayor desarrollo, las tasas de desempleo aumentaron exponencialmente y surgieron puestos de trabajo de menor calidad; consecuencia en parte del cierre de industrias nacionales producto de la apertura a la competencia internacional. La integración comercial no logró dar respuesta a los problemas de desarrollo de la región relegando propuestas de integración en las áreas social, política y ambiental (Gudynas, 2005). Para ese entonces, el proyecto neoliberal había fracasado en su promesa social afectando duramente condiciones de pobreza y desigualdad a través de los países de la región (Szekely y Birdsall, 2003 en Riggiozzi, 2012).

A las profundas crisis económicas, políticas, sociales e institucionales, se le sumó el estancamiento de los procesos de integración, y finalmente, los años 2000 que trajeron consigo una avalancha de elecciones de gran diversidad de presidentes de izquierda y gobiernos que, uno a uno, fueron adhiriendo al denominado “giro a la izquierda de América Latina”. He aquí el contexto y también los factores. En tanto contexto, el mismo permite situar la emergencia de una **“tercera ola integracionista”**, de la mano de nuevos procesos de integración y concertación política que, basados en la integración física y productiva de la región, apuntaban a fortalecer los lazos políticos y territoriales entre los países de la región, planteando así una redefinición de los principios y objetivos integracionistas sostenidos hasta entonces. Y, en tanto factores, los mismos son según Vaillant (2007), los que permiten explicar por qué, a pesar de contar con esquemas de integración, los países de la región buscaron dar forma a nuevas experiencias intentando dotar al espacio sudamericano de procesos que atiendan diversas dimensiones tanto para fomentar su desarrollo económico, así como también, para hacer de la región un actor político de peso en la escena internacional.

De entre los nuevos procesos de integración y concertación política surgidos a la luz del nuevo siglo, cabe mencionar a la Unasur, la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Dichos procesos fueron definidos desde la academia como “**regionalismo post-liberales o post-hegemónicos**”. Rios y Veiga (2007), denominaron a esta ola integracionista como “post-liberal”, en tanto la misma establece la necesidad de desarrollo, superación de la pobreza y la desigualdad, así como la incorporación de los grupos sociales excluidos de los procesos de integración liberal. Por su parte, Riggirozzi y Tussie (2012), definen este nuevo regionalismo como “post-hegemónico” y señalan que los actuales procesos de integración van más allá de una mera reacción a la crisis del neoliberalismo y que son una manifestación expresa de la re-politización de la región que genera nuevas formas de hacer política y de construir proyectos regionales donde los Estados, los movimientos sociales y los líderes son los principales protagonistas del proceso. Asimismo, subrayan los nuevos compromisos transnacionales de desarrollo social, fundamentalmente por medio de la organización e intercambio de médicos, educadores, técnicos y recursos económicos y financieros.

Más allá de las diferencias que existen entre dichas conceptualizaciones, ambas coinciden en destacar el hecho de haber puesto en agenda la cooperación y el diálogo político, la búsqueda de mayor autonomía nacional y regional, así como una mayor influencia en el escenario internacional. Siendo no menos importante, la denominada “Integración positiva” en campos como la infraestructura física del transporte y la energía, la seguridad, la defensa, la salud y la educación, entre otros (Sanahuja, 2016).

Hacia mediados de la segunda década del siglo XXI, América Latina se enfrenta a un escenario internacional plagado de incertidumbres y en pleno proceso de re-estructuración del poder mundial. Mientras que, a nivel

regional la confluencia de nuevas crisis económica y política a las que se suman acontecimientos político-electorales que van desplazando a los gobiernos de tinte progresistas, ubican a la región, una vez más frente a un nuevo ciclo político, es decir, un cambio de paradigma en lo referente a las corrientes político-ideológicas que dominan la región, las cuales impactan consecuentemente, en la dinámica e intensidad de los procesos de integración regional. Esta nueva etapa emerge con el retorno de corrientes político-ideológicas de derecha y el surgimiento de la Alianza del Pacífico que, si bien en un primer momento articuló con los mega-acuerdos, aun cuando éstos últimos decayeron a nivel global en su impulso, América Latina, a contramano y descompasada de las dinámicas y cambios internacionales, insiste en dicho perfil al buscar consolidar tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos preferenciales con Europa, principalmente.

2. El abordaje conceptual de la seguridad regional

Tras haber descrito someramente el escenario de integración por el que ha transitado la región, se aborda la relación existente entre dicha integración regional y las políticas de seguridad ensayadas por los países de la región, principalmente Argentina, Brasil y Chile. Al mismo tiempo, se aventuran ciertas definiciones teórico-conceptuales que intentan guiar en el camino del entendimiento del ambiente de seguridad regional en torno al cual Argentina ha desarrollado su política de seguridad.

Buzan (1984), afirma que de los tres conceptos principales de las Relaciones Internacionales: poder, paz y seguridad, este último es el que posee una mayor capacidad y potencialidad analítica. De modo que, una primera aproximación a la temática, requiere abordar el concepto de seguridad, ampliamente debatido y sobre el cual no necesariamente existe una definición consensuada, aun cuando hay acuerdo en su carácter indivisible: seguridad de las personas, del Estado y del sistema internacional.

Según las Naciones Unidas, "...la **seguridad** es una condición en la que los Estados o los individuos se consideran a resguardo de peligro de que se produzca un ataque militar, penurias económicas, presión política o injusticia social, obteniendo con ello libertad de acción para continuar con su propio desarrollo y progreso" (A/40/553, 1985). Se trata pues de un fin, un objetivo a lograr, que en consecuencia, rige y orienta las acciones políticas y la estrategia. Por su parte, la **seguridad nacional** está vinculada con "...una situación en que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propio" (A/40/553, 1986). Como correlato, surge el concepto de **seguridad internacional**. Un concepto cualitativo, nunca cuantitativo que se presenta también como un objetivo a lograr. Se trata de un estado de situación que asegura la preservación del orden internacional y, se da como resultado de la armonía en las relaciones de los Estados, conforme valores y fines connaturales a la supervivencia de las Naciones (Elizondo, 2003). Finalmente, hacia mediado de 1990 surge el concepto de **seguridad humana** definida por la UNESCO (PNUD, 1993) como "...un proceso por el que se crean las condiciones de la dignidad del ser humano".

De modo que el concepto de seguridad ha ido mutando conforme los paradigmas en los que se inscribe también se han ido transformaron al calor de los acontecimientos históricos. Al paradigma de seguridad tradicional – entendido como seguridad estatal e internacional–, centrado en la soberanía e integridad territorial y cuyo foco de análisis esta puesto en las amenazas, siempre de carácter estatal y militar; se le sumó en la post Guerra Fría una serie de problemáticas y/o factores de inestabilidad de carácter trasnacional, que afecta no solo a los Estados sino también a las sociedades e individuos. Las problemáticas emergentes –terrorismo, narcotráfico, migraciones masivas, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, transferencia de tecnología sensible, degradación de los recursos naturales y desastres naturales, entro otras–, van a ser identificadas y percibidas como "**nuevas amenazas**", las cuales son de carácter estrictamente militar.

Asimismo, el carácter transnacional de las nuevas amenazas contribuyó a tornar indiferente la división entre lo interno y externo y con ello también a aumentar la confusión ya existente en torno a una definición precisa que separe los temas propios de la defensa de aquellos característicos de la seguridad. Si bien la función tradicional de las Fuerzas Armadas es la defensa de la soberanía nacional, mientras que el rol de las Fuerzas Policiales y de Seguridad es bregar por la seguridad interior, lo cierto es que, en muchas ocasiones, y bajo determinadas circunstancias, la intervención de las primeras en el campo de acción de las segundas, favorece la superposición entre el ámbito específico de la defensa y aquellos correspondientes a la seguridad. Porque lo que se produce, explica Frenkel (2017), es un incentivo para “estirar” las funciones de las Fuerzas Armadas más allá de su misión tradicional de defender la integridad territorial. Abriendo así la puerta a un “policiamiento” de las Fuerzas Armadas o una “militarización” de las Fuerzas Policiales que terminan por erosionar la frontera entre Defensa Nacional y Seguridad Pública o Interior. En dicho sentido, el período abordado en la presente tesis es bien representativo del mencionado debate, en tanto el mismo se ha reinstalado con mucha fuerza bajo el gobierno de Cambiemos, al otorgarle una renovada centralidad a la cuestión de la lucha contra el narcotráfico y proponer que las Fuerzas Armadas den cuenta de esa problemática; en clara oposición al tratamiento que supo darle el gobierno de Cristina Fernández.

Frente a éste escenario, la problemática de la seguridad ha sido abordada desde diferentes perspectivas: seguridad cooperativa, económica, societal y la seguridad humana, entre otros. Conceptos estos en los que subyace la adopción de un abordaje multidimensional de la seguridad, el cual coloca al individuo y no al Estado en el centro de las decisiones (Busso, 2005). En éste contexto –y en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, en el marco de la OEA, celebrada en la Ciudad de México en 2003–, se acordó lo que se conoce como la **nueva concepción multidimensional de la seguridad**. El artículo dos de la declaración final, la explica de la siguiente manera: “Nuestra nueva concepción de la seguridad

en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada estado, contribuye a la consolidación de la paz, el desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”. Es decir que, se ha pasado a sostener “...la multidimensionalidad de la seguridad a razón de que, a las amenazas militares se le han sumado aquellas vinculadas a la estabilidad política, el bienestar económico, la armonía social, o problemas ambientales de diversa índole” (Evans, 1993: 5).

El mencionado debate en torno a la redefinición conceptual de la seguridad se generó a la luz del cambio de época que supuso el fin de la Guerra Fría y la consecuente desaparición del “enemigo interno” –es decir, los movimientos guerrilleros identificados como “enemigos comunistas”–, en tanto la Doctrina de Seguridad Nacional –que por décadas definió las misiones de las Fuerzas Armadas en la región–, perdió validez tan pronto desapareció dicho enemigo interno. A nivel regional, vale mencionar también que el lento y paulatino re-establecimiento de gobiernos democráticos habilitó una progresiva distensión de los vínculos entre los países de la región, la cual fue forjando nuevas formas de cooperar en materia de defensa y seguridad.

Dicha distensión entre los Estados de la región posibilitó un cambio de paradigma: se pasó de un entorno de inseguridad donde los Estados identificaban al país vecino como potencial enemigo y por ende, debían estar preparados para disuadir o repeler una amenaza, a un entorno centrado en la cooperación y prevención de las amenazas y/o tensiones. La prevención

se convirtió así en el eje nodal del modelo de **seguridad cooperativa**² que se enraizó en América Latina desde fines del siglo XX.

La **seguridad cooperativa** propone la resolución pacífica de los conflictos pendientes y la institucionalización de medidas de transparencia y confianza a partir de inhibir la proyección de poder más allá de las fronteras; la configuración defensiva de la fuerza militar; la transparencia mutua – mediante la obligación de informar– y por último, el intercambios de información y personal militar entre los Estados. Se trata entonces de la actuación anticipada sobre los conflictos para limitar o neutralizarlos, disminuyendo así las posibilidades de su escalada (Rial, 2003). Supone un proceso gradual, que se constituye a partir de negociaciones e interacciones que generan poco a poco rutinas, acuerdos, tratados; que muestran un cambio en la forma en que los actores perciben su propia práctica política y la de sus vecinos. En dicho sentido, uno de los elementos centrales de la seguridad cooperativa es la generación de **medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad**³, en tanto son imprescindibles para modificar las percepciones que los Estados se forman entre sí. Las mismas, se materializan a través de procedimientos tales como: intercambios, cursos, conferencias, foros, ejercitaciones combinadas y visitas.

² El tratamiento conceptual de la seguridad cooperativa se inició, producto de una inquietud norteamericana, en el marco de la OEA hacia principios de los años 90 y, tras la constitución de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica. El documento titulado “Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica-seguridad cooperativa”, da cuenta de los conceptos de seguridad, defensa y seguridad colectiva. En dicho marco, es importante subrayar que durante esa década los Estados Unidos fomentaron una concepción de la seguridad cooperativa en términos hemisféricos donde la agenda era ofrecida desde Washington. Sin embargo, posteriormente Latinoamérica mantiene su adhesión a este concepto, pero desde una impronta regional, tal como lo demuestra el CDS (Busso, 2018).

³ “Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad son un instrumento específico en el ámbito de la defensa para estabilizar situaciones en las que aparecían diferencias significativas de intereses, altos niveles de desconfianza, y la posibilidad del uso de la fuerza. Las medidas de confianza mutua fomentan la comunicación. Poseen un carácter recíproco y deben tener una relación de equivalencia. El rol de la verificación es esencial. La verificación permite otorgarle permanencia y sustento” (Rojas Aravena en Elizondo, 2007: 43).

Asimismo, hay autores como Jorge Domínguez (1998) y Ernesto López (2001), que coinciden al afirmar que la seguridad cooperativa se propone como objetivo final conformar una “**comunidad de seguridad**” sobre bases diferentes a las del balance de poder. He aquí un nuevo concepto, acuñado hacia 1961 por Karl Deutsch, el cual es utilizado frecuentemente para definir la integración en seguridad. Las comunidades de seguridad están compuestas por un conjunto de Estados de una misma región, que no pierden su calidad de soberanos pero que existe entre ellos suficiente dependencia, flujos de comunicación y capacidad para generar acuerdos. De manera que en el seno de estas comunidades está garantizado el arreglo pacífico de las controversias entre estados y la baja probabilidad de recurrir a la guerra. Por tal motivo, “el objetivo primario de toda integración entre dos o más Estados en una comunidad política es mantener la paz” (Deutsch en Tibiletti, 2005: 239).

Al momento de abordar la integración regional desde la dimensión exclusiva de la seguridad, con frecuencia se recurre tanto al concepto de “**comunidad de seguridad**”, como al de **Complejo de Seguridad Regional (CSR)**. Este último, desarrollado por Barry Buzan (2003), propone una aproximación interdependiente y relacional de la seguridad al dar forma a la región como unidad de análisis. La vecindad se destaca como un factor de relevantes connotaciones para el grupo de países que conforman el CSR dado que de hecho existe una intensificación de los procesos de securitización y de los grados de interdependencia en temas de seguridad en el seno de estos complejos.

Son muchos los autores que coinciden en identificar a la región como un CRS. Sin embargo, y aun pese a los múltiples desarrollos teóricos y la construcción de “tipos ideales” en torno a la situación de seguridad en la región, lo cierto es que por el momento, solo se puede afirmar con cierto grado de certeza, que en la región lo que existen son mecanismos de “cooperación en seguridad”.

A nivel hemisférico, la cooperación de carácter estrictamente militar viene sustentada, ya desde mediados de los años 50, en la JID. En dichas instancias los comandantes en jefe de las distintas Fuerzas de los países americanos se encuentran en conferencias –como la Conferencia de Ejércitos Americanos, que data de 1960–, para debatir en torno al estado de la política de seguridad y para coordinar las actividades de los servicios de inteligencia militar. Dicha cooperación se dio en el marco de la famosa Doctrina de Seguridad Nacional y bajo la lógica del conflicto bipolar este-oeste. Sin embargo, ya para los 90 se incrementó exponencialmente la cooperación militar no solo entre las Fuerzas Armadas, sino también entre los Estados Mayores Conjuntos y los Ministerios de Defensa, conducidos cada vez más por civiles. En 1993 se iniciaron los simposios de estudios estratégicos, representados por todos los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de América del Sur. Tal como sostiene Daniel Flames (2003), el equivalente civil a los simposios militares tuvo lugar a partir de 1995 con la constitución de la Conferencia de Ministros de Defensa (CDM), celebrada desde entonces a nivel continental cada 2 años. El foro reúne a los 34 Estados del continente –con excepción de Cuba– y sólo se atiene a enunciar declaraciones políticas no vinculantes, al tiempo que se hacen públicas las cuestiones de política de seguridad y se fomentan las medidas de construcción de confianza entre los Estados.

Muestra de la voluntad declarada y manifiesta de ir construyendo y abonando dicha confianza mutua, ha sido la fiel observancia del camino señalado por el modelo de seguridad cooperativa, al que muchos Estados se plegaron, aun con énfasis diferentes. A nivel regional, un caso paradigmático fue el de Argentina, puesto que llevo adelante un proceso de pacificación de las relaciones con sus históricos rivales fronterizos: Brasil y Chile. Con Chile, el referéndum sobre el Canal del Beagle primero y en noviembre de 1984 el Tratado de Paz y Amistad, sumado también a la resolución diplomática de los conflictos fronterizos pendientes, abrieron las puertas del diálogo político no solo para poner fin a una de las principales y más álgidas hipótesis de conflicto, sino también para encauzar en adelante la cooperación en materia

de defensa. En relación a Brasil, los acuerdos logrados en torno al uso pacífico de la energía nuclear, que conllevaron un explícito intercambio de información estratégica, ayudaron a construir transparencia y confianza en la relación bilateral⁴. Dichos compromisos se reafirmaron tras la Declaración de “Zona de Paz” del Mercosur y Estados Asociados en 1999 y en 2002, en el marco de la II Reunión de Presidentes de América del Sur, en Guayaquil, Ecuador; y establecían la renuncia de ambos países a toda acción vinculada a las armas nucleares, en clara señal de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos de la región.

Desde la década de 1990, los países de la región fueron estableciendo, principalmente a nivel bilateral⁵, un conjunto de acciones destinadas al intercambio de información militar (Vitelli, 2016). Un claro ejemplo en dicho sentido fue la publicación del primer Libro Blanco⁶ de la Defensa Nacional de Chile en el año 1997, iniciativa a la que dos años más tarde se sumó Argentina con la publicación de su primer Libro Blanco de la Defensa Nacional en 1999, mientras que Brasil hizo pública su Estrategia de Defensa Nacional hacia 2008 y, recién en 2013 publicó por primera vez el Libro

⁴ También en el año 1991 tuvo lugar el **Compromiso de Mendoza** entre Argentina, Brasil y Chile, mediante el cual los países signatarios se comprometieron a no desarrollar, producir ni adquirir armas químicas o biológicas. Ese mismo año, Argentina y Brasil firmaron el **Acuerdo de Guadalajara** para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, el cual posteriormente derivó en la creación de la **Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc)**, para validar el compromiso asumido por ambos países con el fin de perseguir de manera inequívoca el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear y para gestionar el recientemente creado Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares. Este marco favorable en relación a temas de significativa sensibilidad tal como era el dominio de tecnología sensible, termina de consolidarse con la definitiva modificación de la política de control que significó la suscripción al **Tratado de Tlatelolco**, al que adhirió Argentina y Chile en el año 1994 y 4 años más tarde Brasil.

⁵ Ernesto López (2005), señala que en la región lo que hay es una “multilateralidad”, es decir, una multiplicidad de iniciativas bilaterales que, al mismo tiempo, traccionan en contra de la formación de acuerdos más inclusivos.

⁶ El Libro Blanco surge por iniciativa de la OEA en 1991, que con el fin de debatir el concepto de política de defensa, instó a que cada país elabore sus planes de defensa y comunique sus capacidades por medio de un Libro Blanco. Se trata de un documento de comunicación y transparencia que se propone contribuir a limitar la incertidumbre de los escenarios por venir. Se trata de una perspectiva de largo plazo que intenta dotar a la sociedad de una política pública que asegure la dirección y los medios necesarios para cumplir con esa función (Diamint, 2018: 5).

Blanco de Defensa Nacional⁷. Otra iniciativa en dicho sentido fue impulsada por Argentina y Chile al acordar el desarrollo y aplicación de la Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa, tendiente a transparentar la asignación de los gastos del sector en ambos países. Asimismo, debe señalarse el incremento exponencial de los ejercicios combinados conjuntos a nivel bilateral y regional, así como también, la voluntad política manifiesta por participar en Operaciones Para el Mantenimiento de la Paz. Dichas iniciativas le dieron a los militares la oportunidad de expandir y resignificar sus funciones en tanto instrumento de política exterior, al tiempo que contribuyeron al fomento de la confianza mutua y la cooperación regional en materia de defensa.

Mencionados los avances en términos de intercambio y cooperación en materia de defensa entre los países de la región, es necesaria una pausa a los fines de precisar que se entiende por cooperación en defensa y cuál es la diferencia con las estrategias de integración. Para tal fin, se ha recurrido al análisis que al respecto realiza Samuel Alves Soares (2008), quien define como **“estrategia de integración”** aquella que supone un cierto grado de transferencia progresiva de competencias relevantes de la soberanía de los Estados a instancias transnacionales o supranacionales. En cambio, la **“estrategia de cooperación”** es menos ambiciosa, en tanto supone una armonización y coordinación política, originada por los propios Estados, sin que la autonomía o la soberanía de los mismos se vea mayormente afectada. Es a partir de dicha categorización que el autor sostiene que las relaciones entre los países del Mercosur en materia de defensa y seguridad internacional serían expresivas de “estrategias de cooperación”, siendo los ya mencionados ejercicios combinados conjuntos o específicos, bilaterales o multilaterales, ejemplo de ello (Alves Soares, 2008).

⁷ Chile publicó nuevas versiones de su Libro Blanco de la Defensa Nacional en el año 2002 y 2010 respectivamente. Actualmente se habla de que está preparando una nueva reedición para ser lanzada entre 2017 y 2018. Por su parte, Argentina reeditó su Libro Blanco de la Defensa Nacional en 2010 y 2015. Mientras que Brasil revisó en 2012 su Estrategia Nacional de Defensa y la aprobó en 2013.

En el marco del Mercosur no se desarrollaron mecanismos institucionales específicos de carácter permanentes que habiliten la concreción de acuerdos en áreas como seguridad y defensa. Sin embargo, los procesos de cooperación logrados en dichas áreas han sido significativos. Y no fue sino hasta el año 2008, que a partir de una propuesta del gobierno de Brasil se decidió institucionalizar la cooperación en defensa existente en la región, en el marco de la Unasur, y a partir de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano. El mismo, se instituye como un espacio institucional tendiente a minimizar las posibilidades de fricción entre los países de América del Sur, aumentar el intercambio y contribuir a forjar una mirada sudamericana sobre los temas de defensa.

3. El vínculo entre la política exterior, la política de defensa y las Fuerzas Armadas

Las nociones que una a una han sido abordadas hasta aquí y, las cuales fueron dando forma al escenario regional y de seguridad en el que se inscribe la República Argentina, se constituyen también en herramientas de política exterior. Dado su carácter transversal, es necesario detenerse en ella, fundamentalmente a partir del vínculo analítico que existe entre la política exterior y la política de defensa, así como también, entre éstas y los procesos de integración.

En primer lugar, se concibe la política exterior y la política de defensa en igualdad de condiciones, en tanto ambas son políticas públicas y por consiguiente, constituyen la esencia misma de la función del Estado. Sin embargo, en el orden de prelación, bien podría afirmarse que la política exterior antecede al menos en el plano analítico a la política de defensa en tanto la política exterior proyecta y define la política de defensa, siempre teniendo en cuenta los objetivos nacionales, las tensiones internas, las disputas y el juego de poder de los diversos actores, así como también, los condicionantes externos.

En éste sentido, la propuesta teórica de la presente tesis adhiere a los aportes realizados por varios académicos quienes coinciden en entender a la **política exterior** a partir de un enfoque interméstico, dada la constante interconexión entre los factores internos y externos. Myriam Colacrai (2006), sostiene que “La Política Exterior sigue siendo una esfera de la política pública de los Estados que se proyecta y diseña teniendo en cuenta objetivos nacionales, demandas internas y condicionantes que provienen del marco externo. Pero, si se coincide en considerar la naturaleza interdependiente y el carácter inter-méstico de la mayor parte de los temas, del peso de los desafíos que plantea el entorno internacional y las respuestas posibles a una nueva diversidad de condicionalidades externas...” (Colacrai, 2006: 25-26). En dicha línea, el abordaje teórico en torno a la política exterior que realiza Roberto Russell (1990), identifica tres unidades de análisis: la político-diplomática; la económica y la militar-estratégica, siendo ésta última dimensión la que logra sintetizar el vínculo sinérgico que existe entre política exterior y de defensa y cómo éstas a su vez, impactan en el diseño y configuración de la política de seguridad internacional y regional.

En relación a la **política de defensa** Jorge Battaglino (2010), la define como el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas externas de origen estatal. Por su parte Eissa (2013), realiza un abordaje metodológico-conceptual más pormenorizado de esas acciones y en tal sentido, señala que la política de defensa puede ser dividida analíticamente en tres dimensiones: política militar; política internacional de la defensa y política de defensa en términos estratégicos. Mientras la política militar da cuenta de la necesidad de ejercer un efectivo gobierno político sobre la organización militar, es decir, las Fuerzas Armadas; la dimensión estratégica está vinculada, según Marcelo Saín (2003), a “...las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de

agresiones estatales de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva” (Saín en Eissa, 2013: 174-175). Y finalmente, la dimensión internacional de la política de defensa coincide con la dimensión militar-estratégica de la política exterior que identificó Russell, es decir, se erigen en el punto de convergencia de ambas políticas públicas (Eissa, 2003).

Vale aclarar que dicho abordaje conceptual no supone que la política exterior deba tener primacía por sobre la política de defensa ni por sobre el resto de las políticas estatales. Menos aun que exista siempre y en todos los casos un vínculo armónico entre ambas y que en la praxis política de un país como Argentina, por ejemplo, exista necesariamente entre las Fuerzas Armadas, los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores plena comunicación, entendimiento y coordinación. Por el contrario, en muchos casos, la falta de dicha armonización genera intersticios, vacíos de poder que son aprovechados por las propias estructuras de las Fuerzas Armadas para jugar sus propias cartas y tomar sus propias decisiones. Rut Diamint (2016), sostiene en éste sentido, que no se trata necesariamente de una actitud deliberada, sino que se genera como resultado de la inexistencia de una política de defensa profesional, institucionalizada y con una burocracia civil entrenada y competente. También Laferrrier y Soprano (2015), acuerdan con dicha mirada, al considerar que, en aspectos específicos tales como la planificación y ejecución de ejercicios combinados, las Fuerzas Armadas todavía poseen amplios márgenes de decisión que se generan por la desatención o el desconocimiento de las autoridades políticas y las burocracias estatales civiles en democracia.

Estos argumentos son los esgrimidos por varios académicos para hablar de la existencia de espacios de **“autonomía profesional de las Fuerzas Armadas”**. El término “autonomía profesional”, central en la hipótesis de trabajo de ésta tesis, refiere a la independencia relativa con que actúan las

Fuerzas Armadas. Dicha autonomía está determinada, en muchos casos, por las condiciones, facultades e imperativos profesionales derivados de la organización y el funcionamiento institucional de las estructuras castrenses. Y no necesariamente es incompatible con el gobierno civil, ni con la subordinación militar a los poderes públicos (Pion Berlin, 2008).

De modo que, para el caso particular de Argentina, no se pretende poner en dudas la conducción política de la defensa⁸, ni menos aun la subordinación de las Fuerzas Armadas al orden constitucional⁹. Pero sí señalar, siguiendo el análisis de Marcelo Saín (2010), que para que el **gobierno civil de la defensa** sea tal, se requiere necesariamente de la convergencia de dos condiciones: voluntad de obediencia militar y, ejercicio efectivo de la conducción político-institucional sobre la organización castrense de parte de las autoridades gubernamentales. Ahora bien, dicho ejercicio efectivo de la conducción político-institucional solo puede ser el resultado de tres factores, señala el autor: I) firme voluntad de conducir; II) competencia instrumental o capacidades operativas para implementar las políticas o iniciativas; y III) conocimientos-técnicos profesionales necesarios y apropiados para la elaboración e implementación de políticas e iniciativas.

⁸ La “**conducción política de la defensa**” presupone una instancia superadora del “**control civil de las Fuerzas Armadas**”, puesto que conlleva el poder de conducir a las Fuerzas Armadas, el cual, va más allá de cumplir con una mera función de controlar. Se trata de una gestión integral del Estado para elaborar y supervisar la implementación de la política de defensa, como política pública.

⁹ En éste punto, resulta muy oportuno retomar la diferenciación que realiza Samuel Alves Soares (2006), entre lo que él identifica como los dos tipos de autonomía militar. La primera denominada “**autonomía política**”. Aquí los militares poseen la capacidad de definir intereses, tomar iniciativas políticas relevantes y también, para los casos en que se requiera, asumir el control del aparato estatal. “...la autonomía política castrense permite y da lugar a la constitución de los uniformados como actores políticos relevantes dotados de una relativa capacidad de proyección política autónoma bajo diferentes formas y sentidos, lo que pone en evidencia que la *autonomía política* de los militares y el *gobierno civil* sobre las Fuerzas Armadas configuran fenómenos opuestos” (Saín, 2010: 39). Mientras que la segunda “**autonomía institucional**”, conlleva la capacidad de incidir solamente en las políticas de su área (Alves Soares, 2006). Marcelo Saín (2010), la denomina a esta última como “**autonomía profesional**”, la cual “...está determinada por las condiciones, facultades e imperativos profesionales derivados de la organización y el funcionamiento institucional de las estructuras castrenses (...). Ello no es incompatible con el gobierno civil ni con la subordinación militar a los poderes políticos, ni necesariamente conduce al intervencionismo político autónomo de los militares” (Saín, 2010: 38).

Siguiendo la línea argumental de Saín, Germán Soprano (2018)¹⁰ sostiene que “...desde la represión del último movimiento carapintada en diciembre del 1990, la subordinación militar al poder civil se manifiesta porque fue la propia conducción del Ejército quien reprimió al levantamiento. El problema de la autonomía militar, dice Marcelo Saín, es un problema de falta de conducción política, que se debe a la ausencia de una voluntad política de conducir, la falta de capacidades institucionales y de conocimientos específicos en la materia de defensa y militar (...). Entonces, **la autonomía militar es una autonomía delegada por el poder político a una corporación militar muy débil**. Las Fuerzas Armadas Argentinas tienen una debilidad enorme desde el punto de vista corporativo, como institución del Estado, porque salen en crisis de la dictadura y el poder político –en términos efectivos–, no le encuentra una misión” (Soprano, 2018).

Lo que ocurre, explica David Pion Berlin (2008), es que como la amenaza de una guerra es remota, los gobernantes civiles conducen políticamente a los militares pero no necesariamente manejan la defensa. Es decir, no se inmiscuyen en asuntos militares básicos como el planeamiento, la estrategia, la táctica, etc., entonces, lo que se produce, explica el autor, es un desgobierno político del sector que, sumado a la apatía, el desinterés y la incompetencia, dan como resultado la existencia de funcionarios políticos muy vulnerables a la visión y a la influencia corporativa de los militares. Y esto a su vez genera un gran “conservadorismo militar” y hace a la mencionada autonomía profesional de las Fuerzas Armadas.

Es a partir de dicho abordaje que se toma a la autonomía como variable de análisis. Es decir, se indaga cómo impactan los márgenes de autonomía profesional que conserva la estructura militar argentina en el sostenimiento y

¹⁰ Entrevista realizada por la autora a **Germán Soprano**, Doctor en Antropología Social, especialista en la temática, es profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Plata. Fue asesor de la Subsecretaría de Formación del Ministerio de Defensa (2009-2011). Entrevista realizada el 18 de agosto de 2018.

la continuidad de las políticas de cooperación para la defensa principalmente hacia Brasil y Chile.

Ahora bien, las mencionadas consideraciones deben ser leídas a la luz de la presencia interviniente de dos actores altamente burocratizados y con lógicas de funcionamiento diferentes, tales como son las Fuerzas Armadas y el Cuerpo Diplomático, acción mediante, un Ministerio de Defensa encargado de ejercer el gobierno político de esa cartera. Y si bien, desde los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores se interviene expresamente en los asuntos de defensa y seguridad regional, definiendo los marcos jurídicos y políticos para el desarrollo de la diplomacia militar e implementación de la diplomacia pública; las Fuerzas Armadas, aún poseen amplios márgenes de decisión en torno a la ejecución de la llamada diplomacia militar (Lafferriere y Germán Soprano, 2015).

El ya mencionado cambio en el entendimiento y percepción de la seguridad a favor de un abordaje cooperativo y sobre la base de la generación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, hizo que los militares expandan sus funciones. Y, aun cuando diplomacia y milicia parecen conceptos que se encuentran en las antípodas, **la diplomacia militar** está vinculada a aquellas acciones internacionales desarrolladas en tiempos de paz por las Fuerzas Armadas en diálogo estratégico con sus pares de dos o más Estados, conforme los objetivos de la política exterior y, tendientes a realizar una significativa contribución a la prevención de hostilidades a partir de aumentar los lazos de cooperación, acrecentar la confianza, reforzar los vínculos de amistad y facilitar la comprensión mutua de intenciones no provocativas (Swistek, 2012).

Ahora bien, en el marco del entramado conceptual y situacional hasta aquí expuesto, no puede dejar de considerarse otra dimensión de significativo valor en el entendimiento del escenario regional y de seguridad de Argentina: las políticas exteriores oscilan de acuerdo a la ideología

presidencial. En tal sentido, Rut Diamint (2014), advierte que en Argentina las políticas exteriores y de defensa cambian con la alternancia de cada nuevo gobierno y, por consiguiente, la definición de política de inserción internacional, de alianzas y estrategia global difiere también de gobierno a gobierno.

De modo que cuando se habla de la “discontinuidad” en la política de cooperación para la defensa de Argentina –idea central en la hipótesis de trabajo de la presente tesis–, se está abiertamente admitiendo un giro en la política exterior y por ende en el modelo de inserción y de desarrollo que impacta directamente en la política en materia de integración. La noción de **cambio en la política exterior**, extensamente abordada por los teóricos internacionalistas, alude según Roberto Russell (1989), a los cambios que dicha política experimenta cuándo se produce un abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política.

Tanto a nivel regional como a nivel local, el mencionado cambio surge a partir de identificar al escenario de la primera década del siglo XXI como un momento de re significación y/o surgimiento de estrategias de integración regional que apelaron a la histórica idea de una América del Sur unificada. Y advertir 15 años más tarde un nuevo giro neoconservador –de la mano de las elites económicas locales y extra-regionales ocupando puestos claves de gobierno–, que muy lejos de abogar por un alineamiento político pro-latinoamericano que propicie márgenes de autonomía; brega por favorecer una política exterior cuya estrategia responde a las exigencias de liberalización, apertura irrestricta y endeudamiento, auspiciando una vez más la inserción primario exportadora (Míguez, 2017). He aquí entonces, la idea también central en la hipótesis de ésta tesis: los **condicionantes político-ideológicos** configuran para izquierda o derecha los cambios en la política exterior.

Es a partir de la noción de “condicionantes político-ideológicos”, que bien puede entenderse porque hacia 2008 los gobiernos de América del Sur –que por entonces compartían significativas afinidades político-ideológicas; estaban fuertemente respaldados en el poder de la voluntad popular y amparados en el alto y sostenido valor de los *comodities* generado por la bonanza de las materias primas que demandaban los países emergentes–, tomaron la decisión política de “sudamericanizar” la integración. Le otorgaron un mayor perfil político y diseñaron una agenda orientada a intensificar la cooperación en asuntos sociales, ambientales y de seguridad regional, al tiempo que institucionalizaron la cooperación en defensa con la constitución del CDS.

Sin embargo, y aun cuando en el marco del CDS se lograron avances significativos en relación al fortalecimiento de los lazos regionales en materia de cooperación y consenso en defensa, su dinamismo se vio drásticamente mermado tan pronto las mencionadas afinidades político-ideológicas se diluyeron a la sombra del “cambio de ciclo político en la región”, tras el golpe de timón dado por los países que supieron ser los más progresistas de la región.

Promediando la segunda década del presente siglo, se comenzaron a suceder una serie de dificultades políticas y económicas. A la conjunción de crisis económica –producto entre otros factores, del derrumbe de los precios de las materias primas y del petróleo–, se le sumaron la ausencia o pérdida de liderazgos fundamentales –Néstor Kirchner muere en octubre de 2010 y Lula termina su mandato ese mismo año; en 2013 muere también Hugo Chávez–. Aparecieron casos concretos de crisis política de origen nacional – el *impeachment* y posterior destitución de Fernando Lugo en Paraguay en 2012 y de Dilma Rousseff en Brasil en 2016; la crisis política en Venezuela, así como los dramáticos y controvertidos casos de corrupción extendidos por varios de los países de la región–. Y finalmente, o consecuentemente, el devenir de acontecimientos político-electorales con profundo anclaje en el

poder de los medios de comunicación. Comienza entonces a vislumbrarse un cambio de rumbo, que coloca una vez más a la región ante la realidad de un nuevo giro político y económico: gobiernos liberal-conservadores redefinen las políticas exteriores y de defensa y, por ende, sus alianzas y estrategias de inserción internacional (Busso, 2017).

Consecuentemente, la orientación de la política exterior y las prioridades de integración adoptada por los respectivos gobiernos argentinos, se constituye en otra de las variables de análisis que –junto con los márgenes de autonomía profesional que conserva la estructura militar argentina–, guían la presente investigación.

CAPÍTULO II

Antecedentes de la política de defensa: 1983 – 2017

Retomando la teoría del politólogo brasileño Alves Soares (2008), el presente capítulo pone el foco en el proceso de transición a la democracia por el que atravesó la República Argentina a partir de 1983, a los fines de dar cuenta de cómo y en qué medida dicho proceso de transición incidió y/o condicionó la forma en que devino la relación entre civiles y militares. Al tiempo que, se hace un repaso de la evolución del entramado jurídico-normativo que, mientras en algunos casos contribuyó a re-diseñar las reglas del juego de las instituciones castrenses, en otros, impuso nuevas.

1. Argentina: transición por colapso, indiferencia política y conservadurismo militar

Durante las primeras décadas del siglo XX, las Fuerzas Armadas se mantuvieron alejadas de la política. Pero a partir de 1930 los militares fueron adquiriendo una creciente influencia e involucramiento en el sistema político interno del país. En esa época, la intervención militar era de “naturaleza correctiva”, concebida para reemplazar a unos políticos por otros y volver a los cuarteles. Se trataba de golpes militares de corto plazo; una medida interina y defensiva (Pion-Berlin, 1996).

Desde entonces, y tras décadas de alternancia entre gobiernos democráticos, pseudo-democráticos y dictatoriales; las Fuerzas Armadas se fueron constituyendo en un actor político de peso, con gran poder e incidencia en el escenario institucional, elevados niveles de corporativización y autonomía en el sistema político. En éste contexto, el 24 de marzo de 1976 se instaló el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”; un régimen de largo plazo, autoritario, de carácter dictatorial, basado en estrategias represivas orientadas a desactivar y/o silenciar toda manifestación política de disenso y aplicando el terror como política de Estado (Sain, 2010). Tras 8 años ininterrumpidos de una de las dictaduras

cívico-militar-eclesiástica más cruenta de la historia argentina, la misma colapso por su propio peso luego del desatino político y la devastación moral que conllevó la errónea decisión de embarcarse en una guerra contra la principal potencia militar de Europa occidental –Gran Bretaña–. Sumado también, a la grave situación económica, producto de la magnitud que había alcanzado la deuda externa –la misma se incrementó entre 1976 y 1984 en un 628%– y, a las tensiones y divisiones al interior de las filas castrenses, sin proyecto político claro.

Tras un final poco airoso y, habiendo ya para entonces perdido incluso todas las facultades para establecer tanto el ritmo, como los términos de la transición al gobierno civil; el régimen autoritario que gobernó el país hasta diciembre de 1983, acabó por derrumbe o colapso, según la categorización conceptual construida por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1989)¹¹.

La mencionada transición por colapso o derrumbe de las Fuerzas Armadas, también debe ser leída a la luz de los acontecimientos, puesto que la derrota militar no se tradujo necesariamente en una derrota política, al menos, durante toda la década de 1980, en la cual, la institución castrense aun con cierta capacidad de veto, obstaculizó la conducción política. Primero, los levantamientos carapintadas forzaron al gobierno radical a sancionar las leyes de Obediencia de Vida y Punto Final y luego, el menemismo basó su relación con las Fuerzas Armadas tanto en prohibiciones como concesiones. Reprimió el último levantamiento carapintadas, al tiempo que les concedió el indulto –a los jefes militares y a dirigentes Montoneros–. Indultos a partir de los cuales lograron por más de una década “clausurar el pasado” (Frenkel,

¹¹ O'Donnell (1989), sostiene que el colapso se genera “...debido a una explosión de sus propios conflictos internos, con el auxilio de una oposición firme aunque largo tiempo silenciada por la represión (...) esos regímenes precipitan su colapso al proyectar al exterior sus problemas internos y emprender alguna aventura bélica...” como en el caso de las Malvinas, ejemplifica el autor; “El colapso conduce a un tipo de transición en la cual, aunque no dejen de existir negociaciones con la oposición, los gobernantes autoritarios no logran controlar la agenda de los temas de la negociación ni los resultados de ésta...” (O'Donnell, 1989: 8).

2017). Tal como se puede advertir en el cariz que fue adquiriendo la política militar en la década de 1990, las concesiones iban en detrimento de los esfuerzos iniciales por cercenar los márgenes de autonomía de las Fuerzas Armadas.

Varios académicos se han detenido en éste particular vínculo entre la subordinación a medias de las Fuerzas Armadas versus las deficiencias de la conducción civil. Marcelo Sain (2010), sostiene que dado el manto tutelar que supieron mantener las Fuerzas Armadas, se asistió a una relación signada por la “subordinación condicionada”. Es decir que, la instauración de un gobierno democráticamente electo no supuso necesariamente el inicio de un gobierno civil de la defensa, la ruptura de la autonomía militar y, el efectivo ejercicio civil de conducción de las Fuerzas Armadas. Por su parte, Rut Diamint (2008), afirma que “a lo largo del período democrático se mantuvieron algunas prerrogativas, espacios residuales de autonomía y peleas por espacios de poder entre los gobiernos civiles o las Fuerzas Armadas” (Diamint, 2008: 111). Mientras que Sergio Eissa (2015), habla de un “enfoque delegativo”, que en última instancia le permitió a los militares mantener ciertos márgenes de autonomía institucional.

Siguiendo el análisis realizado por Frenkel (2017), resulta interesante advertir cómo, incluso con vaivenes, la progresiva reconfiguración de las relaciones entre civiles y militares además de incidir profundamente en la recomposición de la naciente democracia, influyó también en la política exterior y por consiguiente, en las políticas de integración regional. Mientras que el gobierno de Alfonsín no consiguió pacificar a nivel nacional, sí lo logró en el plano regional. Tuvo una política asertiva al iniciar la desmilitarización de la agenda de política exterior, resolver los tradicionales conflictos con los países de la región, a través de tratados y acuerdos bilaterales que contribuyeron a disminuir las tensiones preexistentes con Brasil y Chile y, paralelamente, al promover iniciativas de integración regional que en 1991

se materializaron en la conformación del Mercosur (Diamint, 2014 y Eissa, 2015).

La Argentina post Proceso de Reorganización Nacional logró revertir el patrón recurrente de golpes de Estado, de hecho, los militares no volvieron a tener el poder de antaño –o el que conservaron en casos como Chile y Brasil donde los pactos fundacionales consolidaron la tutela militar– (Diamint, 2014), y aun cuando se consiguió la subordinación de las Fuerzas Armadas al control civil, no se logró en el corto y mediano plazo, una real eficacia en el manejo de los problemas derivados del control civil de las Fuerzas Armadas, así como tampoco en la reconstrucción institucional.

En un primer momento, el retorno a la democracia habilitó el debate en torno al rol de la defensa en Argentina pos militar. En el marco de dicho debate, se logró establecer hacia 1983 un amplio **consenso interpartidario**, que involucro tanto a actores políticos como sociales, y estableció los principios básicos sobre los que desde entonces se asienta el sistema de defensa nacional, a saber: la plena subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades constitucionales civiles; la supresión de hipótesis de conflicto con los países vecinos; el gobierno civil de la defensa¹², y la separación orgánico-funcional entre defensa nacional y seguridad interior (Libro Blanco de la Defensa, Parte II, Cap. IV, 2010: 68). Sin embargo, el proceso de reconstrucción del tejido institucional, es decir, del entramado jurídico-normativo, tomó décadas y no fue sino hasta el 2003 que el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Defensa comenzó a tomar las riendas de dicho proceso de reconstrucción.

¹² Se entiendo por *Gobierno civil o político de la defensa* la conducción política efectiva de la totalidad de las cuestiones que hacen a la Defensa Nacional, a la Política de Defensa y a su derivada Política Militar, ejercida desde el más alto nivel de conducción nacional y jurisdiccional (Directiva de Política de Defensa Nacional, 2009).

2. Repaso del entramado jurídico: pilares del pacto interpartidario

Seguidamente, se describen los principales lineamientos jurídico-normativos que se han ido estableciendo desde el retorno a la democracia en 1983 sobre la base del llamado “pacto o consenso interpartidario” y como los mismos han ido delineando el posicionamiento estratégico del instrumento militar argentino.

El mencionado consenso interpartidario se vio atravesado por un intenso debate orientado no solamente a reformular la defensa nacional, con vistas a re-institucionalizar a las Fuerzas Armadas en el marco de un sistema democrático, sino también, cómo hacerlo de modo que, al mismo tiempo, se excluya su participación del ámbito legal e institucional de la seguridad interior (Saín, 2010).

Producto de dicho consenso y, ante la necesidad de limitar legalmente el campo de acción de las Fuerzas Armadas al ámbito externo, para asegurarse la prohibición de su involucramiento en cuestiones propias de lo doméstico, se sancionó en 1988 la **Ley N° 23.554 de Defensa Nacional**, la cual, al tiempo que derogaba la Ley de 1966¹³, se constituía en la columna vertebral sobre la que se alzaría el sistema de defensa en su conjunto; estableció las bases jurídicas, orgánicas y funcionales de la Defensa Nacional. Y, determinó que la actividad de las Fuerzas Armadas se centraba exclusivamente en el ámbito de la defensa externa¹⁴. “De este modo, el Congreso Nacional colocó la defensa nacional como una función estatal

¹³ La **Ley de Defensa N° 16.970**, sancionada en octubre del año 1966, bajo el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, rezaba en su Art.3: “La defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional”. Dicha definición lejos de establecer en forma clara y precisa la diferencia entre cuestiones propias de la defensa y aquellas características de la seguridad interna las integró, al tiempo que confirió a las fuerzas castrenses a la tarea de controlar y reprimir los conflictos internos de orden político y social, asumiendo así tareas de carácter policial, propias de las fuerzas de seguridad. Se trató pues, de una instancia constitucional, dice Batagglino (2013), que “...habilitó que los fusiles miraran hacia adentro”.

¹⁴ La Ley N°23.554 en su Art. 2 definió a la defensa nacional como “la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”.

tendiente a garantizar exclusivamente la seguridad externa del país, configurando un ámbito de competencia institucional particular y diferente de la seguridad interior” (Saín, 2010: 158). Dicha Ley se constituyó en el instrumento central del Sistema de Defensa Nacional tanto desde el punto de vista legal como institucional, político e histórico, en tanto establece los lineamientos básicos y define cuestiones axiomáticas esenciales para la totalidad de la jurisdicción.

Sin embargo, tuvieron que pasar más de 20 años para que dicha Ley sea reglamentada. Son varios los académicos que coinciden en que, durante el gobierno de Néstor Kirchner, se comenzó a evidenciar una manifiesta voluntad de decidir en torno a asuntos de carácter institucional, centrales de la política de defensa que le compete al Ministerio. De hecho, entre 2003 y 2015 se tomaron decisiones e implementaron medidas que por primera vez permitieron que las autoridades civiles participen activamente en la definición de los criterios políticos y técnicos que determinan y orientan la organización y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Sain, 2010; Diamint 2014; Eissa 2015). En este mismo sentido, Germán Soprano (2017), sostiene que “En los gobiernos de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, la gestión de la ministra Nilda Garré se caracterizó por impulsar una activa política de reformas en la educación, identidad y relaciones de género, justicia y disciplina militar, avanzando en la elaboración de un ciclo de planeamiento por capacidades militares para la defensa nacional, además de reglamentar la Ley homónima tras 18 años de su sanción” (Soprano, 2018).

En el año 2006, durante la gestión de la Ministra Garré, se tomó la decisión política de sancionar el **Decreto N° 727/2006** el cual, fundado en la esencia de la Ley de Defensa Nacional, operativiza dicha Ley, al tiempo que precisa las competencias y atribuciones del Ministerio de Defensa y las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas. El decreto definió con minuciosidad, en su artículo primero, cuál iba a ser la **misión de las Fuerzas Armadas**, a

saber: el instrumento militar de la defensa nacional, las cuales serán empleadas sólo ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s. Y, definió lo que debe entenderse por **agresión de origen externo**“...el uso de la Fuerza Armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas” (Art.1, Decreto N° 727/06)¹⁵.

Además, dicho Decreto reglamentario, a tono con la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, señala que el sistema de defensa nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la **Ley N° 24.059 de Seguridad Interior**¹⁶. Lejos de ser casual e inocente, la taxativa

¹⁵ En el proceso de corrección de la presente tesis, el actual gobierno de Mauricio Macri resolvió, tal como ya lo venía anunciando, incluso desde su estrategia de campaña, poner en marcha un plan de reconversión del sistema de defensa. En dicho marco, impulsó por decreto un profundo cambio en la política militar. Se trata del **Decreto N° 683/2018**, publicado en el Boletín Oficial el 24 de julio de 2018, el cual derogó el Decreto 1691 e introdujo modificaciones en 4 artículos –1, 3, 23 y 24– del Decreto N° 727. Entre los cambios más sustanciales se destaca el hecho de que la denominada “agresión externa”, deja de estar supeditada sólo a la agresión de un Estado. De modo que, a partir de ahora, independientemente de quien sea el agresor, la amenaza va a ser contemplada como una agresión contra la soberanía, integridad territorial e independencia política; abriendo así la posibilidad de involucrar a los militares en el plano de la seguridad interior ante agresiones perpetradas por actores no estatales. “...el MINISTERIO DE DEFENSA considerará como criterio para las previsiones estratégicas, la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento de las FUERZAS ARMADAS, a la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las FUERZAS DE SEGURIDAD.” (Art. 3, Decreto N° 683/2018).

¹⁶ La **Ley de Seguridad Interior (N° 24059/92)**, define a la seguridad interior como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (Art.2). Dicha ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema de Seguridad Interior, al tiempo que complementa aspectos centrales del Sistema de Defensa Nacional al determinar con precisión las circunstancias y formas de complementación de ambos sistemas –Defensa Nacional y Seguridad Interior–, en lo referido a los casos puntuales de excepción en los que se prevé la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito específico de la seguridad interna. Dichos casos aparecen explicitados en los artículos 2, 27, 28, 29, 30, 31 y 32: **Operaciones de apoyo logístico; Operaciones destinadas a la preservación de la Fuerza Armada y al restablecimiento**

separación entre los temas de defensa y seguridad¹⁷, así como también, la sustitución del Servicio Militar Obligatorio por la nueva **Ley del Servicio Militar Voluntario (N° 2429/95)**¹⁸, respondieron a la ya mencionada política de prohibiciones que implementó el menemismo, orientada a establecer reaseguros para limitar el accionar de las Fuerzas Armadas al interior del territorio argentino, vista la necesidad de ir cercenando los espacios de poder que los militares continuaban conservando¹⁹.

A tono con los acontecimientos que hacia principios de la década de 1990 trastocaron el escenario internacional –fin de la Guerra Fría, disolución del bloque soviético y consecuente desaparición del “enemigo comunista”–, la administración menemista se apalancó en la política exterior para asignarles a las Fuerzas Armadas un nuevo rol: ser el “instrumento” de la política exterior (Canelo 2007). En virtud de las “relaciones carnales” establecidas por entonces con los Estados Unidos, los militares Argentinos pronto se vieron alineados tras las prioridades norteamericanas²⁰, materializadas en el envío de tropas a la primera Guerra del Golfo y a Haití y, la participación en fuerzas de paz bajo mandato de las Naciones Unidas.

del orden dentro de la jurisdicción militar; Operaciones de empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas.

¹⁷ Pese a lo establecido por la ley, la discusión en torno al involucramiento de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad interna, es un tema recurrente, tanto entre los dirigentes políticos de la República Argentina, como en el ámbito interno de los países de la región.

¹⁸ La **Ley del Servicio Militar Voluntario (N° 2429/95)**, define al Servicio Militar Voluntario como “...la prestación que efectúan por propia decisión los argentinos varones y mujeres, nativos, por opción o ciudadanos naturalizados, con la finalidad de contribuir a la defensa nacional...” (Artículo 1º, Ley 2429, 2005). Esta ley realizó una importante modificación en el Sistema de Defensa al implementar el Servicio Militar Voluntario en reemplazo del anterior esquema de reclutamiento de tropa –el Sistema Militar Obligatorio–, vigente en la República Argentina desde 1901 a 1995.

¹⁹ En éste punto, vale destacar que en la práctica, la distinción entre las nociones y esferas de actuación de la defensa y la seguridad ha implicado adiestramiento, equipamientos y doctrinas de empleo específicas y, en dicho sentido los fenómenos identificados dentro del amplio espectro de las “nuevas amenazas”, han pasado a ser responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad –policía federal, provincial, Gendarmería nacional, instituciones de inteligencia– (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2010).

²⁰ No menos importante para Argentina en general y para las Fuerzas Armadas en particular fueron las alineaciones vinculadas con las principales prioridades de los Estados Unidos en la región, a saber, la transferencia de tecnología nuclear y misilística a países extracontinentales. A Argentina le costó primero, el desmantelamiento del misil CONDOR II y consecuentemente, la adhesión al Tratado de Tlatelolco.

En dicho contexto y conforme a la progresiva complementación de la Ley N° 23.554, el sistema de defensa fue consolidándose con el correr de los años a partir de la sanción de nuevas disposiciones. En 1998 y acorde al “nuevo rol” que el menemismo le había asignado a las Fuerzas Armadas, se sancionó la **Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (N° 24948/98)**²¹, que entre muchas otras cuestiones, estableció los escenarios de empleo del instrumento militar, dentro de los cuales se contemplan las operaciones en el marco de las Naciones Unidas y, en un eventual sistema de Defensa Subregional.

Pero, no fue sino hasta el año 2003 que bajo la presidencia de Néstor Kirchner y la conducción ministerial en la cartera de Defensa de José Pampuro primero, pero fundamentalmente de Nilda Garré, desde diciembre de 2005, se asistió a una efectiva consolidación de la conducción política de la defensa, al tiempo que se revalorizó una agenda estricta en materia de defensa que comenzó a implementar un proceso de transformación de dicho sistema, a través de la modernización de los criterios políticos, técnicos y militares que orientan la organización del sistema defensivo-militar –también denominado “reformas de segunda generación”–.

En dicho marco, se encaró hacia 2008 una significativa reestructuración del Ministerio de Defensa. A partir de la creación de nuevas subsecretarías y direcciones dotada de recursos civiles altamente profesionalizados, se dieron pasos muy firmes en el fortalecimiento de la conducción civil de las Fuerzas Armadas. Dichas medidas fueron a su vez complementadas con la transferencia de servicios científicos especializados que, históricamente habían funcionado bajo la órbita militar (Cels, 2017).

²¹ La **Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (N° 24948/98)**, ratificó el principio de conducción civil de la Defensa, al establecer precisiones para el imperativo proceso de reestructuración que demandaba el Instrumento Militar y determinó los escenarios de empleo del mismo: operaciones en el marco de las Naciones Unidas; operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la Ley de Seguridad Interior; operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y para la participación de las Fuerzas Armadas en un eventual Sistema de Defensa Subregional.

En ese contexto, se sancionó en el año 2006 el **Decreto N°1691**²² **“Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”**²³, en el cual se expone lo que se denomina “...parámetros y criterios para la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los principales lineamientos de la Política de Defensa Nacional, y el marco legal y normativo vigente en la materia”. El mismo, supuso una doble novedad: por un lado, se le adicionó a las Fuerzas Armadas una cuarta tarea subsidiaria ligada a su contribución con el proceso de **construcción de un sistema de Defensa Subregional, en tanto** “...factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión” (Decreto N° 1691, 2006). Mientras que, la segunda novedad estuvo dada por la introducción del concepto de **“planeamiento por capacidad”**²⁴, en reemplazo del arcaico y anacrónico método del planeamiento por “hipótesis de conflicto”. Ante la incertidumbre respecto del enemigo y frente a la imposibilidad de definir en forma clara y precisa dónde reside la amenaza, el diseño de fuerzas se fue acomodando al desarrollo de medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales de la Nación y en el marco de una actitud estratégica defensiva que claramente impide la proyección de recursos de poder. De modo que no se trata tan solo de una elección estratégico-militar, sino de un proceso mediante el cual el control civil sobre las Fuerzas Armadas y las medidas adoptadas en materia de política exterior son determinantes (Anzelini, 2012).

²² Se trató del primer documento político sistémico de carácter y contenido específicamente técnico-militar, tendiente a establecer los criterios y parámetros orientadores de las misiones, concepción y criterios de empleo efectivo, organización, funcionamiento, rediseño de capacidades y equipamiento de las Fuerzas Armadas de la Nación.

²³ Tal como se mencionó precedentemente, dicho decreto fue derogado por el Decreto N° 683/2018, publicado en el Boletín Oficial el 24 de julio de 2018.

²⁴ “El planeamiento por capacidades, presupone un ambiente incierto, por lo cual sólo define amenazas genéricas y prioriza el desarrollo de aptitudes flexibles. De esta manera, renuncia a identificar a priori adversarios o enemigos de carácter estatal contra los cuales organizar en forma reactiva su poder militar” (Libro Blanco de la Defensa, 2010: 293).

En el marco de la renovación cualitativa en el tratamiento de los asuntos estratégicos que se viene dando cuenta, el punto de inflexión en la agenda política de la jurisdicción, estuvo dado por el relanzamiento del denominado **“Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”** –aprobado por el **Decreto N°1729/2007**–. Por primera vez desde 1983 el planeamiento de la defensa fue elaborado y supervisado por la conducción civil de la defensa. El mismo surgió producto de la necesidad de fortalecer al Ministerio de Defensa y con él, al gobierno político de la defensa, al tiempo que limitar el poder y la influencia de las Fuerzas Armadas. Este documento identifica y determina las instrucciones rectoras de la Política de Defensa, la Política Militar y todos los subsistemas del instrumento Militar. Representa la institucionalización e implementación de una arquitectura de abordaje integral y sistémico de todo lo relativo a las obligaciones y competencias de los organismos de la jurisdicción en materia de planeamiento de la defensa²⁵ (Instituciones de la Defensa en Suramérica, 2015).

Ahora bien, el mencionado Ciclo de Planeamiento no va a ser iniciado sino hasta el año 2009, que por intermedio del **Decreto presidencial N° 1714/2009** se sanciona por primera vez en la historia de la Defensa Nacional de la República Argentina, la **Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)**. Dicha directiva da cuenta de los principales lineamientos, concepción y posicionamiento estratégico que orienta y conduce las cuestiones de la política de Defensa Nacional. Asume que Argentina se encuentra inserta en un escenario global caracterizado por la creciente complejidad de las cuestiones de seguridad y una marcada asimetría interestatal respecto de las capacidades militares de las naciones que componen el sistema internacional.

²⁵ En el marco del mencionado proceso de reformulación del sistema de defensa, también se sancionó **La Ley N° 23.049 de Reforma Integral del Sistema de Justicia Militar del año 2008**, que derogó el antiguo Código de Justicia Militar para dar paso a un Sistema Disciplinario de las Fuerzas Armadas. Es decir, se eliminó la duplicación de figuras penales entre el Código de Justicia Militar y el Código Penal de la Nación.

A nivel regional, y en lo que respecta al ámbito sudamericano, se destaca la escasa posibilidad de conflictos interestatales con derivaciones militares, dado el generalizado apoyo a las iniciativas de establecimiento de la región como una “zona de paz”, el compromiso extendido para con los esquemas de seguridad colectiva regional y mundial y, el constatado incremento de MFCyS y cooperación militar, tanto bilaterales como multilaterales. Sin embargo, por otro lado, aún se advierte la preexistencia de diferendos estatales irresueltos, el mantenimiento de enclaves coloniales (Malvinas), así como la existencia de grandes espacios territoriales con recursos naturales, susceptibles de ser objeto de reclamos soberano. He aquí entonces un doble diagnóstico, donde una interpretación más afable hacia la región, se complementa con una visión más realista, que brega por el mantenimiento de una actitud estratégica de carácter defensivo ante la incertidumbre en cuanto al tipo de agresión que se podría llegar a enfrentar en un futuro. En el marco de dicha coexistencia, se define a Sudamérica en términos de un “...proceso sinérgico, una generalizada dinámica de distensión, diálogo, cooperación, concertación e integración...” (Decreto N°1714/2009), al tiempo que se advierte que la consolidación general de dichas prácticas de cooperación no ha supuesto necesariamente, ni en modo alguno la renuncia a estructurar, disponer y organizar un dispositivo militar que les permita asegurarse una capacidad de defensa autónoma.

El mencionado diagnóstico enmarcado en ésta doble coexistencia, da cuenta de la doble dimensión que asume el posicionamiento y actitud estratégica de la defensa argentina, puesto que al tiempo que es “autónoma”, esto es, la propia política de defensa Nacional, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, también es “cooperativa”, en tanto se vincula y complementa con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto a nivel subregional, como regional y global (Decreto N°1714/2009). Dicho modelo, colocó a Sudamérica como primer círculo de interés estratégico y a Latinoamérica como su segundo círculo prioritario; ligando de ésta manera la inserción internacional del país a la subregión, en correspondencia con los lineamientos establecido por la política exterior.

Cinco años después de haberse aprobado la primer DPNP, en 2014 y ya bajo la conducción ministerial de la defensa en manos de Agustín Rossi, se decidió actualizar la DPDN por medio del **Decreto N°2645/2014**, el cual sancionó la nueva **“Directiva de Política de Defensa Nacional”**, dando así inicio formal al segundo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. El mismo, reafirma que es política de Estado profundizar, a nivel regional, la cooperación en materia militar y de defensa y, al mismo tiempo, avanzar en la construcción de un Sistema de Defensa Regional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados y permita acceder a estadios cualitativamente superiores a fin de asegurar las condiciones que contribuyan a garantizar el mantenimiento futuro de la paz. En lo que respecta a su contenido estratégico, la nueva directiva no hizo más que profundizar la línea de la DPDN de 2009 y estableció que el planeamiento estratégico militar y el diseño de las Fuerzas debía continuar estructurándose conforme al criterio de “capacidades militares” y a los factores previamente establecidos por el DPDN de 2009²⁶.

La transformación del sistema de defensa no ha sido un hecho aislado, sino que, por el contrario, ha estado a tono con el devenir de la región, así como con procesos y acontecimientos que derivaron en la desarticulación de los parámetros tradicionales de conflicto y en una significativa modificación del contexto político institucional. Argentina ha avanzado en la consolidación de un modelo de defensa y un instrumento militar que está en clara concordancia con los esfuerzos encarados por otros países de la región, y cuyos objetivos: consolidar a Sudamérica como una “zona de paz”; construir una identidad suramericana de defensa y generar consensos que fortalezcan

²⁶ El 30 de julio de 2018, el gobierno de Mauricio Macri por medio del Decreto 703/2018 estableció una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional, al tiempo que, deroga las directivas anteriores (1714/2009 y 2645/2014). La nueva DPDN en su apreciación del escenario regional se limita a hacer mención de la participación activa de Argentina en espacios como la OEA, el Mercosur y su acercamiento a la Alianza del Pacífico. Y, no solo omite todo lo vinculado a la participación activa del país en la construcción de un Sistema de Defensa Regional, sino que, lejos de hacer referencia al CDS en el marco de la Unasur; la nueva DPNP arremete sin miramientos contra el gobierno venezolano el cual afirma, “...persiste en sus esfuerzos por consolidar un régimen autoritario que viola de manera sistemáticas las libertades fundamentales y los derechos políticos de sus ciudadanos” (Decreto 703/2018).

la cooperación regional en materia de defensa, no pueden ser posibles sino en el marco de la adopción de un posicionamiento estratégico defensivo, que resigne la posesión de capacidades militares ofensivas que puedan generar percepciones de seguridad negativas por parte de los países vecinos. Todo lo cual, claramente no implica que se tenga que renunciar a las capacidades necesarias para el ejercicio de una “legítima defensa” (Canto; Eissa; Gastaldi y Justribó, 2013).

El posicionamiento y actitud estratégica sobre el cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado Argentino, se encuentra enmarcado en el concepto de “legítima defensa” ante agresiones de terceros Estados –establecido por la Carta de Naciones Unidas, en su artículo 51²⁷–. Su diseño de fuerzas se acomoda al desarrollo de medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales identificados por el Nivel Estratégico Nacional y, en el marco de una actitud estratégica defensiva que impide la proyección ofensiva de recursos de poder (Anzelini, 2012).

Las iniciativas adoptadas tanto en materia de política-normativa –vinculadas a la decisión de favorecer una **actitud estratégica defensiva**, con capacidades no ofensivas y, amparadas bajo el denominado **planeamiento por capacidad**–; sumado a las iniciativas de política exterior y a las prioridades de inserción e integración en el escenario regional e internacional, sentaron las bases del instrumento militar argentino post dictaduras. Y, por primera vez, la cartera de defensa, en manos de una

²⁷ “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales” (Carta de Naciones Unidas, Art. 51).

conducción política, asumió responsabilidades y tomo decisiones que hasta entonces habían estado en poder de los militares.

Sin embargo, y tal como se ha pretendido demostrar a lo largo de éstas páginas, lejos de tratarse de un proceso ordenado y uniforme, las transformaciones cualitativas y cuantitativas que ha sufrido el sector se ven signadas por un sinfín de condicionantes –estructurales y coyunturales–, que inclinan la balanza hacia uno u otro lado, según corresponda. Constituyéndose la dicotomía conducción civil versus autonomía profesional de las Fuerzas Armadas en transversal al entramado político-institucional del instrumento militar argentino.

Las mencionadas tensiones entre el control civil y la autonomía militar, luego de transitar por un período de relativa armonía en materia de funciones y toma de decisiones durante los gobiernos anteriores, vuelven a ocupar una renovada centralidad en el gobierno de Mauricio Macri. Todo parecería indicar que se tomaría una dirección parcialmente distinta, en tanto así lo indican: el Decreto presidencial N° 721/16, a través del cual se delegan facultades del Ministerio de Defensa a las Fuerzas Armadas, devolviéndole márgenes de autonomía para administrar el recurso humano militar; el fallo de la Corte Suprema de Justicia que concedió el beneficio de la ley 2 x 1 a ex-militares condenados por crímenes de lesa humanidad y; la manifiesta tendencia a involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las denominadas nuevas amenazas, tal como quedó parcialmente establecido en el Decreto 683/2018, volviendo a poner en discusión la diferenciación conceptual entre las nociones de defensa y seguridad, favoreciendo la intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito específico de la seguridad interior y, propiciando así la generación de márgenes de poder que, sabido es, genera dicho “policiamiento” de las Fuerzas Armadas.

CAPÍTULO III

La cooperación en defensa de Argentina: entre la política exterior y las prioridades de integración

La política de cooperación en defensa de Argentina se enmarca dentro de los lineamientos y objetivos que orientan la denominada “dimensión internacional de la defensa”, cuyas prioridades de acción se ilustran a través de un esquema de “círculos concéntricos”, que van desde los espacios prioritarios –Sudamérica–, seguido sucesivamente del espacio regional –Latinoamérica y el Caribe–, hacia lo global.

En la presente tesis, la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región es abordada a partir de dos variables: **la orientación de la política exterior** y las **prioridades de integración adoptada por los respectivos gobiernos argentinos**. Dichas variables son ponderadas desde una triple perspectiva: bilateral, subregional y hemisférica. En el presente apartado se ahondará en las últimas dos; siendo las relaciones bilaterales –Argentina-Brasil y Argentina-Chile–, materia de análisis de los capítulos IV y V.

Por un lado, se aborda la cooperación a partir de los componentes del sistema interamericano –OEA, JID, TIAR y las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA)– y los espacios de encuentro y articulación facilitados por el mismo. Mientras que por el otro, se analiza dicha cooperación a partir de la constitución del CDS; primer y única estrategia de cooperación para la defensa a nivel subregional –estrictamente sudamericano–, fundada en la decisión política de darle un marco institucional a la cooperación en defensa preexistente.

He aquí entonces las experiencias de cooperación en defensa que la región tiene en su haber y, a partir de las cuales se anda y desanda el camino surcado por las mismas, poniendo especial esfuerzo en identificar aquellas

acciones u omisiones propias de los condicionantes político-ideológicos que permean la orientación de política exterior y las prioridades de integración.

Ahora bien, para el caso se toma como **indicadores** de esos condicionantes político-ideológico la ausencia y/o participación en Cumbres y Foros regionales y subregionales, en desmedro, o a favor, de aquellos de carácter multilateral con activa participación de la OEA, los Estados Unidos y los Organismos Multilaterales de Crédito –Banco Mundial, FMI, etc.– así como también, el rechazo o por el contrario, la entusiasta y vehemente insistencia en lograr TLC interbloque, entre otras.

1. La cooperación para la defensa en el sistema interamericano

Históricamente, los mecanismos de cooperación hemisférica se han estructurado en torno a los Estados Unidos, eje del sistema interamericano, que abrazó para sí a la región como su zona de seguridad; constituyéndose la seguridad continental en uno de los principales instrumentos que a lo largo del tiempo ha sostenido al Sistema Interamericano²⁸. En dicho marco, la estructura del sistema interamericano que moldea la política de cooperación en defensa, se remonta a los inicios de la Segunda Guerra Mundial. Tanto la JID (1942) como el TIAR (1947) se constituyeron primero bajo la premisa del combate contra el autoritarismo, pero ya en contexto de la Guerra Fría, mudaron su razón de ser a la lucha contra el avance del comunismo en los países del continente.

La JID –órgano de asesoramiento militar–, se constituyó a partir de un entendimiento entre militares, que habilitó un acuerdo sobre el que se ha sostenido la cooperación militar que, por encima de las regulaciones políticas, ha contribuido a fortalecer a las Fuerzas Armadas

28 El denominado “Sistema Interamericano” comprende tanto la organización como los instrumentos legales y la normativa vigente dentro del continente americano, a saber: la Carta de la OEA (1948); el Tratado Americano sobre Solución Pacífica (Pacto de Bogotá 1948); el TIAR (1947) y la JID (1942).

latinoamericanas, que adoctrinadas²⁹, comenzaron desde entonces a observar fielmente la doctrina de seguridad nacional (Diamint, 1999). Se trata de una institución permanente, que tiene a su cargo preparar la planificación militar de la defensa común y mantenerla actualizada, en estrecho contacto con los gobiernos a través de sus respectivas delegaciones. Resulta interesante la lectura que realiza Alejandro Frenkel (2017), al sostener que dada la naturaleza militar de la Junta, la misma se constituyó desde sus inicios en el símbolo de la diplomacia militar, dado que históricamente se caracterizó por una preeminencia de los efectivos militares en detrimento de la conducción y el control de las autoridades civiles.

Por su parte, el **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca** –instrumento de seguridad colectiva–, es una alianza defensiva en cuyo Protocolo Reformas de San José de Costa Rica (1975), revela la obligación de asistencia mutua y común defensa de las repúblicas frente a agresiones externas –defensa que era pensada exclusivamente frente al flagelo del comunismo–. Desaparecida la amenaza que “aglutinaba” al continente, el TIAR se presenta desprovisto de una unidad doctrinaria y su coordinación que, lejos de emerger de los ámbitos políticos de decisión, está estrictamente asociada a la cooperación militar, nunca ha logrado siquiera sentar las bases de una estrategia de defensa en el continente (Diamint, 1999). Tal vez sean éstas características distintivas del tratado las que expliquen la incapacidad que ha demostrado a lo largo de su prolongada existencia, para dar respuestas a los conflictos del continente³⁰. Argentina acudió a éste organismo en dos oportunidades. La primera, tal vez el caso más emblemático por su no aplicación, fue en 1982 frente a la Guerra de Malvinas. Y la segunda, en 2001 ante los ataques de las Torres Gemelas (Merkel, 2014).

²⁹ En 1962 se creó el Colegio Interamericano de Defensa (CID). Institución académica dependiente de la JID, orientado principalmente al intercambio entre militares del continente, aunque también asisten civiles y sobre el cual los Estados no participaban en el diseño de sus contenidos.

³⁰ Entre 1948 y 2008 el TIAR sólo intervino en 25 conflictos, en su mayoría vinculados con disputa de soberanía.

Con la disolución de la URSS y el consiguiente fin de la Guerra Fría, las ya cuestionadas instituciones del sistema interamericano se enfrentaron ante signos visibles de agotamiento. Entre el incierto accionar del TIAR y los grises que opacaban la relación entre la JID y la OEA –señal evidente de la debilidad estructural de los mecanismos hemisféricos–, surgió la necesidad de readaptarlos al nuevo contexto³¹. Desaparecido el comunismo, la amenaza compartida se fue diluyendo a la luz de las divergentes concepciones que comenzaron a emerger y, la seguridad colectiva fue, poco a poco, cediendo paso la seguridad cooperativa. **Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad** fueron el instrumento encontrado que permitió enfrentar los conflictos y factores de riesgo relativos a la seguridad de los países y la región, en tanto contribuyó a fortalecer el diálogo, facilitó el conocimiento mutuo y favoreció una mayor colaboración. Institucionalmente esto se materializó en el año 1992, en la constitución de la **Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH)**, órgano político de la OEA.

Argentina, que lejos de sostener una postura uniforme en relación a las instituciones y al funcionamiento del sistema interamericano, ha ido mudando en su forma de vincularse conforme el posicionamiento político-ideológico del gobierno de turno, encontró en el sistema hemisférico de la OEA y en el seno de las Naciones Unidas, a principio de 1990, un espacio a través del cual tender puentes con los Estados Unidos y desplegar su estrategia de re-inserción internacional, al tiempo que re-asignarle a las Fuerzas Armadas la misión de ser un instrumento de su política exterior.

En tanto instrumento, las Fuerzas Armadas acompañaron desde entonces las decisiones a nivel internacional y, actuaron acorde a la definición de política de defensa que fija el Ministerio de Relaciones Exteriores, volviéndose así funcionales tanto a las estrategias de alineamiento con

³¹ Klepak (2000), sostiene que fueron muchos los que se han opuesto a que la JID sea abolida debido a que es considerado un destino atractivo para oficiales latinoamericanos, en tanto los conecta con “Los grandes” de los asuntos de defensa internacional, establecen lazos personales entre oficiales de toda la región y dirige el CIAD que es visto como algo levemente mejor que la Junta misma.

occidente, como a la política de cooperación en defensa con los países vecinos que, por primera vez se comenzaba a gestar. En éste sentido, el entonces Canciller Guido Di Tella, era un convencido de la necesidad de vehiculizar dicha cooperación puesto que entendía que aquietadas y disminuidas las tensiones regionales no solo justificaría menos inversiones en el área de defensa, recortes y control, sino que, pacificado el medio regional, los militares no presionarían con la necesidad de equiparse o comprar armamentos por una posible confrontación o tensión con algún país vecino; disminuyendo así los espacios de poder de las Fuerzas Armadas (Diamint, 2014). Según la visión de Rut Diamint (2018)³² es así como se fue delineando una tendencia que se va a mantener y consolidar con el tiempo, cual es la tradición de Argentina de poner la defensa como un mecanismo de su política exterior.

En pos de la mencionada re-inserción en la agenda internacional, a nivel global, Argentina se consagró a apoyar toda acción que atendiera y requiriera el apoyo de la seguridad internacional en general y los Estados Unidos en particular. Fue así como el rol de los militares dio un vuelco. Entre 1990 y 1999 las Fuerzas Armadas Argentinas participaron en 24 misiones de OMP bajo el mando de las Naciones Unidas³³; se decidió su participación en la coalición que se formó para la primera Guerra del Golfo (1990-1991); se procedió al desmantelamiento del Proyecto Misilístico Condor II (1993) y la posterior ratificación del Tratado de Tlatelolco (1994) y el Tratado de No Proliferación Nuclear (1994). Sumado al más controvertido de los logros: el

³² Entrevista realizada por la autora a **Rut Diamint**, profesora en la Universidad Torcuato Di Tella e investigadora del CONICET. Es asesora del Secretario General de las Naciones Unidas en la Junta de Asuntos de Desarme. Fue asesora de la Presidencia Provisional del Senado, de la Subsecretaría de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (1993-1996) y del Ministerio de Defensa (2003-2006). Entrevista realizada el 1 de junio de 2018.

³³ En tanto instrumento de la política exterior, Argentina por medio de sus Fuerzas Armadas participa en OMP bajo mandato de la ONU desde el año 1958; siendo su primer destino el Líbano. Desde entonces –con más o menos involucramiento– Argentina ha participado activamente. Sin embargo, entre 1990 y 1999 se registra un aumento exponencial de la participación en OMP; las Fuerzas Armadas se vieron involucradas en esos 9 años, en 24 nuevas misiones (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2015).

otorgamiento en 1998 del status de Aliado Mayor Extra OTAN –único otorgado por los Estados Unidos en América Latina–³⁴.

Sin embargo, vale subrayar que en el ámbito estrictamente de la seguridad pública, durante ésta época, Argentina nunca fue más allá de la separación entre defensa y seguridad, ni involucró a los militares en lucha contra las nuevas amenazas. Y aun cuando la tendencia norteamericana abogaba por impulsar entre los países latinoamericanos la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico; en el caso particular de Argentina, los Estados Unidos aceptaron y respetaron dicha demarcación. En la opinión de Alejandro Frenkel (2018)³⁵, Estados Unidos lo respetó fundamentalmente porque Argentina estaba alineada en otras cuestiones y porque a Estados Unidos en ese momento, lo que realmente le interesaba en relación a Argentina era que el país desmilitarizara su política exterior y subordinara a los militares al control civil, antes que involucrarlos en las nuevas amenazas.

Ahora bien, a nivel hemisférico, el menemismo encontró en la cooperación regional en torno la seguridad, la democracia, los derechos humanos y la necesidad de renovar el sistema interamericano de defensa y readaptar la OEA al mundo de post Guerra Fría, un espacio a partir del cual encarar también dicha re-inserción, “...fue tanto una acción para revitalizar el multilateralismo como un acto de acercamiento a Estados Unidos...” (Diamint, 2014: 182). En dicho sentido, fue Argentina quien abrió el juego acerca de qué forma darle a éstas piezas institucionales. El representante

³⁴ Washington nombra aliado extra-OTAN a países que contribuyen con las misiones internacionales de paz, tienen políticas de seguridad afines y les aseguran un equilibrio geopolítico en el plano regional. Ahora bien, los beneficios tangibles derivados de la condición de aliado extra-OTAN no son notables; en principio, los aliados tienen prioridades para recibir material de defensa excedente del arsenal de Estados Unidos, pueden adquirir municiones antitanques de uranio empobrecido y participar en ciertos programas de cooperación e investigación con el Pentágono (Tokatlian, 2007). Sin embargo, dicha condición de Aliado Mayor Extra OTAN fue fuertemente criticado por Brasil y Chile, en tanto entendían que se trataba de una condición desestabilizadora que dañaba las relaciones en el Cono Sur.

³⁵ Entrevista realizada por la autora a **Alejandro Frenkel**, Doctor en Ciencias Sociales, especialista en la temática. Fue asesor del Ministerio de Defensa y Delegado argentino en el CDS entre 2008 y 2013. Entrevista realizada el 18 de mayo de 2018.

argentino ante la OEA, pugnaba por la incorporación permanente de la JID al marco de la OEA, impulsó modificaciones tendientes a subordinar legalmente la JID a la OEA, como órgano de asesoría técnico-militar sin carácter operativo³⁶.

El paulatino incremento del diálogo y la interacción entre los ministerios de defensa y las instituciones militares –fundamentalmente dentro del marco institucional hemisférico–, así como también, la mejora en la confianza y la transparencia, en tanto elementos constitutivos de una agenda liberal que predominó y se extendió en la época del regionalismo abierto, contribuyeron a forjar y consolidar la idea de crear un espacio de encuentro y discusión a nivel continental.

Por iniciativa de los Estados Unidos se impulsó la **Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas**. Un foro pos Guerra Fría, que desde su primera reunión celebrada en Williamsburg, Estados Unidos en 1995, se reúne regularmente cada dos años. Durante las primeras reuniones el énfasis estaba puesto en las relaciones cívico-militares de los gobiernos democráticos y la importancia de la democracia en la administración de la defensa. Sin embargo, resultó evidente que poco a poco y, a la luz del despertar de las nuevas amenazas en la pos Guerra Fría, la agenda de seguridad de las Américas fue acaparando la mayor cantidad de problemáticas, en detrimento de la agenda de defensa (Diamint, 2014), y a favor de una flexibilización de la demarcación entre defensa y seguridad pública, que propició la incorporación de la noción de **seguridad multidimensional**.

³⁶ Vale remarcar que la vinculación jurídico-institucional entre la JID y la OEA fue desde sus inicios un parte aguas entre los países de la región. Mientras unos se oponían rotundamente a la estructuración de la JID en el marco de la OEA, otros pugnaban por la incorporación permanente de la Junta a la Carta de la OEA, como un Consejo de Defensa, al igual que los otros Consejos. Esta última alternativa fue la que finalmente prevaleció. Sin embargo, recién en el año 2006 la JID se integró a la OEA como ente de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas militares y de defensa, sin facultades vinculantes (Celi de la Torre, 2012).

Resulta interesante subrayar que el posicionamiento argentino en torno al régimen hemisférico de seguridad, históricamente se caracterizó por buscar los medios para evitar la injerencia en las actividades militares del país. En éste sentido, y según el análisis realizado por Federico Merkel (2014), dicho posicionamiento estuvo signado por dos orientaciones que se mantuvieron más o menos estables desde 1983. Primero, “...no aceptar respuestas operativas que involucraran acciones comunes en el plano militar” y segundo, “...no aceptar principios normativos ni reglas operativas que desdibujaran la separación entre defensa y seguridad” (Merkel, 2014: 362)³⁷.

En la agenda pos Guerra Fría, la defensa de la democracia, los derechos humanos y el libre mercado –en un mundo regido por las máximas del capitalismo y el regionalismo abierto–, sumado a los atentados del 11 de septiembre de 2001, completaron el escenario. El terrorismo internacional pasó a encabezar la larga lista de problemáticas y factores de riesgo e inestabilidad que se enmarcan dentro de las nuevas amenazas, es decir, el “nuevo enemigo” a combatir.

Argentina que por entonces atravesaba una de las crisis política, económica e institucional más dramática y desestructurante de su experiencia democrática y, ya para el 2003 en manos de dirigentes que adherían a otra forma de concebir y hacer política; comenzó a transitar un acelerado distanciamiento del sistema hemisférico en general y de la OEA en particular, como espacio de inmediata pertenencia, participación y discusión. Se dejó de utilizar a la OEA y se pasó a criticarla, en tanto el nuevo gobierno argentino, con marcadas tendencias progresistas y de centro izquierda, la entendió como un apéndice de los Estados Unidos, también en el plano de la seguridad.

³⁷ Cabe destacar que son justamente estos dos principios los que se han puesto en entredicho tras la llegada al poder de la administración Cambiemos.

Lo interesante a destacar aquí es la tradición que Argentina va construyendo desde Menem en adelante, de utilizar la política de cooperación en defensa como un mecanismo de su política exterior. Tradición que se consolida muy fuertemente con la conformación de la Unasur y el CDS en 2008.

2. El giro a la izquierda de la región y la búsqueda de una propuesta autonómica en materia de integración y cooperación en defensa

En un contexto de crisis, legado de las políticas neoliberales orientada por la lógica del mercado, aplicadas durante la larga década de 1990; los años 2000 trajeron consigo una avalancha de elecciones de gran diversidad de presidentes de izquierda y gobiernos que, uno a uno fueron adhiriendo al denominado “giro a la izquierda de América Latina”. Gobiernos cuyo denominador común fue la oposición a las políticas del Consenso de Washington, ubicados a la izquierda del espectro político, de marcada tendencia progresista, que encontraron en las estrategias de concertación, cooperación e integración regional la manera de fortalecer los lazos políticos y territoriales entre los países de la región. Planteando así una redefinición de los principios y objetivos integracionistas sostenidos hasta entonces, al tiempo que, propiciaron mayores márgenes de autonomía, principalmente frente a los Estados Unidos y a las instituciones panamericanas lideradas por Washington y, de cara a diversificar las relaciones exteriores.

Dicho escenario estuvo signado desde un comienzo por profundas divergencias políticas. Moreira y otros (2008), han identificado dos perfiles diferentes: **“los nuevos gobiernos de izquierda”**, inscribiendo dentro de ésta categoría a Lula en Brasil; Tabaré en Uruguay; los Kirchner en Argentina; Lugo en Paraguay y, Lagos y Bachelet en Chile. Y por otro lado, **“los gobiernos populistas”**, personificado en el eje bolivariano con Hugo Chávez en Venezuela; Evo Morales en Bolivia; Rafael Correa en Ecuador y Ortega en Nicaragua. Por su parte, Anabella Busso (2017), ha completado el análisis precedente incluyendo un tercer perfil, a los fines de poder

demostrar la existencia de un grupo de países que históricamente ha optado por gobiernos de signo neoliberal. Dentro de éste tercer grupo su ubican aquellos países que mantuvieron las lógicas político-económicas predominante durante los años 1990, a saber: México; Colombia; Perú; Chile durante la gestión de Piñera y también el Paraguay anterior y posterior a Lugo (Busso, 2017).

La convivencia de gobierno con orientaciones políticas diversas no inhabilito, al menos durante la primera década de los años 2000, que América del Sur se constituya en un espacio geográfico de relevancia para la integración regional, y que dicha integración se pueda repensar y redefinir a partir de la primacía de los consensos políticos y la reconsideración de los modelos de desarrollo. Los países pudieron encontrar espacios y elementos que sí le dieron cierta homogeneidad al proceso político, como por ejemplo, el posicionamiento en relación a las reformas pro-mercado, la necesidad de recuperar para sí el rol del Estado y posicionarlo por encima del mercado y, una postura muy crítica respecto a los organismos multilaterales, entre otros (Moreira y otros 2008). En ese contexto, afirma Busso (2018), se planteó la búsqueda de “una identidad latinoamericana” basada en la noción de patria grande.

Por su parte, la estrategia de inserción internacional³⁸ también dio un vuelco retundo. Se dejó de mirar hacia el norte, al tiempo que se fueron impulsando y desarrollando nuevas modalidades de inserción internacional, de marcada tendencia autonómica y con significativas redefiniciones en las concepciones y mecanismos de relacionamiento intra y extra regionales. Los países comenzaron a diseñar políticas exteriores tendientes a profundizar los vínculos con los países vecinos, al tiempo que le imprimieron dinamismo a la integración regional, materializada en el surgimiento de nuevos espacios

³⁸ Retomando la definición de “estrategia de inserción internacional” trabajada de Lorenzini (2011) y citada por Busso (2017), se explicita a partir de un conjunto de premisas y lineamientos de política exterior orientados a vincularse con otros actores en el sistema internacional en su dimensión política, económica y de seguridad.

–Alba, Unasur, Celac– y, se comenzaron a diversificar las relaciones principalmente con los países emergentes, de cara a forjar y fortalecer los vínculos, principalmente con el bloque de los BRICS³⁹.

El activismo subregional de la primera década de siglo XXI sudamericanizó la integración. Aggiornó las instancias de integración surgidas en los años 1990, como el Mercosur y la Comunidad Andina, al tiempo que avanzó firmemente en la construcción de la Unasur, el Alba y la Celac. Todos estos espacios tuvieron en común el hecho de no admitir la participación de los Estados Unidos y, consagrarse a la búsqueda de una integración que no sólo se circunscriba a las variables comerciales, sino que contemplase la actuación y/o intervención en diversas áreas. Esta nueva realidad sudamericana fue estudiada y analizada por el mundo académico a partir del desarrollo conceptual del denominado “regionalismo post-liberal o post-hegemónico” (Busso, 2017).

Lo interesante de dicho desarrollo teórico, es la posibilidad de pensar y dar cuenta de las nuevas realidades que se estaban forjando en torno a la reconfiguración del escenario regional, cuya principal novedad estaba dada por la generación de nuevos consensos en torno a los intereses y valores propios y característicos de la región, asociados éstos a un entendimiento de que hay procesos, tales como el diseño de una agenda orientada a intensificar la cooperación en asuntos políticos, económicos, sociales, culturales, medioambientales y de seguridad regional, que solo se alcanzan por medio de la cooperación transfronteriza y la generación de alianzas.

A partir del año 2000 se comienzan a suceder una serie de diálogos entre los presidentes de la región, con el objetivo de revisar los esquemas de

³⁹ Aquí bien vale la aclaración de la académica Anabella Busso (2017), tendiente a remarcar que esa postura fue acompañada por la expectativa de que los BRICS pudiesen liderar un proceso de cambio hacia un orden internacional no hegemónico donde reinaran las estrategias del Sur Global y la cooperación Sur-Sur.

integración. El primer resultado concreto de esa larga serie de encuentros fue la creación de la **Comunidad Sudamericana de Naciones** en 2004, que reconvertida dio origen 4 años después al surgimiento de la **Unión de Naciones Sudamericanas**. Un proceso de integración multidimensional, cuya característica distintiva ha sido la recuperación discursiva y práctica del Estado en términos de intervención en la vida económica y social, así como también, la prioridad dada a la decisión política para generar nuevos consensos e instancias de concertación como pilar fundamental del proceso.

La innovadora agenda que se propone desde la Unasur va a desplazar de sus prioridades la cuestión netamente comercial, para erigirse sobre una nueva construcción regional que gira en torno a valores como la democracia, la inclusión, el desarrollo social, la integración física, la identidad y la defensa. Institucionalmente, está conformada por doce consejos, contándose entre los más importantes, el consejo de Salud, Energía, Infraestructura y Planeamiento, Lucha contra el Narcotráfico y el **Consejo de Defensa Sudamericano**.

2.1 La cooperación en defensa y la estrategia autonómica del CDS

La creación del CDS hacia finales de 2008, representa para la región una clara y cabal expresión de la manifiesta voluntad política de cooperación militar, en tanto a nivel normativo, institucionaliza la cooperación en defensa existente en la región y se atreve a pensar la defensa de América del Sur a partir de una orientación autónoma, basada en políticas de confluencia, cooperación, complementariedad efectiva, transparencia y previsibilidad estratégica. Y, cuyo principal objetivo es “constituirse en un foro de diálogo político con el ánimo de desactivar potenciales conflictos bélicos en la región” (Malamud Rikles, 2010: 58).

Basado en los principios del respeto irrestricto a la soberanía, la integridad territorial, la auto-determinación de los Estados, la plena vigencia de las instituciones democráticas, la defensa soberana de los recursos naturales, la solución pacífica de las controversias y el respeto por las normas del derecho internacional; el CDS busca la consolidación de América del Sur como una zona de paz, construir una “identidad” sudamericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en éstos temas⁴⁰.

Se trata de un foro de discusión y consulta en torno a temas comunes a la región en materia de defensa, instituido para operar en tiempos de paz, de modo que no contempla compromisos operacionales, así como tampoco se trata de una alianza político-militar profesional y menos aun de seguridad colectiva. Se asienta sobre la base del desarrollo de medidas de confianza y prevención de conflictos, con miras a desarrollar un pensamiento, una identidad estratégica autónoma basada en los intereses y preocupaciones de seguridad propios de la región y, articular las políticas de defensa nacionales a partir de la consolidación de un sistema de cooperación militar en seguridad y defensa.

La constitución del Consejo, no excluye ni anula la compleja red de relaciones precedentes en materia de defensa a nivel hemisférico, regional, subregional y bilateral, sino que por el contrario, se asume como un espacio complementario a otras instancias de integración regional (CEED, 2015). Sin embargo, no menos cierto es que previo a su constitución, la región carecía de un organismo de tales características, que habilite el diálogo entre

⁴⁰ Los objetivos declarados del CDS son “consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa” (Consejo de Defensa Suramericano, 2008).

autoridades políticas de la defensa⁴¹; siendo las instancias interamericanas, principalmente la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas o la Comisión de Seguridad Hemisférica en el marco de la OEA, espacios de exclusiva influencia norteamericana y pronunciada tendencia neoliberal.

En ese sentido, una de las características más distintivas del CDS, fue el hecho de haber excluido a los Estados Unidos, así como también, su denotado esfuerzo por resistir a incorporar los temas de la agenda hemisférica, vinculados con la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones propias de la seguridad y, fundamentalmente la noción de “seguridad multidimensional”, en tanto la misma, tal como se ha visto en capítulos precedentes, tiende a integrar los temas propios de la seguridad pública junto a los de defensa. De modo que el Consejo se instituyó desde sus inicios en un foro que sólo atiende temas vinculados con la cartera específica de defensa, dejando por fuera de su marco de actuación todo aquello relacionado con la seguridad pública (Vitelli, Milani, 2017).

En línea con el análisis realizado por las académicas Vitelli y Milani (2017), la creación del CDS constituye una cabal expresión del regionalismo post-hegemónico dentro del cual se inscribe, en la medida en que se propone formular una identidad estratégica regional propiamente sudamericana basada en el concepto de **cooperación disuasoria**⁴², es decir, generar confianza, identidad y cooperar entre los miembros de la región para fortalecer las capacidades de disuadir las amenazas procedentes del exterior.

⁴¹ Vale señalar que históricamente, las Fuerzas Armadas han tenido sus canales de diálogo, los Estados Mayores efectúan sus reuniones regulares y, en otras instancias militares también tienen sus caminos de diálogo directo a través de técnicos en el campo de la defensa (Yopo, 2010).

⁴² La denominada “**cooperación disuasoria**” presupone un esquema regional cooperativo fundado en una doble categoría: “cooperar hacia adentro” –base del actual proceso de integración regional, en el que el CDS ha avanzado sustancialmente– y, “disuasión hacia afuera” (Forti, 2015).

En la dimensión institucional⁴³ de dicha identidad estratégica, los 12 países que conforman el Consejo hallaron en la agenda vinculada con la **defensa soberana de los recursos naturales** el “interés regional” conjunto, es decir, el elemento vertebrador a partir del cual articular una visión estratégica compartida (Rodríguez, 2013)⁴⁴.

La denominada “geopolítica de los recursos” denota la importancia que se le otorga a los recursos naturales y la biodiversidad de la región considerados “estratégicos”⁴⁵, que en tanto factores de riesgo, se constituyen en objeto a proteger. En este sentido, el entonces Secretario de Asuntos Estratégicos y Militares, del Ministerio de Defensa argentino, y actual asesor del Secretario General de la OEA en temas de defensa, Alfredo Forti, subrayó a propósito que “los recursos naturales, en su calidad de estratégicos, son factores de altísima importancia que pueden ser deseados por países de otras regiones. (...) Ningún Estado puede defender sus recurso por sí solo, por lo que en la región se prefigura una doctrina de defensa disuasiva” (Argento, 2011), que presupone entablar estrategias de cooperación hacia adentro y disuasión hacia afuera.

Los países de la región creyeron encontrar en la defensa de los recursos naturales el elemento aglutinador en torno al cual identificar la percepción de “amenaza”. Ahora bien, dicha percepción de amenaza sobre los recursos naturales se conjugó con la propia visión nacional que ya tenía Brasil sobre los objetos de su defensa. Desde los años 1990, el país carioca advirtió que

⁴³ El CDS ha contribuido a fortalecer el proceso de integración regional por medio de la aprobación de un “**plan de acción**” en materia de defensa, compuesto por una serie de iniciativas estructuradas en **4 ejes**: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa y, formación y capacitación. Dichos ejes son debidamente consensuados e implementados con la participación de todos los países miembros de Unasur.

⁴⁴ Alí Rodríguez fue Secretario General de la Unasur entre 2012 y 2014.

⁴⁵ Un estudio elaborado por el CEED refleja la visión geopolítica extendida en la región: para mediados del siglo XXI se prevé un mundo signado por la escasez y la región estará expuesta a amenazas vinculadas a un intento de control foráneo sobre el petróleo, el agua, los recursos minerales y/o agroalimentarios susceptibles de constituirse en objeto de conflictos (Sanahuja y Montenegro, 2014). Es decir, se parte del supuesto de que la abundancia de recursos que existe en la región la torna un posible blanco de estrategias intervencionistas por parte de las potencias.

la amazonía era un espacio apetecible para las potencias. En 2005 con el descubrimiento de petróleo pre-salt, dicha noción también se extendió al Atlántico Sur –conocido por la expresión “amazonía azul”–. En igual sentido, Argentina ante la inexistencia de hipótesis de conflictos –si bien el conflicto de Malvinas esta siempre latente, la resolución del mismo por vía militar, no es una opción plausible de ser contemplada–, rediseñó su política de defensa a partir de la noción de “planeamiento por capacidades”⁴⁶. De modo que, ya en las propias políticas de defensa de países como Argentina y Brasil, se comenzó a apelar a los recursos naturales. A su vez, eso también confluyó con la búsqueda y la necesidad de encontrar puntos de confluencia a partir de los cuales diseñar una estrategia regional.

Sin embargo, lo cierto es que incluso allí donde se generaron los mayores consensos, las orientaciones no fueron más allá de lo meramente declamativo, abriéndose un abismo –muchas de las veces insalvable–, entre la norma y la *realpolitik*. Al respecto, el entonces director de la Escuela de Defensa Nacional, Germán Montenegro, afirmó “...por el momento, la defensa de los recursos solo forma parte del discurso político” (Argento, 2011).

En este sentido, vale señalar que a lo largo de la construcción del CDS no todo fue ni tan homogéneo ni tan armónico. La diferencia entre lo que se había consensuado a nivel normativo y lo que realmente sucedía en el plano de la *realpolitik* estuvo siempre a la orden del día. Las asimetrías estructurales colocan a los países en veredas opuestas, toda vez que los Estados poseen políticas y legislaciones diferentes que orientan y regulan éstas políticas públicas. Resulta sumamente complejo reconocer y aceptar

⁴⁶ La estrategia de “**planeamiento por capacidades**” presupone un ambiente incierto y renuncia a identificar a priori adversarios o enemigos de carácter estatal contra los cuales organizar en forma reactiva el poder militar. En consecuencia, define amenazas genéricas y prioriza el desarrollo de aptitudes flexibles (Libro Blanco de la Defensa, 2010). De modo que, ante la incertidumbre respecto del enemigo y frente a la imposibilidad de definir dónde reside la amenaza, el diseño de fuerzas se fue acomodando al desarrollo de medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales de la Nación, los cuales, para el caso de Argentina y también de Brasil, han sido identificados y/o definidos en torno a sus respectivos recursos naturales.

que cada país tiene lógicas institucionales y organizativas que le son propias y, al mismo tiempo bregar por lograr puntos de encuentro a partir de los cuales armonizar y conjugar dichas diferencias, en una temática, tal como es la defensa nacional, donde la integridad y soberanía nacional de los Estados se ponen en juego.

Tal es el caso de las enormes dificultades halladas al momento de definir con precisión los límites conceptuales y legales entre las nociones de defensa y seguridad⁴⁷ y por ende, qué se entiende por amenaza. Sin lugar a dudas, un parte aguas, en tanto refiere a la misión y función de las Fuerzas Armadas y de allí deriva su rol en la seguridad interna.

En este sentido, es posible identificar al interior del CDS **3 grupos de países** que se diferencian por la manera en que abordan en sus estructuras institucionales, normativas, orgánicas y funcionales los temas de defensa nacional y seguridad interior. En tanto dichas singularidades y/o diferencias luego se vieron reflejadas en los posicionamientos que los países adoptaron al interior del Consejo. Por un lado, **Argentina, Brasil, Chile, Uruguay**, pertenecen al grupo de países que consideran las problemáticas vinculadas con la agenda de las nuevas amenazas, e incluso, la intervención en casos de protesta social como cuestiones propias del campo de acción estatal vinculado con la seguridad interior y cuya responsabilidad primaria recae en las fuerzas de seguridad. Este, se ha constituido en el grupo más reacios a incluir al interior del Consejo los temas vinculados con la agenda de las

⁴⁷ Según el documento elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa – CEED– (2011), en gran parte de los países de la región, la seguridad pública y la defensa cuenta con marcos legales específicos, donde sus respectivos ámbitos están legalmente establecidos, jerarquizados y regulados. Estando la **seguridad pública** relacionada con la paz social, la estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Y cuya responsabilidad se halla situada en instancias especializadas, distintas de la defensa nacional. Mientras que, **el ámbito de la defensa** tiene relación con los roles clásicos del instrumento militar, vinculados con la protección y mantenimiento de la soberanía, integridad de la población, territorio e instituciones, abarcando los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo.

nuevas amenazas, es decir, borrar la diferencia entre defensa y seguridad⁴⁸. El segundo grupo está conformado por países, principalmente los del **área andina**, cuyo instrumento militar tiene entre sus funciones la participación en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado. Aquí se destacan países como **Ecuador y Bolivia**, que si bien no establecen en sus legislaciones internas una diferenciación entre defensa y seguridad, dado que tienen un “Sistema de Seguridad y Defensa” integrado y, efectivamente en sus respectivos ordenamientos internos abordan ambas carteras de manera conjunta; se acoplaron y aceptaron –incluso por “afinidad” con el primer grupo de países– no incluir las cuestiones de seguridad pública en el marco del CDS. Es decir, no impulsaron al interior del Consejo agendas que estuviesen vinculadas con las problemáticas de las nuevas amenazas. Y finalmente, un tercer grupo integrado por **Colombia y Perú**, que era el más activo en tratar de impulsar e incluir los temas de la agenda nuevas amenazas al Consejo (Frenkel y Comini, 2012; CEED, 2015⁴⁹ y Frenkel, 2018)⁵⁰.

Si bien dicha dificultad quedaron más o menos zanjada a partir de la decisión de crear **dos consejos** diferentes, orientados cada uno a abordar una temática particular –el CDS por un lado y, el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada y Transnacional, por el otro–; lo cierto es

⁴⁸ Vale destacar que aun cuando Brasil se ubica dentro del primer grupo de países, en tanto se posiciona a nivel hemisférico en contra de la utilización de las Fuerzas Armadas como fuerzas policiales; a nivel interno, las competencias militares y policiales no son del todo claras. Mientras que la Constitución de 1988 ha mantenido entre las funciones de las Fuerzas Armadas ser garantes de la ley y el orden (Artículo 142) y, las posteriores leyes Complementaria 96/1991; 97/1999; 177/2004, entre otras, regulan el empleo castrense en temas de seguridad pública. Lo cierto es que en la práctica, el Estado brasileiro históricamente ha recurrido al empleo de sus fuerzas militares en asuntos internos, especialmente en aquellos propios de la seguridad pública, en garantía del orden público (Mathias, Campos y Fernandes Sampaio Santos, 2016). De hecho, en los últimos 10 años, las Fuerzas Armadas, con primacía del Ejército, han intervenido en 12 oportunidades, principalmente en la ciudad de Río de Janeiro. Y como correlato, las Fuerzas Armadas mantuvieron sus prerrogativas institucionales y lograron consolidar importantes márgenes de autonomía (Alves Soares, 2018).

⁴⁹ Análisis realizado en base al documento publicado en 2015 por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa: “Institucionalidad de la Defensa en Sudamérica”.

⁵⁰ Entrevista de la autora al Dr. Alejandro Frenkel, op. cit.

que la ambigüedad de dicha diferenciación, sumado a los intereses y las necesidades políticas así como a los propios sistemas de creencia, la colocan una y otra vez en el centro de la discusión.

3. La política de defensa durante la gestión kirchnerista 2008-2015: entre la cooperación y las contradicciones

La Argentina Kirchnerista a la cabeza del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) primero y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) después; perteneció desde sus inicios al famoso grupo de países que Moreira y otros (2008), identificaron como los “nuevos gobiernos de izquierda”. Es decir, fueron entre muchos otros, los protagonistas del cambio de ciclo político que experimentó la región, al redefinir y ampliar la agenda para abarcar un vasto espectro de cuestiones e imponer una nueva impronta en las relaciones internacionales latinoamericanas.

En el plano estrictamente vinculado con la defensa y la seguridad, las dos administraciones kirchneritas, adhirieron desde un primer momento, al menos desde el plano discursivo, a una irrestricta observancia de la Ley de Seguridad Interior y de Defensa Nacional, en lo que respecta a la diferenciación entre los ámbitos internos y externos de exclusiva actuación de cada Fuerza. De hecho, tal como se ha avanzado en el capítulo precedente, bajo la gestión ministerial de Nilda Garré –y principalmente bajo el gobierno de Cristina Fernández–, se asistió a un explícito intento de corrección y ajuste de los mecanismos institucionales de la política de defensa en Argentina, en tanto se avanzó con todos los temas decididos en el año 1988: control civil de las Fuerzas Armadas; limitación de la autonomía; fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto y separación de la Justicia especial de la Justicia Militar. Registrándose avances significativos del marco legal y definiciones política de defensa y encarando así, un proceso de recuperación institucional de la defensa y de “...construcción de

poder gubernamental sobre las Fuerzas Armadas” (Sain, 2010: 15). Esto a su vez permitió que por primera vez las autoridades civiles participen activamente en la definición de los criterios políticos y técnicos que determinan y orientan la organización y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Lejos de tratarse de un hecho aislado y, a tono con el clima de época predominante en la región, la gestión de Jorge Taiana al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, privilegió una política exterior que se orientó a propiciar márgenes de autonomía en relación a los países centrales –principalmente los Estados Unidos–, al tiempo que atendía una estrategia de inserción internacional basada en un alineamiento pro-latinoamericano y con él, una marcada inclinación por favorecer los procesos de integración y concertación política con los países de la región. Dicha tendencia aun con matices y tal vez con menor ahínco, fue retomada por el Canciller Héctor Timerman, en junio de 2010 y sostenida hasta diciembre de 2015.

La mencionada dimensión externa encarada por el kirchnerismo, mantuvo el correlato entre su estrategia de inserción internacional y los lineamientos externos establecidos para la política de defensa (Calderón, 2018), es decir, la política de defensa, haciéndose eco de las nuevas orientaciones de política exterior, acompañó el rumbo establecido. Mientras a nivel regional se enfocó enérgicamente en favorecer los procesos de cooperación en defensa que se estaban gestando por entonces; en el vínculo con los Estados Unidos es posible identificar **dos momentos** bien definidos en la relación. Y si bien no está en la naturaleza de la presente tesis ahondar en torno a la relación bilateral entre Argentina y los Estados Unidos, porque de hacerlo se habría desviado el foco; sí señalar a grandes rasgos y a través de algunos lineamientos concretos el cariz del vínculo en torno a la cooperación en defensa, en tanto el mismo dice mucho del orden de prioridades otorgado a las relaciones estrictamente regionales.

En términos generales el vínculo entre Argentina y los Estados Unidos fue distante y embarazoso. El mismo, estuvo signado por un **primer momento** de aceptación y acogimiento a los lineamientos estratégicos de Washington. Las administraciones kirchneristas mantuvieron la estricta delimitación y preservación entre la esfera de defensa y seguridad; circunscribiendo la cooperación bilateral en torno a los temas vinculados a las nuevas amenazas al terreno estrictamente interno de la seguridad pública, a partir del exclusivo involucramiento de las fuerzas de seguridad. Y aun cuando Argentina no accedió a que la agenda de las nuevas amenazas sea abordada por parte del área de defensa; los Estados Unidos supieron valorar la predisposición demostrada por cooperar en torno a dicha agenda.

Sin embargo, tras el escándalo diplomático que represento en 2011 la decisión política del canciller Héctor Timerman de incautar el material sensible⁵¹ a bordo de un avión de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, puede identificarse un **segundo momento** caracterizado por un quiebre en la relación bilateral que trajo aparejado profundos disensos de orden político, económico-financiero, estratégicos-militar⁵² y diplomático.

De modo que ni en el campo de las relaciones exteriores, ni en el de la defensa las gestiones se redujeron a la exclusiva cooperación con los Estados Unidos. Y esto fue así no solamente por la alta prioridad que las administraciones kirchneristas le otorgaron al vínculo con la región en

⁵¹ Aparentemente dicho “material sensible” incautado estaba destinado a los cursos dictados en el marco del “**Programa IMET**”. Se trata de un Programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional, (IMET por sus siglas en inglés) para uniformados, en curso desde 1996. Tras los escándalos protagonizados en 2011 el Programa se suspendió, hasta que en septiembre de 2012 se firmó un nuevo convenio de cooperación Argentina-Estados Unidos para educación y entrenamiento en Defensa, pero desde entonces sólo para civiles; “relanzando” así las relaciones entre ambos países en éste campo.

⁵² A modo de ejemplo, se destacan las declaraciones del entonces subsecretario de Formación del Ministerio de Defensa en 2013, Carlos Pérez Rasetti quien afirmó que durante las administraciones kirchneristas uno de los motivos por los cuales se redujo la cooperación en educación y entrenamiento para la defensa fue la incompatibilidad entre la posición norteamericana y la argentina en torno a las nociones mencionadas (Barros, 2012).

desmedro del relacionamiento con los Estados Unidos, sino también porque la propia Casa Blanca se encontraba por entonces mirando para otro lado. Es decir, la distancia y tirantez del vínculo se dio en un contexto signado por la relativa pérdida de importancia estratégica de la región para Estados Unidos, debido a que “...primero estaba concentrado en su lucha contra el terrorismo internacional y, posteriormente, en la salida de la crisis económica iniciada en 2008...” (Busso, 2018).

De modo que, desestimada la centralidad de los Estados Unidos en la estrategia de inserción internacional, Argentina se enfocó enérgicamente en favorecer los procesos de cooperación en defensa regional, que por entonces se estaba institucionalizando en un organismo específico y de naturaleza cien por ciento regional, tal como fue el CDS. Logrando de esta forma, una **“regionalización y/o sudamericanización de los asuntos militares”** que, sin temor a exagerar, constituyó –al menos en el plano normativo y de las intenciones– un hecho sin precedentes en la región.

Y en este sentido, el Ministerio de Defensa que acompañaba los trazados generales de la política exterior en general y la política de integración regional en particular, creó un nuevo componente en su estructura orgánica, tal como fue la **Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID)**⁵³. Una instancia orgánica ministerial creada en 2007 en clara señal de acompañamiento y apoyo a las políticas de la integración regional. Dicha reestructuración se llevó a cabo en simultáneo a los cambios que por entonces experimentaba la región, conforme la Unasur iba tomando forma y con ella el CDS.

⁵³ La **Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa**, fue creada por medio el Decreto N° 788/2007 del Poder Ejecutivo Nacional. Dicha instancia orgánica ministerial tenía entre sus objetivos principales: Intervenir en la política y cursos de acción a seguir en materia de Cooperación Internacional para la Defensa; intervenir en la vinculación del Ministerio de Defensa Argentino y las Fuerzas Armadas Argentinas con los Ministros de Defensa y Fuerzas Armadas de otras Naciones; Intervenir en la planificación y seguimiento de la ejecución de Ejercicios Conjuntos y/o Específicos Combinados y, en las OMP que participen las Fuerzas Armadas Argentina; entre otras.

En 2008, con la consolidación del CDS, el Ministerio de Defensa comenzó a tener un rol muy dinámico en la implementación de políticas de seguridad internacional y, fundamentalmente, regional. Alejandro Frenkel (2018)⁵⁴, señaló en el marco de la entrevista realizada, que durante la época de Nilda Garré hubo una decisión política de tomar un alto protagonismo por parte del Ministerio de Defensa, respecto del diseño y la implementación de las políticas de seguridad internacional. Esta decisión fue respetada y aceptada por Cancillería tras entender la propia lógica y dinámica del Consejo de Defensa, cuyo diseño institucional y de funcionamiento le otorgaba más protagonismo a los Ministerios de Defensa. En este mismo sentido, Natalia Tini⁵⁵, asesora de la Subsecretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa durante la gestión de Agustín Rossi, recalcó la “sintonía fina” por la que transitaban las relaciones entre las carteras ministeriales de Cancillería y Defensa durante ese período, a partir de un claro entendimiento de que la prioridad pasaba por la Unasur en general y el CDS era una experiencia que se promovía con especial esmero.

Desde un primer momento, el Ministerio de Defensa argentino ejerció una activa influencia en el CDS. De hecho, no solo participó en la elaboración de su Estatuto, sino que lo hizo de manera tal, que se logró que los valores y principios troncales del CDS reflejaran una destacada coherencia y consistencia con los adoptados por la reforma en las que Argentina venía trabajando al interior de su propia legislación. A modo de ejemplo, puede mencionarse la idea presente en el estatuto del Consejo de adoptar un “posicionamiento estratégico defensivo ante amenazas extra-regionales”, en clara armonía con la decisión argentina de reestructurar sus vínculos con los países vecinos a partir de eliminar su histórico diseño de fuerza, en relación a las hipótesis de conflicto, en reemplazo por las hipótesis de confluencia (Forti, 2016).

⁵⁴ Entrevista de la autora al Dr. Alejandro Frenkel, op. cit.

⁵⁵ Entrevista realizada por la autora a **Natalia Tini**, Magister en Integración y Cooperación Internacional, se desempeñó como funcionaria del Ministerio de Defensa durante la gestión de Agustín Rossi (2013-2015). Fue “Asesora de la Subsecretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa”, “Delegada ante el CDS” y “Directora General de Política Internacional de la Defensa”. Entrevista realizada el 16 de marzo de 2018.

Por su parte, el Consejo, desde su creación se dio a la tarea, año tras año, de pensar, planificar y ejecutar el “Plan de Acción” del CDS –principal instrumento que orienta el trabajo de los Estados parte–. Entre 2009 y 2017 se han aprobado 9 planes de acción –uno por cada año–, en el marco de los cuales se desarrollan anualmente una serie de actividades estructuradas alrededor de sus **4 ejes de cooperación**. Y si bien, no está en el ánimo del presente trabajo realizar un análisis pormenorizado de los planes de acción –a razón de si indicadores tales como participación en las reuniones, foros, talleres, conferencias, etc., se aplicaron y/o cumplieron con la rigurosa participación y compromiso de los actores involucrados, de cuyo resultado se podría inferir el efectivo cumplimiento de los objetivos trazados y el consiguiente avance de la cooperación en defensa–; bien pueden mencionarse algunas iniciativas inscriptas dentro del mencionado Plan de Acción. La idea es dar cuenta del rol protagónico, que desde un comienzo, asumió Argentina al impulsar muchas de las grandes iniciativas desarrolladas fundamentalmente en las áreas consideradas más fuertes, es decir, aquellas donde se plantearon proyectos más sustantivos –política militar, acciones humanitarias y OMP; industria y tecnología de defensa y, formación y capacitación–. Al tiempo que señalar el trabajo que, en principio, parecía ir dando forma a los mecanismos institucionales que se iban gestando al interior del CDS.

Ahora bien, en primer lugar, hay que mencionar la creación en marzo de 2009 del **Centro de Estudios Estratégicos de Defensa Sudamericano (CEED)**⁵⁶, constituido bajo la órbita del CDS e instituido como la primera instancia permanente creada por un Consejo de la Unasur. Cuya misión, entre otras, es la de “generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica”. Fue creado por expresa iniciativa de Argentina, tras la suscripción del Acuerdo Sede entre la Unasur y el Gobierno

⁵⁶ El 10 de marzo de 2009 los Ministros de Defensa de la Unasur aprobaron la creación del CEED de la Unasur, sin embargo, el mismo se constituyó como tal recién en mayo de 2011. Tiene su sede permanente en la Casa Patria Grande "Presidente Néstor C. Kirchner", en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Argentino. En palabras de la Ministra Garré, el Centro "...tiene como objetivo primario la generación y difusión de un pensamiento geoestratégico auténticamente sudamericano, que contribuya a la construcción de una identidad sudamericana y a la consolidación de la región como Zona de Paz. Asimismo, el Centro será de vital importancia para avanzar en la identificación y definición del referido interés regional" (Garré, 2009: 48).

Respecto al eje vinculado a "política militar, acciones humanitarias y OMP" y, en lo que hace a la cooperación estrictamente militar, la misma se materializó en 2011 cuando se lanzó por primera vez el **Ejercicio Combinado Conjunto Regional a la carta, Unasur I**, el cual se ha efectuado desde entonces y en forma anual hasta el ejercicio VI en noviembre de 2016⁵⁷. En un primer momento y hasta el año 2014 inclusive – del ejercicio I a la IV–, esta actividad fue liderada por Argentina dada la expertise que tiene el país en este tipo de operaciones. Dichos ejercicios tenían como hipótesis de empleo operaciones de mantenimiento de la paz; que ha permitido avanzar en la adopción de doctrinas y visiones comunes en materia de operaciones de paz. Desde el año 2015 estos ejercicios están siendo liderados por Chile –del ejercicio V al VI– y, cuya hipótesis de empleo es el despliegue para brindar ayuda humanitaria ante situación de catástrofes producidas por desastres naturales (Ministerio de Defensa de Chile, 2016).

Cabe destacar que éstos ejercicios constituyen la única iniciativa en éste sentido, en tanto la condición de "zona de paz" de la región no justificaría la realización de ejercicios de entrenamiento en operaciones pensadas para una situación de guerra y además, la característica de éstos ejercicios "a la

⁵⁷ Según la información disponible en el portal del Ministerio de Defensa de Chile, todo parecería indicar que el Ejercicio Unasur VI realizado entre el 7 y 9 de noviembre de 2016, fue el último, dado que del Ejercicio Unasur VII (el cual también debería haber tenido lugar en Chile durante año 2017, no se tiene registro alguno). Vale destacar que dicho Ejercicio formaba parte del Plan de Acción 2017 del CDS, sin embargo, producto de las discontinuidades en la política de cooperación en defensa –idea central que atraviesa la presente tesis–, es posible que dichos ejercicios se hayan discontinuado, a la par de la baja intensidad en la que se han sumergidos espacios como la Unasur y el CDS.

carta”, contribuye a facilitar la adopción de posiciones conjuntas y acuerdos al escenario suramericano, que si bien tiene muchas características comunes, también presentan grandes diferencias de forma y de contenido conforme el respectivo interés de cada país (Morales, 2014), tal y como se viene dando cuenta a lo largo de la presente investigación.

En lo que respecta al eje vinculado con la industria de defensa, Argentina también lidero la iniciativa al proponer y coordinar la creación del **avión de entrenamiento básico sudamericano Unasur 1**⁵⁸, un proyecto de cooperación en materia de ingeniería militar, surgido a partir del intercambio de especialistas de las organizaciones militares, con el objetivo de entrenar pilotos de las Fuerzas Aéreas de los países que integran la Unasur. Y cuya construcción se llevaría adelante en las instalaciones de la Fabrica Argentina de Aviones –FAdeA–, con sede en Córdoba, Argentina.

Asimismo, merece mencionarse otro de los logro que han constituido a la robustez del Consejo y a la solvencia de la cooperación, tal como es el caso de las iniciativas tendientes a elaborar y operativizar la **Metodología Común para la Medición del Gasto Militar Suramericano**, un instrumento diseñado para medir y constatar de manera oficial las erogaciones que realizan cada uno de los países miembros de la Unasur en materia de Defensa⁵⁹. En opinión de Belén Vásquez (2018)⁶⁰, asesora de CDS y de la Dirección Ejecutiva del CEED, se trata de una herramienta que alienta la

⁵⁸ El Ministro de Defensa Argentino, Arturo Puricelli presentó el proyecto de creación del avión durante la IV reunión del CDS/Unasur que se realizó en Lima, Perú, en noviembre de 2012. La propuesta fue aprobada por las naciones integrantes del Consejo y pasó a formar parte del Plan de Acción 2013 del CDS.

⁵⁹ Dicho registro es elaborado a partir de una metodología diseñada colectivamente y formulada a partir de una definición común de lo que debe entenderse y computarse como gasto en defensa, un conjunto de categorías y sub-categorías del mismo y un mecanismo anual de remisión de la información respectiva. El CEED es el organismo responsable de la recepción, consolidación, análisis, publicación y archivo de la información oficial de los gastos efectivamente ejecutados. A julio de 2017, la publicación del registro va por su 3º edición: 2006-2010; 2011-2013 y una Edición Especial 2006-2015.

⁶⁰ Entrevista realizada por la autora a **Belén Vásquez**, Licenciada en Ciencias Políticas, asesora del Consejo de Defensa Suramericano y, Dirección Ejecutiva del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, desde el año 2012. Entrevista realizada el 22 de febrero de 2018.

transparencia y fomenta la generación de confianza mutua, aun cuando algunas faltas de consenso dan como resultado un registro que sólo refleja los gastos regionales y no por país.

En el mismo sentido, resaltar la creación en agosto de 2014 de la **Escuela Sudamericana de Defensa –ESUDE**⁶¹, constituida también a partir de una iniciativa de Argentina, en función de lo establecido en el Plan de Acción 2013 del CDS, referido al 4º eje de formación y capacitación: “elaborar una propuesta de creación de la Escuela Sudamericana de Defensa” (Estatuto de la ESUDE-CDS-UNASUR, 2016). Se trata de un centro de altos estudios del CDS que articula las iniciativas nacionales de los Estados miembros, para la formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional de nivel político-estratégico. Y cuya misión es contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a través de la formación y capacitación, por medio de la docencia e investigación, sobre temáticas comunes a la región, y específicas a los Estados miembros, que contribuyan al avance gradual de una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional. Tiene sede en Quito, Ecuador.

Todos y cada uno de los mecanismos e instancias mencionados, dan cuenta de las reales y manifiestas intenciones de avanzar por el camino de la institucionalización de la cooperación regional en defensa; en tanto acciones tangibles de cooperación en defensa. Las mismas, fueron resultado del sistemático y tenaz trabajo de los países por generar espacios de acuerdo, reflexión e intercambio. Y, son muestra de los avances palpables logrados en el plano normativo en pos de adoptar una visión común de la defensa regional, basada en la cooperación a partir de la implementación constante y sostenida de medidas de confianza mutua.

⁶¹ La ESUDE fue creada en el marco de la IV Reunión de Ministros de Defensa, realizada en Cartagena, Colombia en agosto de 2014.

En dicho sentido, tal como se ha intentado demostrar, Argentina ha tenido un rol protagónico. “Un rol de mucha actividad pero también de mucha exposición...”, afirma Tini (2018)⁶²; incluso en comparación con el rol más bien pasivo, que ha ido asumiendo Brasil, principal propulsor del Consejo. En este sentido, Alejandro Frenkel (2018)⁶³, sostuvo en el marco de la entrevista realizada, que Brasil al interior del CDS “...terminó actuando más como árbitro que como propulsor de grandes iniciativas”, constituyéndose éste en uno de los argumentos a partir del cual se puede explicar y entender, dice Frenkel, la desaceleración del Consejo con el correr del tiempo.

Sin embargo, frente a este mismo punto, Rut Diamint (2018)⁶⁴, manifestó en la entrevista realizada que Brasil ante la iniciativa de constitución del Consejo, hizo una especie de “reserva de mercado”. Frente al entonces proyecto de Hugo Chávez de crear la Organización del Tratado del Atlántico Sur (la OTAN del SUR)⁶⁵, Brasil arriesgó la jugada y apostó por copar el espacio con la iniciativa del CDS; a la cual, según la autora “...no le iba a poner absolutamente nada, con la única salvedad de que la producción brasileña de armamentos sea prioritaria en la compra de los países que integraban la Unasur”. De modo que Brasil, no es que se haya retirado, sino que su juego estaba demarcado desde un inicio: generar el espacio y dejarlo ahí flotando, sin ponerle demasiadas cosas concretas.

En línea con el análisis realizado por Rut Diamint, el académico y especialista en la materia, José Manuel Ugarte (2018)⁶⁶, sostuvo que “Brasil simplemente le cedió un lugar de protagonismo a Argentina”, en tanto quiso evitar asumir compromisos. Es decir, “a Brasil le servía el CDS al mostrarlo

⁶² Entrevista realizada por la autora a la Magister Natalia Tini, op cit.

⁶³ Entrevista realizada por la autora al Dr. Alejandro Frenkel, op.cit.

⁶⁴ Entrevista de la autora a la Profesora Rut Diamint, op. cit.

⁶⁵ La idea de constituir una Organización del Tratado del Atlántico Sur –OTAS–, al estilo de la OTAN pero en América del Sur, fue una iniciativa planteada por Venezuela en el año 1999.

⁶⁶ Entrevista de la autora a **José Manuel Ugarte**, Doctor en Derecho Administrativo, profesor, escritor y publicista, autor de obras sobre derecho público de la seguridad, derecho administrativo, política de defensa, seguridad e inteligencia, académico e investigador. Entrevista realizada el 13 de julio de 2018.

como eje de la defensa sudamericana pero una vez constituido, le interesaba que siga vivo, porque lo veía como un potencial mercado para su industria bélica y en él, la posibilidad de ir estableciendo acuerdos de cooperación. No obstante, no quería asumir compromisos de ningún tipo”.

Por su parte, Jorge Battagino (2018)⁶⁷, opinó que el hecho de que Brasil haya tenido en un primer momento la iniciativa de constituir el CDS pero luego haya optado por un rol más pasivo, tiene que ver con las propias estrategias de cada país. Mientras que en sus inicios, “La postura de Brasil es fomentar y apoyar la creación de éstos organismos (...) luego tiene una dinámica de accionar en ellos (...), que lo limitan. Porque Brasil ha estado históricamente opuesto a cualquier institución supranacional que limite su soberanía, su capacidad decisoria. Ellos juegan éste juego que en principio parece contradictorio, pero que en realidad no lo es. Ellos necesitaban la Unasur y el CDS por varias razones: para poner límites a los Estados Unidos; para gestionar los problemas de la región de manera más eficaz; etc. Pero al mismo tiempo que la crean, después le comienzan a poner límites a lo que hace a la institución. Porque lo que hace esa institución regional cuándo empieza a funcionar, y a funcionar bien, es tomar decisiones que luego son vinculantes para todos los países de la región y esto ya a Brasil le hace ruido. Sin embargo, Argentina no tiene esa problemática, porque sus relaciones civiles-militares están más consolidadas y son más maduras que las brasileñas. De modo que Argentina no tiene temor en proponer todo el tiempo cosas. Porque además tiene una comunidad de civiles especialistas en defensas muy grande, muy consolidada. Y en Brasil hay más control militar. De hecho, Brasil lo que hacía era contener muchas de las iniciativas Argentinas que les parecían que podían afectar su política interna” (Battagino, 2018)⁶⁸.

⁶⁷ Entrevista de la autora **Jorge Battagino**, Doctor en Política Latinoamericana, profesor de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador del CONICET. Es especialista en cuestiones la seguridad regional, los procesos de militarización y desmilitarización y relaciones civiles militares. Entrevista realizada el 1 de junio de 2018.

⁶⁸ Entrevista de la autora al Dr. Jorge Battagino, op.cit.

En línea con el análisis de Battaglino y Ugarte, Germán Soprano (2018)⁶⁹, académico y especialista en la materia, entiende que Brasil –que por capacidad de política militar y económica estaba llamado a liderar este proceso–, toma la iniciativa y acompaña, pero en un momento se auto-contiene, se auto-limita, porque hay una tensión entre el proyecto internacional y el proyecto político-regional. Mientras que a nivel internacional Brasil se estaba proyectando como un importante líder emergente en el marco de los BRICS⁷⁰; a nivel regional, el Proyecto del CDS se constituía en una limitante para Brasil. “Porque liderar ese proceso supone más responsabilidades, supone dirimir los conflictos que existen entre los países miembros (...) Y, aunque en menor medida, liderar ese proceso también implicaba confrontar con el líder hemisférico, es decir, los Estados Unidos”. Según Soprano, los líderes políticos y las conducciones militares brasileñas, percibieron la tensión que generaba liderar un proyecto de defensa regional que iba acorde con su proyecto internacional, pero que al mismo tiempo, era una forma de autolimitación. Respecto a Argentina, el académico sostiene que “...efectivamente desde el punto de vista político el país asumió un papel muy importante llevando iniciativas concretas de construcción de ese proyecto de defensa regional. Y, al tiempo que fuimos los campeones morales, no hicimos ningún aporte efectivo desde nuestras capacidades militares y de defensa autónoma al sistema regional (...) Hay un conflicto muy serio entre convertirse en campeones morales de la construcción de un sistema de defensa regional y al mismo tiempo, no aportar a dicho sistema con capacidades de defensa efectiva. Porque un sistema de defensa regional se hace con las capacidades, tal como estaba pensado en el proyecto del CDS, con las capacidades autónomas que tiene cada Estado nacional que las aporta inicialmente a una instancia de cooperación” (Soprano, 2018)⁷¹.

⁶⁹ Entrevista realizada por la autora al Dr. Germán Soprano, op cit.

⁷⁰ Aquí Soprano (2018), hace especial mención a que por entonces, Brasil desde el punto de vista de su política de seguridad, proyectaba su poder militar hasta la costa occidental de África y tenía su proyecto de Amazonía verde y azul.

⁷¹ Entrevista realizada por la autora al Dr. Germán Soprano, op.cit.

De modo que, Soprano entiende que Argentina exhibió voluntad de contribuir a la construcción de un proyecto de CDS, pero que en los hechos no tenía un soporte fáctico. Porque si Argentina no construía capacidades de defensa efectiva para su Estado Nacional, mal podía contribuir a la conformación de un sistema de defensa regional. De modo que, concluye Soprano, "...se avanzó en el camino de la cooperación. Pero de ahí a la integración, se está efectivamente muy lejos" (Soprano, 2018)⁷².

Sin embargo, Sebastián Zurutuza (2018)⁷³, no ve necesariamente en Brasil una retracción, sino una delegación. Es decir, Brasil "...tenía resguardado sus intereses primarios en cuanto a la región y cosas importantes e interesantes que aportaban a su propio proyecto, se las delegó a otros actores", de modo que mientras Brasil se ocupó de ser el centro de gravedad del proyecto hemisférico sudamericano, fue delegando algunas iniciativas en los países de la región. Así fue como por ejemplo, dejó el proceso de paz de Colombia en manos de Venezuela y el manejo del CDS se lo concedió a Argentina. Dicha lógica, afirma Zurutuza, se mantuvo hasta el final de Dilma "...y con Temer se vino todo abajo. No es que perdió la izquierda. Perdió Brasil, porque perdió peso, perdió influencia en el subcontinente".

Ahora bien, en línea con el rol propositivo y de liderazgo que asumió Argentina –en relación al CDS en particular y a la Unasur en general–, no menos importante en la constitución y consolidación político-institucional de la integración, fueron las formas en que se abordaron las diversas instancias problemáticas –crisis de índole estrictamente regional–, a las que se hizo frente a partir de soluciones también regionales y sin la injerencia de países extra-regionales. A modo de ejemplo, pueden nombrarse rápidamente algunas situaciones conflictivas de diversa naturaleza –disputas intra y extra

⁷² Entrevista realizada por la autora al Dr. Germán Soprano, op.cit. IBIDEM.

⁷³ Entrevista realizada por la autora al **Sebastián Zurutuza**, Licenciado en Relaciones Internacionales, especializado en Inteligencia Estratégica. Es asesor legislativo en Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa Nacional y docente en el Curso Superior de Defensa Nacional, Facultad de la Defensa Nacional. Entrevista realizada el 1 de agosto de 2018.

estatales—, que implicaron una multiplicidad de actores en distintos escenarios, pero cuya característica común fue la exitosa intervención de la Unasur en pos de preservar la estabilidad de la región.

En primer lugar, **el conflicto diplomático entre Ecuador, Venezuela y Colombia**, en febrero de 2008, desatado a raíz del ingreso de las Fuerzas Armadas Colombianas, sin consentimiento, a territorio ecuatoriano, con el objetivo de eliminar un campamento clandestino de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARCS). En cuya resolución, si bien la Unasur jugó un papel secundario, dado que el mismo se resolvió en el marco del Grupo Río, la mediación ejercida por el entonces Secretario General de la Unasur, Néstor Kirchner⁷⁴, fue significativa y ampliamente estimada. Asimismo, cabe mencionar la **crisis interna en Bolivia** en el año 2008, producto de los intentos secesionistas de los Estados de la media luna. Así como también, el **intento de golpe de Estado**, perpetrado por las fuerzas policiales **al presidente Rafael Correa en Ecuador** en septiembre de 2010. Y, la **destitución del presidente Lugo en Paraguay** en junio de 2012.

De gran trascendencia fueron también las discusiones intra-regionales que se suscitaron en torno a la utilización de **bases militares colombianas** por parte de los Estados Unidos. La Unasur convocó a una Cumbre Extraordinaria, realizada en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Argentina, para debatir el acuerdo estratégico-militar entre Colombia y los Estados Unidos por la utilización por parte de las Fuerzas Armadas Norteamericanas de 7 bases militares en territorio colombiano, en el marco del Plan Estratégico para América del Sur en la lucha contra las FARC y el narcotráfico. Tras arribar a una solución más o menos consensuada y como resultado de dicha Cumbre, el CDS elaboró un documento con medidas de fomento de la confianza, de suma importancia para la construcción de dicha confianza.

⁷⁴ Néstor Kirchner fue el primer Secretario General de la Unasur, entre mayo y octubre de 2010.

En todos los casos, se trataron de situaciones sumamente conflictivas, en medio del proceso de construcción y consolidación de la integración, en el cual nuevamente Argentina jugó un rol significativo, cada vez que contribuyó a generar espacios de consensos y discusión exclusivamente regionales. Y en dicho sentido, resulta interesante también observar cómo las orientaciones de política exterior de la segunda presidencia de Cristina Fernández, tendientes a priorizar aún más las instancias regionales de integración y concertación política y económica, alentaron el ejercicio de la diplomacia público-política en temas de defensa

3.1 Las contradicciones

Sin embargo, la política de defensa Argentina no ha estado exenta de contradicciones. Contradicciones que, en última instancia, terminaron por confrontar la postura que desde el retorno a la democracia se venía sosteniendo y defendiendo tanto a nivel nacional como en los foros regionales, opuesta al involucramiento de las Fuerzas Armadas en asuntos propios de la seguridad pública. Esas decisiones internas comenzaron por flexibilizar dicha demarcación, al tiempo que indefectiblemente, iban en detrimento de los esfuerzos realizados a nivel regional, principalmente por países como Argentina, orientados a hacer del CDS una institución de defensa y no de seguridad.

Uno de los primeros signos de dicha flexibilización, tendientes a acercar a las Fuerzas Armadas cada vez más a las problemáticas de índole interna, estuvo dado por la **intensificación de tareas de apoyo a la comunidad** – contemplada entre las cuatro misiones subsidiarias en las que puede participar las Fuerzas Armadas⁷⁵–, dado que ante situaciones de crisis en

⁷⁵ Las misiones subsidiarias del instrumento militar son: 1) Operaciones multilaterales de Naciones Unidas; 2) Operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior; 3) Operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; 4) Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un sistema de defensa subregional (Decreto 1691/2006).

torno a temas que hacen a la seguridad de los ciudadanos, se plantea la necesidad de contar con los recursos que disponen las Fuerzas Armadas. “...los militares tienen capacidad instalada (bases, personal, comunicaciones, transporte, logística) para alcanzar operaciones no letales de gran escala (...) además, pueden hacerlo dentro de los límites presupuestarios preexistentes...” (Pion-Berlin, 2008: 55). En tal sentido, puede mencionarse a modo ilustrativo la puesta en marcha de los operativos de apoyo a la comunidad Campaña Buque Sanitario en 2013 y el Operativo de Mejoramiento de Barrios en 2014. Reinsertando a partir de los problemas internos a los militares en la arena económica y social (Pion-Berlin, 2008).

Y si bien, dichas tareas de apoyo están contemplada entre las cuatro misiones subsidiarias en las que puede participar las Fuerzas Armadas, no menos cierto es que apelar a las Fuerzas Armadas con la asiduidad y en la magnitud en que se lo ha hecho en los últimos años, conlleva indefectiblemente a replantearse el rol y la misión principal de las Fuerzas Armadas. En éste sentido, Rut Diamint (2014), se pregunta “¿Cuál es el beneficio que tiene el Estado de mandar a las FF.AA. a hacer tareas que tendrían que hacer otras instituciones? No tiene sentido que esas tareas las hagan las FF.AA. (...) uno lo puede entender casi como un caso de emergencia (...) porque en tal caso, las FF.AA. están muy preparadas para poder dar una respuesta: logísticamente saben reaccionar rápido y tienen movilidad para trasladarse y rescatar gente. (...) Ahora, si después de esos 20 días se quedan trabajando ahí, eso no tiene justificativo y se están gastando los recursos para hacer defensa en otro tipo de actividades” (Diamint, 2014).

Otro de los signos de la mencionada flexibilización, estuvo dado por el **apoyo a la seguridad interior** –también contemplado entre las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas y cuyos casos puntuales de excepción

están previstos en la Ley de Seguridad Interior⁷⁶–, que implicó el lanzamiento del **Operativo Fortín II**⁷⁷. El mismo se estableció a partir del dispositivo MD 590/11, firmado el 12 de julio de 2011 por el entonces ministro Puricelli y, a partir del cual, el Ministerio de Defensa instruyó al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas a diseñar y adoptar todas las acciones necesarias para fortalecer e incrementar la capacidad de vigilancia y reconocimiento aeroespacial en la frontera norte y, en el ámbito de la jurisdicción de la Defensa Nacional.

Pasados menos de 10 días de la aprobación del mencionado operativo, el 20 de julio la presidenta Cristina Fernández dispuso la firma del Decreto 1091/2011, mediante el cual se estableció el **Operativo Escudo Norte**. Creado con el propósito de incrementar la vigilancia y el control de los espacios terrestre, fluvial y aéreo en la frontera norte y noroeste del país mediante el empleo de radares y recursos militares, para prevenir delitos de tráfico ilegal vinculados con el ingreso de drogas, la trata de personas y el contrabando. Por medio de dicho Decreto, se instruyó al entonces Ministro de Defensa, Arturo Puricelli, para que en el ámbito de su competencia, adopte todas las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar la vigilancia y el control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las Fuerzas Armadas como apoyo a las fuerzas de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval. De modo que, dicho operativo, pese a estar bajo el comando del Ministerio de Seguridad y haberse inscripto

⁷⁶ La Ley 24.059 de Seguridad Interior determinar con precisión las circunstancias y formas de complementación de ambos sistemas –Defensa Nacional y Seguridad Interior–, en lo referido a los casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior resulte insuficiente y en consecuencia, acuda a la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interna. Dichos casos aparecen explicitados en los artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 32: **Operaciones de apoyo logístico; Operaciones destinadas a la preservación de la Fuerza Armada y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar; Operaciones de empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas.**

⁷⁷ El operativo Fortín II, se presenta como una continuación del Operativo Fortín I. Un sistema de vigilancia y reconocimiento del espacio aéreo argentino pertenecientes al Ejército Argentino y la Fuerza Aérea Argentina, vigente desde 2007 en el noroeste y nordeste Argentino.

dentro del sistema de seguridad interior durante la gestión de Garré⁷⁸, contó desde un primer momento con el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas; de hecho, involucró a la Fuerza Aérea a través de la prestación de su sistema de radares, equipamiento, así como también a las tropas del Ejército.

El Operativo estuvo originalmente pensado para que tenga una duración de 5 meses –de julio a diciembre de 2011–. Sin embargo, por medio de decisiones del ejecutivo nacional el Decreto se prorrogó en 5 oportunidades⁷⁹; conforme también se fue ampliando el despliegue terrestre de efectivos del Ejército. Para el año 2013, el entonces Ministro de Defensa Agustín Rossi, instruyó al Estado Mayor Conjunto para que disponga de las medidas necesarias en aras de fortalecer el trabajo realizado desde 2011 en el marco del Operativo Escudo Norte y Fortín II. Y, en dicho sentido, dispuso la movilización de unos 4.500 hombres de las Fuerzas Armadas para ejercer tareas de vigilancia y control de la frontera norte y noroeste (Telam, 2013).

En este sentido, José Manuel Ugarte (2018), sostiene que en el primer Decreto lo que efectivamente se puso en discusión fue el empleo de radares de la defensa aérea del Ejército y los radares Rasit⁸⁰ de campo de combate del Ejército; lo cual, según el académico estaba perfectamente dentro del espíritu de la ley de seguridad interior. “Yo no le veía realmente ningún problema al primer decreto del Escudo Norte. Sin embargo, lo que

⁷⁸ Luego de los enfrentamientos de diciembre de 2010 en el Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires, el 10 de diciembre se creó el Ministerio de Seguridad y Nilda Garré fue nombrada a cargo de dicha estructura como ministra de seguridad.

⁷⁹ El **Art. 3º del Decreto 1091/2011**, establece que el Operativo Escudo Norte se inicia el 20 de julio hasta el 31 de diciembre de 2011, pudiéndose prorrogar mediante decisión del Poder Ejecutivo Nacional. Efectivamente, por medio de otros 5 Decretos Presidenciales se prorrogó el operativo: **Decreto 296/2011**; **Decreto 2689/2012**; **Decreto 2221/2013**; **Decreto 2574/2014** y **Decreto 152/2016**.

⁸⁰ Los radares Rasit utilizados por el Ejército argentino desde los años 1980, son un sistema de vigilancia para detección de blancos pequeños, móviles, terrestres y aéreos de baja altura. Para el Operativo Escudo Norte se utilizaron alrededor de 20 radares pertenecientes al Servicio de Inteligencia del Ejército y, fueron manejados por 180 efectivos para su conducción operativa, logística y la transmisión de flujo informativo (CELS, 2012). Según Saín (2018), el hecho de que hayan sido operados por efectivos de inteligencia del Ejército puso realmente en duda el precepto de la no intervención militar en cuestiones de seguridad interior.

claramente complicó el asunto fue cuando se dispuso el empleo de tropas de ejército para colaborar en el patrullaje. Porque fue absolutamente inútil desde todo punto de vista. El Ejército no tiene ni real vocación, ni aptitud para eso (...). Por eso, previsoramente la Ley de Seguridad Interior establece que los casos excepcionales de empleo de los elementos de combate de las Fuerzas Armadas no incidirán en la doctrina, organización, equipamiento, etc. de las Fuerzas Armadas, que seguirán teniendo las mismas características determinadas por la Ley de Defensa N° 23.554” (Ugarte, 2018)⁸¹.

El gobierno de Cristina Fernández justificó éstas acciones en la necesidad de actuar contra el tráfico de drogas e insistió en que el operativo no implicaba ningún cambio doctrinario. De hecho, Nilda Garré, en el marco de una entrevista realizada por la Revista Crisis en julio de 2014, sostuvo que la estricta delimitación entre los ámbitos jurisdiccionales de las fuerzas armadas y las fuerzas policiales y de seguridad no significaba que tengan excluido cooperar con las fuerzas de seguridad. “El lanzamiento articulado de los Operativos Escudo Norte y Fortín II fue la decisión de obtener el máximo de sinergia de los Sistemas de Defensa y Seguridad, respetando sus especificidades y competencias. La división del trabajo quedó clara en el Decreto y en los protocolos complementarios (...) “El Operativo Fortín que hoy se desarrolla en nuestro país está encuadrado en la normativa vigente y no debe preocuparnos. La legislación argentina es muy clara” (Colectivo editorial Crisis, 2014).

Y si bien, tal como ya se ha mencionado, la utilización de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo, logística e interceptación están contempladas como “operaciones subsidiarias” por la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, bajo el formato de “operaciones de seguridad interior a través de la prestación de apoyo logístico” y, efectivamente no ha implicado modificaciones normativas, en los

⁸¹ Entrevista de la autora al Dr. José Manuel Ugarte. Buenos Aires, op.cit.

hechos, una operación que lleva más de 6 años involucrando a las Fuerzas Armadas en operativos que le competen a las Fuerzas de Seguridad; actúa a favor del debilitamiento del principio de demarcación que opera por la vía de los hechos a partir de un uso laxo del concepto de “apoyo logístico” que las Fuerzas Armadas pueden brindar a las Fuerzas de Seguridad en contextos determinados (art. 27 Ley de Seguridad, Cels, 2016). Esto, en un entorno regional cuya tendencia a involucrar a los militares en problemáticas propias de la agenda de seguridad pública, se acrecienta y naturaliza día tras día (Calderón, 2016).

En línea con ésta tendencia, el profesor Pion-Berlin (2008), sostiene que cada vez son más los gobiernos democráticos que buscan la ayuda de los militares para resolver problemas vinculados con cuestiones propias de la seguridad y el desarrollo. “Los gobiernos recurren a los militares para que lideren o los asistan en la lucha contra la guerrilla, el tráfico de drogas, el crimen y el terrorismo (...). También se convoca a los militares para resolver problemas de desarrollo. Aquellos gobiernos que no cuentan con organismos civiles entrenados y financiados para asistir a las poblaciones carenciadas apelan a menudo a las Fuerzas Armadas, que participan en toda clase de acciones, desde proyectos comunitarios de largo plazo hasta campañas de auxilio en emergencias” (Pion-Berlin, 2008: 52). En efecto, afirma Pion-Berlin (2008), se continúan generando situaciones de intervenciones militares en el ámbito doméstico, pero con la diferencia de que están **autorizadas por el poder político**, en tanto están orientadas a hacerle frente una serie de problemas internos de índole social, económica y física; sin constituirse necesariamente, en una amenaza de golpe militar.

De modo que, si bien la mencionada participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de orden doméstica se llevó adelante dentro de los márgenes de la Ley de Seguridad Interior, no menos cierto es que se incumplieron los mecanismos que dicha Ley estipula para éstos casos, y mediante los cuales, restringe el modo de empleo y las circunstancias temporo-espaciales en que

los medios militares se usan en operaciones de seguridad interior. A saber: el Ministerio de Defensa convoca al Consejo de Seguridad Interior (COSIN), responsable de conformar un Comité de Crisis, que tiene entre sus competencias decidir sobre el empleo de los medios logísticos (arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones, transporte y comunicaciones)⁸², siempre en el marco de un espacio y tiempo determinado y, señalar e identificar los estadios de la crisis, es decir, cuándo y por qué la misma comienza y cuándo la misma debería finalizar. En este sentido, Sebastián Zurutuza (2018)⁸³, sostuvo en el marco de la entrevista realizada que en el caso de la decisión política de conformar el Operativo Escudo Norte, "...al no haber existido el Comité de Crisis, la excepción es eterna. Se hizo regla y esto a perpetuidad porque ni siquiera es que se esté violando un marco temporal...".

Asimismo, y en sintonía con la línea argumental que se viene sosteniendo, otra decisión política que también fue leída como signo de flexibilización de las misiones de las Fuerzas Armadas hacia un mayor empleo de las mismas en cuestiones internas, fue el nombramiento del coronel **Cesar Milani**⁸⁴ como Jefe del Ejército en 2013. Se trataba de un oficial de inteligencia, que carecía de la experiencia de carácter operativa que otorga el hecho de estar al frente de un regimiento y, además, con antecedentes vinculados a temas de derechos humanos; cuyo perfil politizado es lo que justamente se había

⁸² La Ley 24.059 de Seguridad Interior lista en su Artículo 27 los servicios de las Fuerzas Armadas que podrán ser afectados en tareas de seguridad interior, a saber: servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, elementos de ingenieros y comunicaciones.

⁸³ Entrevista realizada por la autora a Sebastián Zurutuza, op.cit.

⁸⁴ Vale destacar que el involucramiento y la incidencia del coronel Cesar Milani en temas centrales de la gestión ministerial y de la política de defensa, data como mínimo desde 2007; año en que la ministra Garré lo ascendió primero a general de Brigada y luego, a jefe de la Inteligencia Militar (Santucho, 2016). Desde entonces, afirma Marcelo Saín (2018), "...Milani pasó a formar parte del círculo íntimo de la ministra Garré y su incidencia sobre ella no se limitó a los asuntos de inteligencia militar sino a cuestiones centrales de la gestión ministerial y de la política de defensa llevada a cabo por la ministra" (Saín, 2018: 114). En ese mismo sentido, Santucho (2016), sostiene que tras la creación del Ministerio de Seguridad, el 10 de diciembre de 2010 y, la consiguiente designación de Garré al frente de dicha cartera; Arturo Puricelli, asumió como ministro de defensa y, a partir de entonces, los asuntos militares pasaron a decidirse directamente entre Cesar Milani y la presidenta Cristina.

estado tratando de evitar (Diamint, 2014). Muchos analistas y parte de la prensa, leyeron el acercamiento de la Presidenta a una figura como la de Milani y el aumento de los fondos a esa dependencia⁸⁵, como parte de una estrategia encaminada a contar con los servicios de espionaje para vigilar a actores domésticos⁸⁶. De modo que la inteligencia militar, se habría volcado, una vez más para el interior, relegando así la reflexión sobre el mundo más allá de las fronteras (Vetlli, Milani, 2017).

En efecto, la función adjudicada al área de Inteligencia Militar y la consiguiente reasignación de recursos presupuestarios establecidos por Decreto (1757/2013), resulta como mínimo llamativa. Y bien podría ser presentado como “otra contradicción” de la gestión kirchnerista en el manejo de los temas de defensa. Empíricamente esta diferencia se advierte, por un lado, en la distancia entre el discursivo sostenido a nivel regional, el cual además se sustentaba en el cuerpo normativo para conducir la Defensa Nacional y la visión Estratégica Nacional –establecida en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa (2007) y en la Directiva de Política de Defensa Nacional (2009 y 2014)– y, por el otro lado, en los lineamientos políticos adoptados a nivel nacional.

En línea con el devenir del análisis, Rut Diamint (2018)⁸⁷, hizo hincapié en el hecho que, durante el segundo mandato del gobierno de Cristina Fernández “...hubo cambios de foco importantes y muy contradictorios, porque una cosa es poder hacer lo que Nilda Garré de alguna manera especificó a

⁸⁵ Vale señalar que mediante el Decreto N° 1757/2013, modificatorio del Presupuesto General de la Administración para el Ejercicio 2013, se reasignaron partidas presupuestarias que implicaron un considerable incremento para el área de Inteligencia Militar (Tello y Spota, 2014).

⁸⁶ Resulta interesante el análisis que al respecto realiza el profesor Pion-Berlín (2008), al plantear que incluso cuando los gobiernos democráticos-civiles no controlan los temas de defensa, por carecer de conocimientos en la materia, si pueden manejar a los militares a partir de la construcción respetuosa basada en la subordinación militar al poder civil. Y lo han logrado, dice Pion-Berlín (2008), a partir de un método que consiste en el control político personal, “...los presidentes se apoyan en unos pocos oficiales claves que se pliegan a sus deseos y promueven sus posturas entre sus subordinados. Se trata de oficiales cercanos a los que generalmente conocen a través de partidos políticos o de conexiones familiares, y que suponen les serán fieles” (Pion-Berlín, 2008: 59).

⁸⁷ Entrevista de la autora a la Profesora Rut Diamint, op. cit.

través de ciertas reglamentaciones y otra cosa es lo que Nilda Garré hizo a partir de su relación con Milani”⁸⁸. En efecto, Diamint sostiene que hubo algunas continuidades, pero también, hubo cambios de acuerdo a los focos de gobierno, y un claro ejemplo fue el acercamiento a Milani, por un lado y, por el otro, las necesidades políticas que comenzó a tener Cristina de mayor control sobre opositores y aliado. En esta línea, la académica argumenta dicho cambio a partir de la relación conflictiva que desde el Ejecutivo se comenzó a tener con la Secretaría de Inteligencia –más conocida como SIDE–, en tanto ésta última no le proporcionaba información. Y por ende, se pone en marcha otro procedimiento, utilizando el Ministerio de Defensa primero, el Ministerio de Seguridad después y recursos militares que tienen un acta de entrenamiento en inteligencia. De manera que éstos últimos le comenzaron a responder directamente a Cristina Fernández, omitiendo así los canales burocráticos, donde se entendía se producían desviaciones. En éste contexto, el Ejecutivo nacional decide el traspaso de Nilda Garré de la cartera de defensa a la de seguridad. En virtud de sus cualidades de “férrea ejecutora”, Nilda se convirtió con el paso de los años en un importante instrumento en la ejecución de la política de Cristina (Diamint, 2018).

A tono con la línea argumental sostenida por Diamint, Sebastián Zurutuza (2018)⁸⁹, realiza una lectura más amplia al sostener que “...el vuelco masivo de recursos del sistema defensa nacional a seguridad interior, comienza después de la crisis del campo en 2008. A partir del 2009, se asistió a un aumento de recursos del sistema de inteligencia nacional, pero no de la ex SIDE hoy AFI, sino de la Dirección de Inteligencia Nacional del Ejército (DIJIE) –en la que, en ese momento estaba el General Milani– la cual asciende exponencialmente y se mantiene durante años y después, inmediatamente aparece el Escudo Norte, Fortín I, Fortín II. Y aparece también, en 2012, la figura de Sergio Berni –quien entonces era, además, Teniente Coronel– al frente de la Secretaría de Seguridad Nacional. Es

⁸⁸ Entrevista de la autora a la Profesora Rut Diamint, op. cit. IBIDEM.

⁸⁹ Entrevista realizada por la autora al Sebastián Zurutuza, op.cit.

decir, se puso a un militar al frente un esquema de seguridad civil...” (Zurutuza, 2018).

Por su parte, Alejandro Frenkel (2018)⁹⁰, sostuvo también en el marco de la entrevista realizada, que tanto en la gestión de Arturo Puricelli primero, como en la de Agustín Rossi después, se advirtió **una merma en la voluntad política de controlar a los militares**. Y en ese sentido, el entrevistado afirmó que, “...el rol que se le asignó a Milani, da cuenta de esa merma en el control político, porque de hecho, se contaba con un Jefe del Ejército que tenía mucho protagonismo en el diseño de la política de defensa y sobre todo en la denominada política militar” (Fenkel, 2018).

Los casos hasta aquí mencionados, dan cuenta de cómo la administración Kirchnerista en su última etapa y, fundamentalmente, en los últimos tiempos de Nilda Garré al frente del Ministerio de Defensa, ha ido flexibilizando, progresivamente, la demarcación entre los temas propios de la seguridad de aquellos característicos de la defensa, propiciando indefectiblemente, un sucesivo involucramiento de las Fuerzas Armadas en problemáticas de índole interna. Dicha tendencia, podría habilitar una lectura orientada a propiciar mayores márgenes de poder y decisión en las conducciones militares, devolviéndole así autonomía al sector castrense, en claro detrimento de la conducción civil, democrática e institucional. Ahora bien, tal como se viene proponiendo a lo largo de estas páginas, la autonomía militar en Argentina, lejos de ser producto de presiones del poder militar, es más bien, una autonomía delegada por el poder político, que se da como consecuencia de la falta de conducción política debido a la ausencia de voluntad de conducir, la falta de capacidades institucionales y la falta de conocimientos específicos en la materia de defensa y militar (Saín, 2010).

La pregunta que subyace es el porqué de esta merma en la conducción política del kirchnerismo, que terminó por favorecer el involucramiento de las

⁹⁰ Entrevista realizada por la autora al Dr. Alejandro Frenkel, op.cit.

Fuerzas Armadas en asuntos propios de la seguridad pública, incluso en detrimento de la histórica postura sostenida tanto a nivel nacional como regional. Y si bien, no hay una única ni acaba respuesta y/o factor en éste sentido, se pueden ensayar algunas aproximaciones surgidas a partir de las charlas sostenidas con ex-funcionarios y académicos de probada y fundada experiencia y calidad profesional, las cuales fueron realizadas en el proceso de escritura de la presente tesis.

En dicho sentido, Alejandro Frenkel (2018)⁹¹, sostiene que dicha merma estaba vinculada a que la defensa no era un área que importara por sí misma. De hecho, "...Arturo Puricelli llega a defensa producto de un acuerdo político, sin intenciones manifiestas de conducir fehacientemente a los militares, menos aun cuando ese no era un problema para la Casa Rosada y, Agustín Rossi tuvo que convivir con un Jefe del Ejército, como era Milani y, por más intencionalidad política y de gestión que haya tenido, mucho no pudo hacer..." (Frenkel, 2018).

Por su parte, José Manuel Ugarte (2018)⁹², opina al respecto que la Presidenta Cristina Fernández viendo la suerte corrida por varios de sus pares –Zelaya en Honduras, Lugo en Paraguay, incluso Correa en Ecuador– temió que, alguna forma de golpe, también pudiera ser su final político. Entonces, retomando la idea de Numa Laplane del "profesionalismo integrado"⁹³, reclutó al teniente Teniente General Milani, y lo puso al frente del Ejército. "A partir de ese momento comenzaron los pedidos de Milani. Evidentemente Milani y el grupo que lo acompañaba querían tener injerencia en la seguridad interior –viejo sueño de los militares argentinos, que en muchos casos tienen una atracción hipnótica por la seguridad interior, porque intuyen que ahí está el poder–". Según entiende el académico, entre

⁹¹ Entrevista realizada por la autora al Dr. Alejandro Frenkel, op.cit.

⁹² Entrevista de la autora al Dr. José Manuel Ugarte, op.cit.

⁹³ La "**tesis del profesionalismo integrado**", fue desarrollada por el Teniente General Alberto Numa Laplane hacia 1975. Laplane, era partidario de que el ejército fuera exclusivamente profesional, es decir, que no interviniese en los asuntos políticos. Mientras que la mayoría de los altos mandos de las Fuerzas Armadas optaban por el intervencionismo de los militares en los asuntos políticos.

los pedidos y la influencia directa del general Milani, se encuentra este “rol ampliado” de las Fuerzas Armadas, que se manifestó principalmente en el Escudo Norte (Ugarte, 2018).

Sin embargo, y a diferencia de la postura sostenida por Ugarte, el académico Jorge Battaglino (2018)⁹⁴, sostiene que la llegada de Milani puso en evidencia cómo la agenda de seguridad pública va ejerciendo presión e influencia sobre las cuestiones de defensa. La problemática de seguridad pública que hay en Argentina, vinculada a la percepción de inseguridad que predomina en toda la sociedad, hace que sea la misma sociedad la que demande por más seguridad. De modo que los políticos comienzan a ver en la defensa una potencial solución al problema. No obstante dice Battaglino, el control civil no se ve afectado por la decisión de involucrar a los militares en cuestiones de seguridad pública, “...porque quienes dan la orden son los civiles y los militares obedecen, no hay ningún tipo de indicación de insubordinación. Y no hay ningún tipo de indicación de que la decisión de que los militares empiecen a intervenir en cuestiones de apoyo a la seguridad, haya sido una consecuencia de la presión militar. Porque la iniciativa fue de los civiles. Los civiles fueron los que llevaron la iniciativa del Escudo Norte, el Operativo Fortín, no es que los militares como dominaban todas las áreas de planeamiento del Ministerio, impusieron la idea” (Battaglino, 2018).

En la misma línea que Battaglino, Germán Soprano (2018)⁹⁵, entiende que la decisión política de crear el Operativo Escudo Norte, Fortín I y II, no fue resultado de una imposición y/o presión del poder militar, así como tampoco, una concesión al poder militar. De hecho, afirma Soprano “...los militares nunca estuvieron de acuerdo en verse involucrados en actividades de estas características, porque no estaba claro cuáles eran las funciones que debían cumplir, no estaban cubiertos normativamente y no estaban claras las reglas

⁹⁴ Entrevista de la autora al Dr. Jorge Battaglino, op.cit.

⁹⁵ Entrevista realizada por la autora al Dr. Germán Soprano, op.cit.

de empañamiento en esas circunstancias. No fue ceder a los militares. Fue una decisión política tomada con plenitud por parte de la conducción política (...) que decidió instrumentar dichos operativos, con Nilda Garré al frente del Ministerio, y luego se mantuvo con Puricelli y continuó con Agustín Rossi”. Lo que el académico sí advierte es una contradicción entre lo que establece la Ley de Defensa y la Ley de Seguridad Interior, respecto a la diferenciación taxativa entre defensa y seguridad (definición axiomática que además es defendida en el plano regional) y la praxis política interna que involucró a las Fuerzas Armadas en el operativo Fortín I y II y el Escudo Norte, es decir, en tareas de custodia y seguridad en las áreas de frontera, las cuales si bien están previstas en la normativa, generaban una zona de incertidumbre. Porque además, una cuestión es, tal como lo define el plexo normativo, una misión subsidiaria dada por una situación específica de oportunidad, y otra, mantenerla en el tiempo. Ahí hay un problema (Soprano, 2018).

Mientras desde el Estado argentino en general y la gestión Kirchnerista en particular se profundizaron las concepciones político-estratégicas tendientes a generar instancias de cooperación inter-estatal en materia de defensa y militar con las naciones vecinas, en aras de avanzar en la construcción multilateral de un sistema de defensa subregional; paralelamente, y si se quiere, a contramano de su propia lectura del mundo, se tomó la decisión política, de llevar adelante operativos, tales como fueron Fortín I, II y Escudo Norte, que tenían un alto componente de militarización de la frontera; a la par que se le re-assignaron (por Decreto) nuevas partidas presupuestarias al área de Inteligencia Militar⁹⁶, cuya misión es la de generar información vinculada con las posibles amenazas militares provenientes de otros Estados.

⁹⁶ El Artículo 10 de la Ley de Inteligencia Nacional 25.520, establece que los organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas “...tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica” (Art. 10, Ley 25.520).

De modo que si un gobierno como el kirchnerista, pese a haber pugnado por la separación entre defensa y seguridad terminó, hacia fines de su administración, flexibilizando éste principio, el cual ha guiado la política de defensa desde 1988; con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri, quien cree firmemente que dicha separación actualmente carece de sentido, la mencionada tendencia va camino a acentuarse y profundizarse. Advirtiéndose además, signos explícitos que dan cuenta del desinterés de los funcionarios por fortalecer el gobierno político de la defensa, cada vez que descansan y delegan en las cúpulas castrenses la conducción de los asuntos defensivo-militares. Todo lo cual va a terminar por redundar, sin un plan de defensa, en más autonomía y más poder para las Fuerzas Armadas.

4. La región vuelve a girar, ahora hacia una derecha abierta y conservadora

Promediando la segunda década del presente siglo, se comenzaron a suceder una serie de dificultades políticas y económicas que fueron complejizando y deteriorando progresivamente los escenarios domésticos. A la conjunción de crisis económica –producto entre otros factores, del derrumbe de los precios de las materias primas y del petróleo–, se le sumaron la ausencia o pérdida de liderazgos fundamentales –Néstor Kirchner muere en octubre de 2010 y Lula termina su mandato ese mismo año; en 2013 muere también Hugo Chávez–. Por otro lado, aparecieron casos concretos de crisis política de origen nacional, vinculada con denuncias por corrupción, tales como el *impeachment* y posterior destitución de Fernando Lugo en Paraguay en 2012; las acusaciones de corrupción a Dilma Rousseff –por una supuesta re-destinación de partidas presupuestarias–, que terminaron también con un controvertido *impeachment* en 2016; la crisis política en Venezuela, seguida por una situación económica que propició una disruptiva fractura social y, en 2016 la decisión del gobierno de Evo Morales en Bolivia de desconocer los resultados del referéndum y volver a presentarse para la reelección

indefinida en 2019. Finalmente, o consecuentemente, el devenir de acontecimientos político-electorales que cambiaron la orientación política de varios de los gobiernos. En Uruguay, la vuelta de Tabaré Vázquez con manifiestas inclinaciones por favorecer un modelo de integración más próximo a la Alianza del Pacífico que a la Unasur; en Paraguay, Horacio Cartes también mostro una mayor inclinación por favorecer estrategias de integración más vinculadas con los criterios propios del regionalismo abierto y, en Argentina, la llegada del empresario Mauricio Macri con expresas y legitimadas intenciones de terminar con el pasado y con el compromiso electoral de que Argentina “vuelva al mundo” (Busso, 2017).

Todos indicios que en mayor o menor medida dan cuenta de un cambio de rumbo que coloca, una vez más, a la región ante la realidad de un nuevo giro político, ideológico y económico: gobiernos liberal-conservadores –de la mano de las elites económicas locales y extra regionales ocupando puestos claves de gobierno–, re-definen los modelos de desarrollo y las políticas exteriores cuyas estrategias comienzan a responder a las exigencias de liberalización, apertura irrestricta y endeudamiento, auspiciando una vez más la inserción primario exportadora (Míguez, 2017). Todo lo cual termina por alterar también las estrategias de inserción internacional, las cuales impactan y determinan la dinámica e intensidad de los procesos de integración regional multilateral en todas sus dimensiones: política, económica, estratégica, de defensa y seguridad, entre otras.

La integración vuelve a ser concebida desde la lógica del **regionalismo abierto**, en tanto dicho modelo no solo es apropiado para sumarse a una economía transnacionalizada, sino también es visto como un espacio que ofrece la mayor cantidad de concesiones económicas y políticas favorables a atraer inversiones (Busso, 2017). Frente a éste escenario, la **Alianza del Pacífico** aparece como un espacio completamente “desideologizado” y de carácter pragmático, que al tiempo que pondera una integración más comercialista y abierta que aplaude los acuerdos de libre comercio; viene a

constituirse en un puente articulador, una plataforma de proyección política y comercial con mira al Asia Pacífico, principal plataforma de articulación política, integración económico-comercial y de proyección al mundo.

Esto implicó una profunda redefinición de la integración regional –concebida hasta entonces en términos del regionalismo pos-neoliberal–, que a la par que le quitó centralidad a la Unasur y a la Celac, abogó por un Mercosur más abierto y próximo a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico, sin la participación de Venezuela⁹⁷ (Busso, 2017).

De modo que, los nuevos procesos de transición iniciados hacia 2015 con la vuelta de fuerzas conservadoras en el plano político, sumado al fortalecimiento de perspectivas liberalizantes en el plano económico, terminó por impactar profundamente en la dinámica de las relaciones regionales multilaterales. Aparece así una vez más, la idea central en la hipótesis de ésta tesis: los **condicionantes político-ideológicos** configuran para izquierda o derecha cambios en la política exterior y por ende en el modelo de inserción y de desarrollo que impacta directamente en la política en materia de integración.

⁹⁷ Venezuela fue suspendida del Mercosur en diciembre de 2016, alegando supuestos incumplimientos en los requisitos para ser miembro. En agosto de 2017, en el marco de una reunión extraordinaria celebrada en San Pablo, Brasil, los cancilleres del Mercosur emitieron un comunicado en el que sostuvieron que tras haber constatado la ruptura del orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela y, no haber registrado medidas eficaces y oportunas para la restauración del orden democrático; "La suspensión de Venezuela fue aplicada en función de las acciones del gobierno de Nicolás Maduro y es un llamado para el inmediato inicio de un proceso de transición política y restauración del orden democrático"(Decisión sobre la suspensión de la República Boliviana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, 2017).

4.1. Argentina y el cambio: giro político-ideológico y nuevas alineaciones

El 10 de diciembre de 2015, tras ser electo democráticamente, Mauricio Macri, de la mano del Frente Cambiemos⁹⁸, se convirtió en el nuevo Presidente Argentino. Desde un primer momento, se echó a la tarea de emprender el cambio prometido durante la campaña electoral e incluso, aquellos cambios que había negado o acallado. La radical mudanza que experimentó en términos de gestión pública, se materializó de forma evidente en el nuevo escenario que propuso la política exterior. “En el ámbito de la política exterior se instauró una nueva articulación de ideas e intereses que reorientaron la estrategia de inserción internacional y su relación con el modelo de desarrollo a nivel doméstico” (Busso, 2017: 2).

En línea con el análisis realizado por Anabella Busso (2018), se advierte que Macri privilegió una estrategia de inserción orientada a que Argentina vuelva al mundo. Y en dicho sentido, priorizó lo que la autora denomina una **“estrategia de inserción occidental”**, la cual está basada en la idea de que es necesario satisfacer las demandas externas provenientes de los principales actores centrales –a saber: Estados Unidos, Alemania, España, Gran Bretaña–; los organismos multilaterales –FMI, Banco Mundial, OMC, G20–; el sector productivo y financiero internacional; al tiempo que reorientar las relaciones latinoamericanas hacia los países cuya propuesta de inserción sea semejante a la sostenida por Argentina (Busso, 2017) y por ende, alejarse de aquellos países sumamente ideologizados, legados del gobierno anterior.

Así fue como la Argentina de Cambiemos estableció nuevas prioridades en términos de gestión pública gubernamental –al menos en el plano discursivo–, al tiempo que se embarcó en una **reconfiguración geopolítica de sus relaciones exteriores**, que terminó por propiciar, indefectiblemente,

⁹⁸ Se llama “Frente Cambiemos” a la coalición conformada por el PRO, la UCR y la Coalición Cívica.

una **reconfiguración de la política regional** y en función de la cual fue mudando progresivamente la orientación de los vínculos prioritarios y las afinidades políticas, de cara a favorecer “la otra integración”.

A **nivel nacional**, las ideas transversales que lo largo de toda la campaña electoral y los primeros meses de gobierno, se constituyeron en parte del eje discursivo estructurante, giraron en torno a: pobreza cero, derrota del narcotráfico y unir a los argentinos. Y en este sentido, a la par de la reconfiguración de los vínculos con occidente y principalmente con los Estados Unidos, no resulta para nada casual que el narcotráfico haya sido instalado como el gran problema de inseguridad que padece el país y de allí, la “necesidad” de atacarlo. Tal como bien lo dijo el presidente Mauricio Macri en su primera alocución ante el Congreso Nacional: “La mayoría de los argentinos que votó por nuestra propuesta lo hizo en base a tres ideas centrales: pobreza cero, derrotar el narcotráfico y unir a los argentinos (...) Otro de los grandes desafíos que va a tener nuestro gobierno es el de combatir el narcotráfico como ningún otro gobierno lo hizo antes (...) Vamos a encarar este tema de frente y vamos a trabajar con inteligencia y decisión para devolver tranquilidad y seguridad a las familias en todo el país. Aunque el narcotráfico ha crecido en los últimos años de manera alarmante estamos a tiempo de impedir que se consolide, el tema es difícil y complejo, pero vamos a crear los mecanismos necesarios que nos permitan llegar a la solución que queremos” (Macri, 2015).

A **nivel regional**, América Latina en general y los espacios de integración y concertación surgidos y cimentados a la luz del giro a la izquierda de América Latina, durante la primera década del siglo XXI –Unasur, Celac–, lejos de ocupar un lugar prioritario en la política exterior Argentina y en su agenda regional, dejaron de ser los ámbitos de referencia inmediata, para constituirse en parte de la pesada herencia⁹⁹. Una herencia de la que había

⁹⁹ La decisión adoptada en abril de 2018, por parte de un grupo de Estados conservadores e integrantes del Grupo de Lima, de abandonar la Unasur producto de las disidencias con la

que librarse, fundamentalmente, porque de la misma participaban un grupo de países con los cuales la administración macrista ya no tiene intenciones de vincularse, como Venezuela y, en menor medida Bolivia y Ecuador. Y porque además, se tratan de instancias mucho más política y centrada en áreas menos interesantes para la Casa Rosada. En contraposición, el gobierno de Mauricio Macri comenzó a propiciar una política exterior en clave económica y basado en una visión aperturista de la integración –más próxima a la integración de 1990–, orientada a reimpulsar el esquema de regionalismo abierto y “a la carta” como modelo de vinculación intra y trasregional, como sostiene Frenkel (2016), haciendo especial referencia al tipo de regionalismo que hoy propone la Alianza del Pacífico.

En línea con ésta idea, Alejandro Frenkel (2018)¹⁰⁰, sostuvo en el marco de la entrevista realizada, que es cierto que el actual gobierno mira más a otras regiones o países que antes se miraba menos, como a Estados Unidos por ejemplo; pero que eso no implica que la región no sea importante para éste gobierno, sino que, en todo caso se la mira de otra manera. En dicho sentido, el entrevistado trajo a cuenta el intento de Argentina por nombrar al nuevo Secretario General de la Unasur en la figura de José Octavio Bordón; propuesta que fue objeto de múltiples resistencias por parte de los países identificados como “el eje bolivariano”, principalmente Venezuela, Bolivia y Ecuador. Frenkel ve en éste gesto, el intento de Argentina por apostar a dicha Unión, al tiempo que moldearla para sus propios intereses. Sin embargo, tras no haber logrado resultados aparentes, el gobierno de Mauricio Macri optó por replegarse de éstos espacios y comenzar a mirar otros.

A contramano de la vocación política alternativa que significaron espacios tales como la Unasur y la Celac, orientados a lograr márgenes de autonomía; se asistió a una fuerte **regionalización de la cooperación entre**

entonces presidencia *pro-tempore* de Bolivia y el bloqueo permanente de Venezuela, es bien esclarecedora del accionar señalado.

¹⁰⁰ Entrevista realizada por la autora al Dr. Alejandro Frenkel, op.cit.

Argentina y Brasil por un lado y, a propiciar la **flexibilización de un Mercosur** más abierto y comercialista (sin Venezuela), presto a encarar la firma de un TLC con la UE y a propiciar una adecuada convergencia con la Alianza del Pacífico para acceder al centro de poder de Asia-Pacífico¹⁰¹; identificando de esta manera a latinoamericana como el principal espacio de la política exterior y siendo el Mercosur y la Alianza del Pacífico los organismos regionales a partir de los cuales canalizar las aspiraciones en materia de integración (Frenkel, 2016).

En junio de 2016 se aprobó el ingreso de Argentina como Estado observador en la **Alianza del Pacífico**¹⁰². Un espacio que a todas luces aparece como prometedor. Incorpora un elemento novedoso, tal como es la participación de México¹⁰³ y deja afuera a países como Venezuela, Bolivia, Ecuador –es decir, los países cuyos gobiernos están fuertemente asociados con el pasado progresista de la década pasada–. De modo que la Alianza, al tiempo que se presenta como un factor disruptivo y desacelerador de la Unasur, en tanto resalta las diferencias frente al eje bolivariano, se erigirse en una alternativa atractiva ante los mercados y los socios externos, como Estados Unidos y la Unión Europea (Komini, Frenke, 2014 y Sanahuja, 2016); y “...expresa la revitalización de los esquemas de regionalismo abierto, orientados a conformar plataformas de vinculación competitivas a través de la liberalización del comercio y las cadenas globales de valor” (Flenkel, 2016: 7). Mauricio Macri se valió de su primera participación, en

¹⁰¹ Dichos lineamientos fueron establecidos en el marco del denominado “Grupo Consenso”, integrado por ex diplomáticos y especialistas en relaciones internacionales, quienes presentaron un documento de 20 puntos bajo el lema “Seremos fuera lo que seamos dentro”. El documento explicita los lineamientos centrales de lo que el gobierno debe considerar para encarar la política exterior (Infobae, 2015).

¹⁰² La **Alianza del Pacífico** surgió en junio del año 2011. Se trata de un mecanismo de integración regional de corte liberal que retoma los postulados del regionalismo abierto de los años 1990. Conformada por Colombia, Chile, México y Perú, busca profundizar la integración entre estas economías, a través de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, al tiempo que se propone vincularse con el mundo globalizado, especialmente con el Asia Pacífico, principal plataforma de articulación política, de integración económico-comercial y de proyección al mundo.

¹⁰³ Que México decida volver a mirar a la región y más aun, a involucrarse en un proceso de integración, no solo evidencia a las claras la disyuntiva entre América del Sur o América Latina, sino que además, viene a plantear un desafío para el proyecto de Brasil de consolidar la integración regional en torno a la Unasur (Malamud, 2012).

julio de 2016, en la Cumbre de presidentes, para reforzar la idea de avanzar hacia mecanismos de integración que promuevan el libre comercio y atraigan inversiones extranjeras.

En el **plano internacional**, la “agenda de puertas abiertas”, orientada a relanzar los lazos con los países occidentales y cercanos a los Estados Unidos, se materializó, de la mano de la Canciller Susana Malcorra, en las múltiples visitas y reuniones con Presidentes y Primeros Ministros¹⁰⁴ que uno a uno comenzaron a llegar a Argentina tras la asunción de Mauricio Macri como Presidente. En primer lugar se destaca la llegada en febrero de 2016 de Matteo Renzi, luego de transcurridos 18 años sin que un primer ministro italiano pisara el país. Y a los 10 días, llegó Francois Hollande¹⁰⁵, tras 19 años sin que un presidente francés visite Argentina.

En enero de 2016, Argentina volvió al **Foro Económico Mundial de Davos**, luego de 13 años de ausencia. El presidente Mauricio Macri, después de encontrarse con otros mandatarios y CEOs de empresas multinacionales¹⁰⁶, declaró que se trató de una instancia auspiciosa para un país al que, llegaría una “lluvia de inversiones” ante el cambio de signo político. En el marco de dicho foro, se acordó la visita de Barack Obama, que se concretó en el mes de marzo, tras 11 años de la última visita al país de un presidente norteamericano¹⁰⁷. La Casa Blanca procuraba, por medio de dicha visita transformar a Argentina en el nuevo aliado que legitime el avance de las

¹⁰⁴ Durante el año 2016, el país recibió la visita de 18 jefes de Estado, 16 cancilleres y 33 autoridades extranjeras de alto nivel (Dinatale, 2017).

¹⁰⁵ En julio de 2016 Mauricio Macri se volvió a reunir con Francois Hollande, pero esta vez en París, en el marco de su primera gira por Europa.

¹⁰⁶ En el marco del Foro Económico Mundial, realizado anualmente en el Monte de Davos (Suiza), el presidente Mauricio Macri se dio cita con el primer ministro británico, David Cameron; el presidente mexicano Enrique Peña Nieto; el vicepresidente de los Estados Unidos, Joseph Biden; el primer ministro Mark Rutte y la reina Máxima de Holanda; el presidente de la Confederación Suiza, Johann Schneider-Ammann; el primer ministro de Francia, Manuel Valls y el primer ministro de Israel, Benjamin Netanyahu. Entre los CEOs con los que mantuvo encuentros se destacan The Dow Chemical Company, Grupo Shell, Facebook, Coca-Cola, Google, Louis Dreyfus Holding y Mitsubishi Corporation (Perfil, 2016).

¹⁰⁷ George W. Bush había estado en el país en noviembre de 2005, en el marco de la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, cuando se rechazó el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–.

derechas en la región –Barack Obama reiteró en varias oportunidades, durante su paso por el país, que Macri era el líder de la nueva era, el ejemplo a imitar–. Mientras que, por su parte, Argentina retoma los vínculos y el alineamiento con los Estados Unidos al tiempo que “liberaliza”¹⁰⁸ el comercio bilateral en busca de la llegada de inversiones.

También, en noviembre de 2016 visitaron el país, Justin Trudeau –se trató de la primera visita de un Jefe de Gobierno canadiense a Argentina desde 1998– y, el primer ministro japonés Shinzo Abe, quien había estado previamente en el país en 2013. En junio de 2017, llegó al país la Canciller alemana Ángela Merkel, con motivo de preparar el traspaso del G20 Alemania 2017 a Argentina 2018, luego de transcurridos 15 años de la última vez que un Canciller alemán visitara el país. Asimismo, se destaca la participación en la **Cumbre de Seguridad Nuclear**, celebrada en Washington en abril de 2016.

A las 6 oportunidades en que Mauricio Macri visitó el continente europeo, se suma además su gira por China, en septiembre de 2016, con motivo de la participación en la **Cumbre del G20**, donde mantuvo encuentros con Rajoy, Merkel, Renzi, Xi Jinping y líderes de empresas chinas. Y, a la participación en los mencionados espacios multilateral, hay que sumarle además, su primera intervención como Presidente en la 71ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en New York y, en julio de 2017 participó en Hamburgo de la Cumbre del G20.

En sus primeros 18 meses de gestión, el presidente Macri realizó alrededor de 20 viajes al exterior. 11 fueron viajes internacionales –6 a Europa, 3 a Estados Unidos, 2 a China y 1 a Japón y Dubai–, los cuales tuvieron como objetivo explícito y manifiesto, profundizar los vínculos en busca de la

¹⁰⁸ Vale destacar que la tan anunciada “liberalización del comercio bilateral” es relativa, muy paulatina y en muchos casos, continúa cargada de restricciones. Argentina aún encuentra muchos obstáculos (para arancelarios) para ingresar limones al mercado norteamericano; desde el 2001 persisten las trabas al ingreso de carnes argentinas y además, recientemente se cerró el mercado al ingreso del biodiesel (Telam, 2018).

llegada de inversiones al país. Mientras que 8 fueron viajes a la región. Además de los países fronterizos y miembros del Mercosur –entre los cuales se encuentran Brasil y Chile, con quien Argentina mantiene una fluida y activa agenda–, Mauricio Macri visitó los países que pertenecen a la Alianza del Pacífico –en 2 oportunidades estuvo en Colombia y visitó Perú con motivo de la asunción del Presidente Kuczynski y si bien no viajó a México, sí recibió a Peña Nieto en julio de 2016, en el marco de una visita de Estado–¹⁰⁹.

La manifiesta intensión de la administración macrista de apertura comercial, como muestra de su “vuelta al mundo”, sumado a las intenciones de cerrar el Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la UE –propósito compartido y avalado por todos los países del Mercosur, menos Venezuela–, así como también, el objetivo de encontrar espacios de convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, se sustentan en el supuesto de que “...la sola firma de un acuerdo con la UE atraerá inversiones, postura que parecen compartir con los presidentes Temer y Cartes...” (Busso, 2017: 19); al tiempo que explican por sí mismos los caminos surcados por la política exterior de la administración Cambiemos.

Exceptuando la participación en espacios multilaterales como la Asamblea General de las Naciones Unidas y las Cumbres del G20, donde históricamente Argentina ha tenido una presencia y participación destacada y persistente a lo largo de los diferentes gobiernos; todas y cada una de las visitas, encuentros bilaterales y “nuevos” espacios de participación aquí señalados¹¹⁰, son en sí mismos una clara muestra de esa retórica dirigida a “reinsertar” a Argentina en el mundo. Retórica construida siempre bajo la

¹⁰⁹ Información construida teniendo como base la agenda presidencial y a partir del seguimiento periodístico de los viajes al exterior del Presidente.

¹¹⁰ Cabe aclarar que aquí sólo se ha dado cuenta de algunos espacios de participación, visitas y encuentros bilaterales, seleccionados en función de ser representativo del cambio en la política exterior, a los ojos de quien suscribe, y sin siquiera llegar a ahondar en la agenda de la Vicepresidenta, Gabriela Michetti.

premisa orientada a endilgar a los gobiernos kirchneritas el haber aislado al país.

Ahora bien, dicha retorica discursiva orientada a reinsertar a Argentina al mundo, de la mano de los países occidentales y desarrollados, parece evocar más bien a la Argentina de los años 1990, que ser producto de una lectura juiciosa y sensata del mundo actual. Un mundo que a todas luces no es el de la década de 1990, así como tampoco es siquiera el de hace 4 años atrás, cuando el entonces Ministro de Defensa Agustín Rossi, emitió la segunda DPDN –Decreto N°2645/2014–, la cual fue apenas una re-actualización de la primer DPDN –Decreto N°1714/2009–; ambos documentos permeados por el espíritu de época asociado al despertar de los BRICS, el convencimiento de las bondades de la integración, el boom de los *commodities*, etc. Pero en el medio, el devenir del Brexit; la llegada de Trump a la Casa Blanca y las políticas proteccionistas; el NO en Colombia; la crisis de los refugiados y el resurgimiento de los nacionalismos en Europa. El mundo cambió. Pero el gobierno del Cambio no parece haber hecho acoso de recibo de dicho cambio y menos aun, ensayado una lectura de ese “nuevo estado del mundo” y consecuentemente, traducirlo en nítidos lineamientos de política exterior y de defensa¹¹¹. En este sentido, Sebastián Zurutuza (2018)¹¹², sostiene que “...el Macrismo no tiene una apreciación completa-cabal del mundo, y por ende, tampoco hay una DPDN. Por eso, los militares se tienen que auto-gestionar su propio horizonte estratégico”.

¹¹¹ Vale destacar que al momento de realizar las correcciones finales del presente capítulo, el actual gobierno de Mauricio Macri, emitió el 30 de julio de 2018 –después de dos años y medio en el Ejecutivo–, su primer DPDN. La misma, se propone actualizar los lineamientos y las prioridades estratégicas de la política de Defensa Nacional. En dicho sentido, y en lo que respecta a la “Apreciación del Escenario Regional”, destaca en su diagnóstico: “En el plano hemisférico, la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) constituye un ámbito de diálogo que promueve activamente la resolución diplomática de los conflictos, como así también la creación de nuevas instancias de cooperación. Argentina participa activamente en el MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) a partir del cual ha promovido el acercamiento a la ALIANZA DEL PACÍFICO” (Decreto 703/2018, Directiva de Política de Defensa Nacional).

¹¹² Entrevista realizada por la autora al Sebastián Zurutuza, op.cit.

Por su parte, Emilce Calderón (2018), manifiesta que dada la carencia de documentación oficial, al estilo de la DPDN, se torna muy complejo identificar si existe o no un correlato entre la política exterior y la estrategia de inserción internacional, por un lado y, la dimensión externa de la política de defensa, por el otro lado. Sin embargo, la autora afirma que efectivamente “...existe cierta correspondencia entre los lineamientos externos de la política de defensa deducidos de la praxis política del gobierno de Cambiemos y su estrategia de inserción internacional” (Calderón 2018: 66). Dicha correspondencia, continúa sosteniendo, se refleja por un lado en la dimensión estratégico-militar de la política exterior, plasmada en el relegamiento sufrido por el CDS y por el otro, en el relanzamiento de las relaciones con los Estados Unidos.

4.2. El giro de la política de defensa

Tal como se ha venido demostrando en los párrafos precedentes, con la llegada al poder de Mauricio Macri, el giro político-ideológico trajo aparejado una radical mudanza de la gestión pública y, las áreas de defensa y seguridad no fueron la excepción. En el **plano interno**, se hizo notoria la prioridad otorgada a la agenda de seguridad por sobre la agenda de defensa, propiciando un cruzamiento entre ambas agendas que, indefectiblemente, terminó por volver a incrementar las acciones tendientes a desdibujar la separación entre defensa y seguridad. Sumado a esto, desde el Ministerio de Defensa, voluntariamente, se comenzaron a delegar funciones y atribuciones que le otorgan a los militares mayores márgenes de autonomía, en detrimento del control civil. Mientras que en el **plano de la política exterior**, el mentado cambio se materializó en una desaceleración de las dinámicas regionales multilaterales, en desmedro de la cooperación en el marco del CDS y a favor del relanzamiento de las relaciones con los Estados Unidos y con los Estados cercanos a Washington. Advirtiéndose de ésta manera una “discontinuidad” en la política de cooperación para la defensa de Argentina –idea central en la hipótesis de trabajo de la presente tesis–.

En lo que respecta al **ámbito interno**, hay que destacar en primer lugar, un par de cuestiones en el vínculo entre los militares y Cambiemos que fueron demarcando el cariz de la relación. Durante la campaña electoral Mauricio Macri ha contado para sí con el apoyo del sector castrense, el cual se tradujo en un importante caudal de “voto militar”¹¹³. Apoyo que fue correspondido, al menos en sus políticas iniciales, a partir de un denotado acercamiento a las Fuerzas Armadas, el cual se vio reflejado en el acto celebrado por el Día del Ejército en Palomar el 5 de mayo de 2016, ocasión en la que el Presidente Mauricio Macri dijo que: “el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea vienen de años en los cuales el Estado las ignoró y las abandonó, y eso trajo problemas de presupuesto, problemas de equipamiento, de infraestructura (...) este Gobierno está comprometido a que las Fuerzas Armadas reciban los mismos aumentos que reciben los otros integrantes del Estado, y a rever, para lograr que aquellos que se jubilan tengan la dignidad del salario que les corresponde” (Clarín, 2016). Asimismo, aprovecho la ocasión para convocar a las Fuerzas Armadas a adaptarse a los desafíos del siglo XXI, a partir de tomar un alto protagonismo en la lucha contra el terrorismo internacional. Y en el marco de la cena de camaradería del mismo año, destacó el rol preponderante que juegan las Fuerzas Armadas en esta nueva etapa del país. Sin embargo, la luna de miel entre Cambiemos y las Fuerzas Armadas fue exigua. A poco menos de cumplido un año en su mandato, y a contramano de los compromisos asumidos con el sector, circularon fuertes trascendidos de un documento denominado “Contribución de la jurisdicción de Defensa al Esfuerzo Fiscal”, presentado por el Ministerio de Defensa al Ejecutivo nacional, en el que se listaban los rubros que iban a ser afectados por el mencionado plan de

¹¹³ Se recomienda el artículo de Rosendo Fraga (2015), quien afirma que existe una tendencia manifiesta y constante que vincula el voto militar con los candidatos de centroderecha. Ejemplo de ello ha sido el alto nivel de rechazo electoral que encontró el kirchnerismo entre los militares en las 3 elecciones presidenciales –2003, 2007 y 2015–. En este sentido, resulta interesante el análisis de Germán Soprano (2018), al sostener que entre la percepción de los militares, predominaba el sentir de que el kirchnerismo los maltrató, no solo por la política salarial sino también, porque en los gestos efectivos, desde la dirigencia kirchnerista, el tema de las Fuerzas Armadas fue siempre un tema de derechos humanos y no de defensa.

recortes de gasto, entre los que se contemplaba la “gestión de personal”. Documento que generó un alto malestar entre las Fuerzas Armadas¹¹⁴ (Inurrieta, 2017).

Ahora bien, en los primeros 18 meses de gobierno de Mauricio Macri, y tal como se ha señalado precedentemente, se advirtió una manifiesta tendencia a involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas¹¹⁵. Esto, que ya había sido anunciado en el marco de su campaña electoral en 2015¹¹⁶, continuó siendo ratificado en múltiples declaraciones oficiales del Presidente y sus funcionarios; pero quedó fielmente expresado y ratificado en el **Decreto N° 152/2016**, del 14 de enero de 2016, el cual extendió hasta el 31 de diciembre de 2016 el operativo Escudo Norte, implementado en 2011. En ésta oportunidad, se argumentó que, “...la implementación del Operativo Escudo Norte necesita ser renovada hasta tanto nuevas y más eficaces medidas de seguridad del espacio terrestre, fluvial y aéreo puedan ser implementadas”, en tanto, “las condiciones que dieron origen al mismo, continúan presentes” (Decreto N° 152/2016).

¹¹⁴ Conforme fue pasando el tiempo, las diferencias entre el sector castrense y el Ejecutivo nacional se fueron amplificando progresivamente, a la par de una serie de cuestiones que pusieron una y otra vez en entredicho la relación: el gobierno no abordó de manera prolija la problemática que rodeó a la desaparición del submarino Ara San Juan y, los aumentos salariales “prometidos” no fueron tales –tras el malestar generado entre las fuerzas castrenses por el ofrecimiento del 8%, el gobierno tuvo que dar marcha atrás y disponer de un aumento del 20%–. Todas estas son cuestiones que hacen a la fluidez del vínculo cívico-militar, al tiempo que, indicadores futuros a partir de los cuales continuar analizando el mismo.

¹¹⁵ En el proceso de corrección de la presente tesis, el gobierno de Mauricio Macri, pasó de la tendencia a la acción concreta y manifiesta, al habilitar por medio del **Decreto N° 683/2018** el involucramiento de las Fuerzas Armadas en temas propios de la seguridad interior.

¹¹⁶ En la plataforma electoral de Cambiemos y, bajo el subtítulo de “Relaciones Internacionales y Defensa”, se afirmaba que “Tanto para la defensa de su integridad territorial como para su aporte como herramienta de relaciones exteriores, Argentina deberá encarar una progresiva modernización de su sistema de defensa y fuerzas armadas, teniendo en cuenta fundamentalmente las nuevas amenazas del crimen organizado transnacional, los ciberataques, el terrorismo internacional y los intereses estratégicos del país (incluyendo los recursos del Mar Argentino). A partir del diálogo con todos los sectores involucrados, Argentina necesita una política de Estado en materia de defensa, debidamente sometida a la aprobación del Congreso y al control público” (Plataforma electoral, 2015).

Sin embargo, y a tan solo 7 días de la firma del mencionado decreto, se aprobó por unanimidad el **Decreto N° 228/2016**, mediante el cual se estableció la “Emergencia de Seguridad Pública en la totalidad del territorio nacional”, con el propósito de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado. Y en cuyo artículo 3° se establece la transformación del “Operativo Escudo Norte” en el “**Operativo Fronteras**” con carácter permanente, garantizando de esta manera su continuidad, pero bajo otro nombre. Según un documento elaborado por el equipo del Cels en octubre de 2016, dicha decisión ha sido acompañada por “...un mayor despliegue de la Fuerza Aérea en la frontera en funciones de vigilancia y control fronterizo” (Cels, 2016: 7). En concatenación, ese mismo Decreto implementó un protocolo para que las Fuerzas Armadas sean la autoridad de aplicación encargada de derribar aeronaves “hostiles”, cuando fueran sospechadas de transportar drogas. Instituyéndose de este modo una virtual “**Ley de derribo**”. Y, constituyéndose el paradigma de las “nuevas amenazas”, particularmente el narcotráfico y el terrorismo¹¹⁷, en la retórica que envuelve estas decisiones; ganando así, por primera vez en Argentina, status jurídico la perspectiva de las “nuevas amenazas” (Cels, 2016).

En segundo lugar, mencionar cómo las tensiones entre el control civil versus la autonomía militar, vuelven a ocupar una renovada centralidad en el gobierno de Mauricio Macri. Y, en este sentido, el **Decreto N° 721/2016** sobre la política de ascenso, aparece como un indiscutible indicador de la voluntad del actual gobierno orientada a delegar responsabilidades políticas en las corporaciones militares. El decreto presidencial, aprobado en mayo de 2016, resuelve delegar facultades del Ministerio de Defensa a las Fuerzas Armadas. Es decir, se le devuelve autonomía a las Fuerzas Armadas para que éstas administren su recurso humano militar, en claro detrimento del control civil. Sin embargo, para las autoridades del Ministerio, quienes consideran y reconocen que la delegación de atribuciones posibilita mayores

¹¹⁷ En el sitio oficial del Ministerio de Seguridad, se afirma en relación al operativo Frontera que: “Nuestro objetivo es la lucha contra los delitos federales transnacionales como el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de armas, la trata de personas y el terrorismo. Y esa lucha comienza en nuestras fronteras” (<http://www.minseg.gob.ar/operativo-fronteras>).

márgenes de autonomía a los militares, entienden que dicha cesión de autonomía se implementa en un marco de consolidación democrática y por tanto no representa una amenaza para la institucionalidad (Cels, 2016). En dicho sentido, Germán Soprano (2016), sostiene que a través del mencionado Decreto 721 la “conducción política” de la Defensa nacional se desentiende de responsabilidades vinculadas con la conducción –las cuales van más allá del mero control de lo que deciden las conducciones militares–, que tiene habilitadas por la Ley de Defensa Nacional sobre su instrumento militar. No obstante, afirma Soprano (2016), no se trata necesariamente de una práctica nueva ya que, a lo largo de la historia democrática del país, los ministros de Defensa han refrendado lo que deciden las conducciones militares por falta de voluntad política, de conocimientos específicos y/o capacidades institucionales propias.

Asimismo, es posible identificar otras áreas en las cuales la administración Cambiemos ha ido resignando control civil a favor de los militares, o más bien, delegando, voluntariamente, los asuntos de carácter defensivo-militares en los cuadros castrenses, en claro detrimento de la responsabilidad institucional de conducirlos. Signo tal vez, de la apatía extendida que generan éstos temas entre la clase dirigente argentina. En dicho sentido puede mencionarse el nombramiento de militares retirados al frente de áreas importantes del Ministerio de Defensa, que pasaron a ser conducidas por coroneles retirados.

El coronel retirado en el año 2014, **Oswaldo Hipólito Jesús Tosco** fue designado, por Decreto, en el cargo de Director General de Política Internacional de Defensa –cargo de conducción que salvo en tiempos de la dictadura, fue ocupado por personal civil–. Por otro lado, se eliminó la Secretaría de Formación Militar, una secretaría cuya importancia estaba dada por ser la responsable de supervisar el sistema educativo militar, al tiempo que se nombró como Subsecretario de Formación del Ministerio al coronel, también retirado, **Eduardo Thenon**. Asimismo, **Antonio Marcelo**

Serangeli, quien es presentado en el boletín oficial como “licenciado”, figuraba en 2011 como comandante del Batallón de Infantería de Marina 5 en Río Grande; y desde 2016 está al frente de la subsecretaría de investigación, desarrollo y producción para la Defensa de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción, un área con profundas incidencia en Fabricaciones Militares (Dandan, 2016).

Por su parte, la subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar –dependiente de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares–, quedó en manos del coronel retirado **Hugo Patricio Pierri**, quien ya previamente había tenido objeciones en el ascenso de su carrera militar. Vale mencionar el hecho de que un área, tal como es la de Planeamiento Estratégico y Política Militar¹¹⁸, reviste una importancia mayúscula porque es clave en el diseño de la política de defensa, en tanto definen la orientación política y la dirección que asume el planeamiento estratégico militar, es decir, las directrices que orientan la doctrina y el empleo de las Fuerzas Armadas propiamente dichas. Además, las definiciones que desde dicha área se elaboran, impactan tanto en el sistema educativo, como en la doctrina y la adquisición de armamento (Cels, 2016).

Hay que señalar que se trata, en todos los casos, de militares retirados, de la vieja guardia, es decir, de la vieja escuela del ejército. Y en este sentido, como un fantasma, reaparecen los temores y las preocupaciones en torno al impacto que podrían llegar a tener éstos cuadros en puestos claves del Ministerio; sumado al hecho de que se trataron de designaciones del Ejecutivo hechas por Decreto, es decir, ninguno de los mencionados ascensos y nombramientos pasaron por el Senado y algunos de ellos ya habían tenido objeciones en el ascenso de su carrera militar años atrás¹¹⁹.

¹¹⁸ La secretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar estuvo conducida, durante las administraciones Kirchneristas, por civiles altamente profesionalizados en el tema.

¹¹⁹ Vale señalar que la mencionada tendencia orientada a nombrar militares al frente de áreas importantes de la cartera de defensa, que se manifestó muy fuertemente durante la gestión de Jorge Martínez, se mantuvo, parcialmente, durante la gestión del ministro Oscar Aguad. Según la información disponible, a una semana de asumir como ministro, Aguad se

En lo que respecta al **ámbito externo**, y al compás de los cambios que experimentó la política exterior; la política de defensa también se fue alejando de las concepciones del regionalismo post-liberal. Se retomó muy fuertemente la cooperación en el área de defensa con los Estados Unidos y esto terminó por impactar en la agenda de seguridad pública e implicó no solo una reorientación de las compras de equipamiento que repercutió en el vínculo con Brasil, sino también, un relegamiento y posterior estancamiento del CDS como instancia de diálogo y cooperación en asuntos de defensa a nivel regional.

La agenda de quien fuera el Ministro de Defensa, Julio Martínez –durante los primeros 18 meses de la gestión macrista–, es bien representativa del rumbo surcado por la política de defensa, en concordancia con los lineamientos de política exterior y a tono con la estrategia de inserción internacional, centrada en una vuelta al mundo “desideologizada”. En paralelo a la ya referenciada agenda del presidente Mauricio Macri, atravesada por múltiples encuentros con sus pares, la agenda del Ministro Martínez, es susceptible de una lectura en espejo, en tanto réplica fiel de la primera. En el transcurso de los 18 meses que Julio Martínez estuvo al frente de la cartera de Defensa, tuvo una prolífica agenda en materia de relaciones exteriores. Estableció más de 30 reuniones y/o encuentros con sus pares, Jefes de Ejército, Jefes de los Estados Mayores Conjuntos, embajadores y demás representantes de Estados, entre los que se cuentan: Bulgaria, Francia, España, Israel, Estados Unidos, Canadá, Rusia, Brasil, Chile y la Unión Europea, entre

dio a la tarea de cambiar todo el gabinete que había heredado de Martínez, por personas de su confianza, con quienes había trabajado en el entonces Ministerio de Comunicaciones (De Vedia, 2017). Sin embargo, según el organigrama de “autoridades y personal”, disponible en el sitio web del Ministerio, figuras como Pierri, continúa al frente de la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar. Asimismo, se destaca también la decisión de Aguad de ascender a 25 militares retirados y pagarles retroactivo. Para ello, Aguad tuvo que firmar la resolución N° 1414, por medio de la cual derogó la anterior resolución 1581 del 29 de noviembre de 2010, firmada por la entonces ministra Garré, mediante la cual se resolvía pasar a retiro a militares por no dar garantías de una verdadera vocación democrática (Minutouno, 2018).

otros¹²⁰. Dichos encuentros estuvieron en su mayoría orientados a reeditar los vínculos para “...favorecer el retorno de Argentina a sus lugares de pertenencia originales” (Martínez, 2016), de cara a avanzar en una serie de temas, vinculados fundamentalmente con la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas, la lucha contra el narcotráfico, capacitaciones, adquisición de equipamiento, etc.

El vínculo prioritario fue, sin lugar a dudas, con los Estados Unidos. Tras el encuentro en el Foro de Davos y como resultado de la visita de Barack Obama a Argentina en marzo de 2016, se retomó¹²¹ el intercambio comercial en el área de defensa y se acordó trabajar en la lucha contra el narcotráfico, principalmente en la triple frontera. Producto de dicho acercamiento, en junio de 2016 Martínez se reunió con almirante Kurt W. Tidd, comandante del Comando Sur y el embajador norteamericano Noham Mamet. Un encuentro a agenda abierta, orientado a avanzar en sintonía con la relación bilateral previamente establecida entre Macri y Obama. Allí se selló el avance del vínculo entre Argentina y el Comando Sur a partir de la designación de un “enlace” de Argentina en la sede del comando en Miami. Y se acordó reanudar las ejercitaciones y capacitación bilateral en maniobras regionales e internacionales (Aguilera, 2016). Las cuales, según Saín (2018), fueron suspendidas durante el kirchnerismo por implicar acciones para afrontar las nuevas amenazas, vedado en la legislación interna.

Para diciembre de 2016, y luego del restablecimiento de las reuniones del Mecanismo de Diálogo Bilateral en Defensa, se anunció la participación de Argentina como miembro del Programa de Asociación de Estado del Departamento de Defensa de los Estados Unidos –*State Partnership*

¹²⁰ Información construida a partir de los datos disponibles en la sección de noticias de la página web del Ministerio de Defensa.

¹²¹ Vale recordad que las relaciones bilaterales entre Argentina y los Estados Unidos se paralizaron, principalmente en el área de defensa, tras el altercado que representó, en febrero de 2011, el escándalo diplomático tras la decisión política del Canciller Héctor Timerman de incautar el material sensible no declarado a bordo de un avión de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza.

*Program (SPP), US Department of Defense*¹²². Dicho anuncio se dio tras la firma de un acuerdo político-militar entre el Ministerio de Defensa argentino con la Guardia Nacional del Estado de Georgia, el cual posibilita que las Fuerzas Armadas argentinas desarrollen actividades conjuntas con la Guardia Nacional del Estado de Georgia (operadora del Comando Sur), para que ésta última le brinde cooperación y le venda armamento.

Ahora bien, mientras que para el Ministerio de Defensa argentino se trató de un “convenio de ayuda humanitaria”, para brindar asistencia ante catástrofes naturales¹²³, para la Embajada de los Estados Unidos, la incorporación de Argentina a la SPP surgió a raíz de un explícito pedido del presidente Macri, a inicios de 2016, para responder a las necesidades de seguridad de Argentina y con el propósito de desarrollar un vínculo a largo plazo en el perfeccionamiento de la seguridad de las fronteras, los puertos y la aviación, así como también en las tareas contra el tráfico de narcóticos¹²⁴. Se está entonces frente a un acuerdo que además de presentarse ambiguo e inverosímil, mostraba que “... el gobierno se orientaba soterradamente hacia la intervención militar en asuntos de seguridad interna” (Tokatlian, citado por Saín 2018: 154).

De modo que, la nueva política exterior de acercamiento a los Estados Unidos explica, también en parte, la renovada centralidad que adquiere en el ámbito interno, la problemática vinculada con la lucha contra el narcotráfico. En éste sentido, Emilce Calderón (2018), sostiene que el hecho de que el macrismo haya ubicado a Washington como interlocutor privilegiado en los

¹²² El *State Partnership Program* es un programa del Departamento de Defensa norteamericano, creado por la administración de George H. Bush en 1989. Se trata de un organismo militar que prioriza las acciones fuera del suelo estadounidense, con el objetivo de establecer relaciones de cooperación con las fuerzas militares y de seguridad de otros países. Se organiza en base a núcleos geográficos por zona, y en el caso de Argentina, el país ingresa bajo la órbita del Comando Sur de los Estados Unidos (Barreto, 2017) – instrumento militar del Pentágono, cuya radio de acción es el espacio interamericano–.

¹²³ Información obtenida de la página web del Ministerio de Defensa: <http://www.historialprensa.mindef.gov.ar/articles/ver/534>

¹²⁴ Información obtenida de la página web de la Embajada de los Estados Unidos en Argentina: <https://ar.usembassy.gov/es/la-guardia-de-georgia-anuncia-la-colaboracion-estatal-con-argentina/>

asuntos de seguridad internacional, posiciona a Argentina ante la disyuntiva de avanzar por la senda de la militarización de la agenda de seguridad pública. Dado que "...históricamente, el modo de vinculación que Estados Unidos favorece con los países de la región para luchar contra el narcotráfico prioriza el combate militar de la oferta de la droga" (Calderón, 2016: 71). Por su parte, Tokatlian (2016), afirmó en el marco de una entrevista realizada por la BBC, que Mauricio Macri se enfoca en la prevención y protección de las fronteras, al igual que lo hicieron hace ya algunos años México y Colombia, con el objetivo de profundizar su alianza con los Estados Unidos. De modo que, el mencionado acercamiento bilateral está teniendo además efectos gravitantes en la decisión de recuperar el papel de las Fuerzas Armadas en el sistema político interno, es decir, involucrarlas en hipótesis de conflicto interna. Tal como sugiere Busso (2018), el hecho de que se comience a priorizar el combate a las nuevas amenazas, posiblemente termine por redundar en una jerarquización de las cuestiones de seguridad en la agenda doméstica y externa. Poniendo una vez más en tela de juicio la demarcación entre defensa nacional y seguridad interior.

Asimismo, como resultado del restablecimiento del vínculo y la cooperación bilateral entre ambos países, la administración macrista decidió, en agosto de 2016, comprarle a los Estados Unidos 12 aviones de entrenamiento y ataque T-6C Texan II. Según anunció en su momento el jefe de Gabinete, Marcos Peña, dicha compra se enmarca dentro de los objetivos de revitalizarla capacidad para entrenar a los pilotos y cumplir las misiones de control y disuasión a la actividad ilícita de fronteras, especialmente a lo largo de la frontera norte (Dinatale, 2017).

Vale subrayar aquí que la decisión de Argentina de dotar a la Fuerza Aérea de aviones estadounidenses ha tenido importantes repercusiones en los vínculos con Brasil, dado que Argentina optó por apostar a la compra de los T-6C Texan II, en desmedro de los aviones Super Tucano ofrecidos por

Brasil, los cuales además, por su diseño y ataque ligero, encuadraban en misiones de control fronterizo; que son las misiones priorizadas por el gobierno argentino, mientras que los T-6C Texan II son aviones de entrenamiento que no necesariamente sirven para el control de la frontera norte (Aguilera, 2017). La opción de Argentina fue a contrapelo del ánimo de avanzar en la cooperación en defensa y asuntos estratégicos expresado por los gobierno de Mauricio Macri y Michel Temer, tras la firma de un comunicado conjunto en octubre de 2016, en el cual acordaron evaluar nuevas alternativas de integración productiva en esa área (Busso, 2018).

La maniobra Argentina bien puede ser entendida como un desacierto tendiente a debilitar la integración en la producción para la defensa, así como un claro retroceso en los mecanismos de fomento de la confianza y la seguridad mutua que traccionan en detrimento de la práctica de seguridad cooperativa a nivel sudamericano. Dado que, tal como señaló Aguilera (2017), la decisión de a quien comprar aviones militares no solo es una cuestión de negocios. Además, la decisión Argentina también repercute en el ámbito de la cooperación regional, en tanto en el marco de la misma, se había resuelto dar prioridad a la provisión autónoma de aeronaves a los países del subcontinente. En dicho sentido, el prototipo del avión de entrenamiento sudamericano IA-73 Unasur I, en el que los países del CDS venían trabajando, representa un cabal ejemplo de la manifiesta predisposición, que en su momento, manifestaron los países en torno al reequipamiento militar. Sin embargo, la decisión de la Casa Rosada de equipar a la Fuerza Aérea Argentina con un nuevo avión de entrenamiento de origen estadounidense, contribuye a aumentar la apatía que, desde el giro político-ideológico experimentado por la región, viene sufriendo el CDS (Busso, 2018).

Argentina, a medida que se fue acercando a los Estados Unidos, a partir del restablecimiento de la cooperación bilateral en materia de defensa, fue flexibilizando el principio de demarcación que separa a la defensa de la

seguridad, a partir de la progresiva cesión de espacios a las Fuerzas Armadas para que éstas se involucren en cuestiones propias de la seguridad pública, tal como es el caso de la lucha contra las nuevas amenazas –a contramano de la postura que el país históricamente supo mantener en los foros regionales–; ha contribuido a favorecer el desgaste del CDS, incluso hasta el punto de su estancamiento. Claro que, tal como sostiene Busso (2018), en términos estrictamente conceptuales, el Consejo se ha visto desgastado por ser un ámbito exclusivo del plano de la defensa, en un contexto regional que privilegia y pondera la agenda de seguridad pública por sobre la de defensa; mientras que, en términos operativos, la exigencia de tomar todas las decisiones por consenso condujo también a una parálisis del mismo.

De modo que, la parálisis del Consejo es producto de varios factores que, tal como se viene demostrando a lo largo de estas páginas, están principalmente vinculados con la falta de interés político y estratégico que tienen estos espacios. Espacios que, para los nuevos gobiernos neoconservadores de la región, están fuertemente asociados al giro a la izquierda de la década pasada.

De hecho, ya para principios del año 2016, se comenzaron a percibir los primeros signos de estancamiento del Consejo. Se registró una disminución considerable del número de sus actividades en relación a años anteriores; se suspendió el ejercicios combinados Unasur VII; no se realizó el Curso de Formación en Defensa –organizado anualmente desde 2012, por el Ministerio de Defensa argentino–; se realizaron menos reuniones de la instancia ejecutiva –de las cuales muchas fueron virtuales–; no se concretaron reuniones de Ministros de Defensa y el Proyecto del avión Unasur I se encuentra paralizado tanto por falta de acuerdo como por cuestiones presupuestarias. Y si bien, se logró elegir al nuevo director del

CEED¹²⁵ en febrero de 2016, los países miembros del Consejo nombraron en su representación a militares, e incluso, en algunos casos asignaron a los mismos agregados militares que ya estaban en el país. En opinión de Rut Diamint (2018)¹²⁶, el CEED representó más bien una ficción; en los hechos existe y tiene una estructura institucional que funciona pero nunca se concretó, por ejemplo, el propósito de reunir a un grupo de expertos académicos para que pensasen la estrategia para Sudamérica, y si bien se avanzó en la redacción de algunos documentos, los mismos, afirma la académica, no fueron tomados en cuenta, ni se trató de un producto que fortaleciera la concepción regional de la defensa.

En línea con la visión crítica que mantiene Rut Diamint (2018)¹²⁷, la académica subraya en relación a la ESUDE, que si bien se registraron algunos avances importantes en su conformación y constitución, hoy por hoy el programa académico que ofrece, los cursos, capacitaciones, seminarios y diplomados, no son en todos los casos producto ni de la Escuela, ni del Consejo y menos aun de la Unasur, sino que se trata de productos nacionales –de los Estados miembros de la ESUDE–, que utilizan su nombre, su institucionalidad y su sitio web para publicitar sus propios cursos.

En paralelo a la baja intensidad que ha venido registrando la Unasur y por ende también el CDS, se comenzaron a favorecer otros espacios de encuentro y diálogo, tal como ha sido el caso de la **I Conferencia de Comandantes de los Ejércitos del Cono Sur**, celebrada en octubre del 2016, en la ciudad de Foz de Iguazú, entre comandantes de los ejércitos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de analizar los medios para intensificar la defensa terrestre de las fronteras comunes, con énfasis en los sistemas de vigilancia, y el intercambio de conocimientos y

¹²⁵ El Licenciado Iván Vega Loncharich, quien se desempeñó como Viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú, fue elegido como nuevo Director CEED en febrero de 2016.

¹²⁶ Entrevista de la autora a la Profesora Rut Diamint, op. cit.

¹²⁷ Entrevista de la autora a la Profesora Rut Diamint, op. cit. IBIDEM.

experiencias en operaciones de paz¹²⁸. En el marco de dicha conferencia, el General Eduardo Dias Costa Villas Bôas, comandante del Ejército de Brasil afirmó que “La cooperación y la integración de las fuerzas armadas son importantes para conservar la estabilidad de la región” (Comunello, 2017).

Asimismo, y en línea con el mencionado encuentro, en noviembre de 2016 tuvo lugar **Reunión Ministerial del Cono Sur sobre Seguridad de las Fronteras**. Se trató de un encuentro organizado por Brasil, del que participaron los ministros y autoridades de Relaciones Exteriores, del Interior, Defensa, Justicia, Seguridad y Control de Drogas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. La iniciativa estuvo orientada a coordinar acciones conjuntas para enfrentar el crimen organizado, el narcotráfico y la trata de personas en las regiones fronterizas, con el objetivo de establecer los parámetros para intensificar el contacto directo entre las agencias de seguridad, de aduana y de inteligencia de los países del Cono Sur (Telam, 2016).

Ahora bien, tal como se ha intentado dar cuenta a lo largo del presente capítulo, la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región, tanto a nivel hemisférico como en lo estrictamente regional, ha atravesado por diferentes estadios, resultado de las orientaciones de política exterior y las consecuentes prioridades de integración, características de los condicionantes político-ideológicos del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner primero, y de Mauricio Macri después.

Mientras la gestión kirchnerista propició y fortaleció la construcción multilateral de un sistema de defensa a nivel subregional, aun cuando hacia fines de su mandato terminó por priorizar la inversión en las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas por sobre la inversión en defensa

¹²⁸ En el marco de dicha Conferencia, se resolvió impulsar ejercicios combinados entre las tropas y tuvo lugar un ejercicio de simulacro en el Centro Regional de Monitoreo, que integra el proyecto piloto del Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON), en Dourados, estado de Mato Grosso do Sul. La **II Conferencia de Comandantes de los Ejércitos del Cono Sur**, tuvo lugar en Montevideo, Uruguay en mayo de 2017.

propiamente dicha –vislumbrándose una vez más, la diferencia entre la norma y la *realpolitik*–. El macrismo, abordó la política de defensa, desde un primer momento, a partir de una concepción securitista, desdibujando legalmente la diferencia entre defensa y seguridad y, empoderando al Ministerio de Seguridad en detrimento del Ministerio de Defensa. Todo lo cual derivó en una tendencia a militarizar los temas propios y característicos de la agenda pública, en línea con el acercamiento a los Estados Unidos.

Frente a dicho escenario, el país se repliega de los espacios regionales – asociados al eje bolivariano y a la herencia kirchnerista–; Brasil asiste a un declive internacional, al tiempo que la Unasur en general y el CDS en particular, atraviesan por una parálisis y des-jerarquización de su agenda¹²⁹, solo entendible a la luz de las nuevas prioridades de la región.

La integración en clave economicista, reaparece como prioritaria en las agendas regionales, al tiempo que el narcotráfico, de la mano de las nuevas amenazas y la consecuente preocupación en torno a la prevención y protección de las fronteras, ocupan cada vez un espacio de mayor importancia y “urgencia” en las agendas de seguridad de la región; lo cual está implicando un denotado involucramiento de las Fuerzas Armadas en temas propios de la seguridad pública¹³⁰. Como resultado, se asiste a una

¹²⁹ En el proceso de revisión y corrección de la presente tesis, en el mes de abril de 2018, se conoció la decisión de un grupo de 6 países –Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Colombia y Perú–, de **suspender por tiempo indefinido su participación en la Unasur**, alegando que no están dadas las condiciones para adoptar decisiones en el ámbito de dicho bloque debido a problemas de funcionamiento. No es un dato menor el hecho de que los 6 países que han tomado la decisión de romper con el bloque son todos miembros constitutivos del “Grupo de Lima”. Un grupo conformado en agosto de 2017 por los gobiernos neoliberales de la región, con el objetivo de dar seguimiento y buscar una salida a la crisis de Venezuela. De modo que, mientras los países del Grupo Lima se manifiestan profundamente preocupados por la situación interna de Venezuela e inflexibles ante el estancamiento político-institucional de la Unasur, nada han dicho respecto a la crisis, también interna, por la que atraviesa Honduras desde el pasado 26 de noviembre de 2017, tal vez, por tratarse de un país miembro de dicho Grupo, y cuyo apoyo al “triunfo” electoral del derechista, Juan Orlando Hernández, no haga más que acentuar la tendencia presente en la región y, constitutiva del Grupo Lima: el repliegue de la década progresista y el retorno de la derecha liberal y conservadora.

¹³⁰ A tono con lo que se viene sosteniendo a lo largo de estas páginas y, a los fines de continuar sustentando la hipótesis que atraviesa la presente tesis, vale mencionar a modo de constatación, los últimos anuncios realizados por el Ejecutivo en el marco de la reforma

jerarquización de las cuestiones de seguridad en la agenda doméstica y externa, en detrimento de espacios como el CDS –en tanto ámbito exclusivo de la defensa–; cuyo mérito se viene diluyendo a la luz de un contexto regional que privilegia y pondera la agenda de seguridad pública por sobre la de defensa.

En dicho contexto y tal como se expone en los siguientes capítulos, la política de cooperación en defensa bilateral entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile, aparece a primera vista más uniforme y con ciertas líneas que se sostienen en el tiempo. Lo cual, contribuye a sustentar la hipótesis que se pretende probar a lo largo de éstas páginas: los condicionamientos político-ideológicos modifican la política exterior y la forma de estar y percibir al mundo. Lo que perdura, son los criterios de conducción militar por sobre los de conducción política que van y vienen de acuerdo al perfil político-ideológico de quien gobierne.

militar orientada a modernizar las Fuerzas Armadas y reforzar con un papel más activo su participación en el combate contra el narcotráfico. En dicho sentido, el Presidente Mauricio Macri ratificó, el pasado 24 de julio de 2018, la **colaboración** de los militares con la seguridad interior y principalmente, su **apoyo logístico** en la frontera norte. En el marco de dichos anuncios, el Presidente dispuso el envío de 500 efectivos a la frontera norte, entre La Quiaca y Puerto Iguazú, para que se integren al operativo denominado “Operación Integración Norte”. Se trataría, de la primera movilización de tropas del Ejército –derivada del Decreto 683/18–, y se estima que para fin de año el número de efectivos ascenderá a 3000 (Obarrio, 2018).

CAPÍTULO IV

La bilateralidad de la cooperación en defensa entre Argentina y Brasil

Durante la mayor parte del siglo XX la conflictividad en la relación bilateral entre Argentina y Brasil llevo a que sus respectivas Fuerzas Armadas sostuvieran hipótesis de conflicto vecinal, que terminaron por incidir en el diseño y la estructura de sus sistemas defensa. No fue sino hasta mediados de la década de 1980 que ambos países celebraron una serie de acuerdos muy importantes, que se constituyeron en el puntapié a partir del cual comenzaron a pacificar sus vínculos, allanando así el camino para iniciar el proceso de integración que finalmente acabaría en la conformación del Mercosur, y cuyo correlato en el plano de la defensa y la seguridad ha sido la construcción de medidas de fomento de la confianza mutua y la consecuente cooperación en materia de defensa y seguridad.

El presente capítulo tiene como objetivo estudiar la mencionada política de cooperación en defensa entre Argentina y Brasil, tomando como indicadores los ejercicios combinados y la generación de medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad que, en algunos casos, derivaron en la institucionalización de la cooperación bilateral, a partir de: *a)* identificar las políticas que de uno y otro lado de la frontera guiaron su efectiva concreción y, *b)* describir los objetivos propuestos y las características de los ejercicios combinados y las medidas de confianza mutua, a los fines de señalar el grado de injerencia de las Fuerzas Armadas en la concepción y ejecución en el largo plazo de dicha estrategias de cooperación y, su continuidad y permanencia en el tiempo, incluso durante gobiernos de signos político-ideológicos opuestos.

1. La transición a la democracia de Argentina y Brasil y la nueva bilateralidad

Se está en presencia de dos Estados que atravesaron por procesos de transición y consolidación democrática diferente y, cuyas características propias y distintivas han signado no solo el vínculo entre lo civil y militar de manera singular en cada caso, sino que también, ha repercutido de algún modo, en el establecimiento de la nueva relación bilateral.

En lo que respecta a Argentina, tal como ya se señaló en el capítulo II, tras el estrepitoso fracaso que implicó la guerra de Malvinas y la consecuente deslegitimación política de los militares, las Fuerzas Armadas carentes de apoyo social y recursos políticos y corporativos para controlar la agenda de los temas de la negociación, así como los resultados de la misma, se vieron inmersas en un proceso de transición por colapso (O'Donnell, 1989).

Sin embargo, el caso de Brasil fue bien diferente, en parte porque el régimen autoritario (1964-1985), a diferencia del caso argentino, tuvo un logro económico relativamente bueno y la represión, aunque dura, fue mucho menos extensa y sistemática. Siguiendo el análisis y la categorización construida por O'Donnell (1989), allí se trató de un caso de "transición negociada". Es decir, el proceso de transición se pactó, se acordó, de modo que los gobernantes del régimen autoritario, fuertemente respaldados por las Fuerzas Armadas, lograron imponer buena parte de la agenda y tuvieron un fuerte dominio sobre los ritmos de la transición¹³¹. En palabras de Zaverucha (2008), se trató de un proceso de transición de carácter "negociado" donde se esperó que el gobierno democrático hiciera algunas concesiones a los militares, lo que resultó necesariamente, afirma el autor, en la continuación de las instituciones autoritarias. Como resultado, en la actualidad Brasil cuenta con unas Fuerzas Armadas altamente influyentes, tanto por su peso

¹³¹ Entre los privilegios que conservó el sector castrense, vale mencionar la Ley de Amnistía (Nº 6683, del 28 de agosto de 1979), que les otorgó protección y privilegios que hizo inalcanzable la justicia para sancionar las atrocidades contra la vida y los derechos humanos; bloqueando así el derecho a la memoria y, difundiendo una visión edulcorada del período dictatorial (Alves Soares, 2018).

como por su presencia institucional; al punto que el caso brasilero es visto como el de mayor continuidad del régimen autoritario al civil en términos de las Fuerzas Armadas y en comparación con el resto de las experiencias democráticas de la región (O'Donnell, 1989).

Según el politólogo brasilero Samuel Alves Soares (2002), el formato de transición política del fin del régimen autoritario en el que los militares condujeron de manera predominante dicho proceso de transición, hizo que sean cautelosos, y preservasen para sí enclaves de autonomía. “Las Fuerzas Armadas en Brasil aún mantienen enclaves de autonomía, lo que les permite establecer objetivos institucionales (...) y definir, con relativo margen de autonomía, su misión” (Alves Soares, 2002: 86). Tal es así sostiene el autor, que durante los últimos 30 años los militares de Brasil han tenido una fuerte presencia en el ámbito interno y, ya sea por la permanencia de prerrogativas institucionales, por el consentimiento de esa situación o por la fragilidad del poder político para conducir efectivamente el sistema militar; las Fuerzas Armadas no se han amoldado completamente al marco democrático (Alves Soares, 2018).

Los respectivos procesos de transición a la democracia por los que atravesaron Argentina y Brasil¹³², supusieron un cambio histórico en las relaciones bilaterales, en tanto habilitaron un radical cambio de percepción. Ambos países dejaron de verse como vecinos rivales para comenzar a mirarse como vecinos socios y aliados. En tal sentido, José Manuel Ugarte (2016), sostiene que “Los unió la superación de las antiguas doctrinas de seguridad nacional, la transición hacia la democracia y la paulatina instauración del gobierno político de la Defensa y consiguiente control civil, así como la búsqueda de un accionar conjunto, y de la eficiencia y eficacia en Defensa” (Ugarte, 2016: 252). Dicha mudanza contribuyó definitivamente

¹³² El surgimiento y la consolidación de los procesos de democratización por los que atravesaron uno a uno los países del Cono Sur desde fines de la década de 1970, fueron fuertemente promovidos por los Estados Unidos, tras un categórico cambio en su política hacia la región.

a establecer una nueva y decidida orientación en las relaciones, sostenida desde entonces sobre las bases del modelo de seguridad cooperativa, que se plasmó en un denodado acercamiento político, promovido por sus gobiernos civiles y democráticamente electos, hacia mediados de la década de 1980¹³³ y, se materializó en la generación de una serie de medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad –indicador a partir del cual se analiza la bilateralidad de la política de cooperación en defensa–.

En ese sentido, el hecho más representativo estuvo dado por la aproximación política que iniciaron el entonces presidente argentino Raúl Alfonsín y el mandatario brasilero José Sarney, quienes llevaron adelante una serie de acuerdos que precedieron y allanaron el camino para iniciar el proceso de integración que finalmente acabaría en la conformación del Mercosur. De entre esos acuerdos predecesores, hay que destacar aquellos que tuvieron lugar en el ámbito de la seguridad y particularmente, en relación a **la cooperación nuclear**, en tanto el dominio del campo nuclear por parte de Argentina y Brasil principalmente, constituía un tema muy sensible y transversal a la relación bilateral. Tal como ya se ha mencionado, los acuerdos logrados en torno al uso pacífico de la energía nuclear, supusieron un explícito intercambio de información estratégica, ayudaron a construir transparencia y confianza en la relación bilateral. En el año 1985, se firmó la famosa **Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Foz de Iguazú**, mediante la cual, se crearon los mecanismos para asegurar los intereses de la paz, la seguridad, el desarrollo de la región y superar la desconfianza vinculada a la capacidad de utilización de la tecnología nuclear. Lográndose así comenzar a despejar las sombras, de cara a lo que seis años más tarde significó la firma del **Tratado de Asunción** entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que dio luz al Mercosur. Un instrumento que al tiempo que

¹³³ Lafferriere y Soprano (2015), sostienen que ya para la década de 1970 se comenzaron a manifestar las primeras señales de cambio, puesto que se resolvieron diferencias enmarcadas en el empleo de los recursos hídricos para su aprovechamiento en la generación de energía eléctrica. El 19 de octubre de 1979, Argentina y Brasil firmaron el **Acuerdo Multilateral de Corpústaipú**, mediante el cual se finalizó con el conflicto surcado entre ambos países por las Represas del Alto Paraná.

propicia la formación y ampliación del poder económico, fomenta la paz y la estabilidad política de la región.

Y si bien el Mercosur no contempla un dispositivo que atienda pura y exclusivamente los temas de defensa y seguridad a nivel regional, así como tampoco las reuniones de Ministros de Defensa llegaron a ser constituidas como reuniones especializadas y de carácter permanentes; los lazos que se fueron forjando al interior del bloque comercial, reducían progresivamente los peligros de tensiones, acrecentaban y robustecía la concertación y cooperación bilateral –no institucionalizada–, en el plano de la defensa y la seguridad.

En el marco de las políticas re-democratizadoras que ambos países propiciaron desde entonces, las respectivas políticas de defensa se fueron ajironando, conforme cambiaron las percepciones de amenaza y peligrosidad que cada uno de los Estados experimentaba.

Argentina comenzó desde entonces a redefinir su política de defensa. Tal como ya se ha mencionado en el capítulo II de la presente tesis, el concepto estratégico que comenzó a orientar a las Fuerzas Armadas y sus respectivas operaciones y misiones, se sostiene en un **modelo** de naturaleza **defensiva, autónoma y cooperativa**. Puesto que, al tiempo que repudia las políticas y actitudes de proyección de poder hacia terceros Estados y asume la misión de conjurar y repeler toda agresión militar estatal externa; reconoce la importancia que tiene la cooperación interestatal y multilateral, en tanto instrumentos complementarios de la política de defensa. De modo que su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas se vinculan y complementan con sus compromisos multilaterales (Libro Blanco de la Defensa, 2010).

La faceta cooperativa de la defensa argentina y **la vocación del país por apostar a la integración regional** ha sido explicitado entre las misiones

subsidiarias de las Fuerzas Armadas, a saber: contribuir a **la construcción de un sistema de Defensa subregional** basado en la consolidación progresiva de mayores niveles de confianza, interoperabilidad y complementariedad con las Fuerzas Armadas de los países de la subregión, principalmente en el marco del Mercosur y la Unasur, para alcanzar los estándares propuestos en materia de acción conjunto-combinada (Libro Blanco de la Defensa, 2010).

Por su parte, el **Brasil** democrático también se dio a la tarea de redefinir su política de defensa. El documento orientador de la defensa brasileña surgió en 1996 (previo a la creación del Ministerio de Defensa) y se denomina **“Política Nacional de Defensa”**¹³⁴. Dicho documento, guía la defensa del país hacia las amenazas externas y considera la búsqueda de la convivencia pacífica. Se asienta sobre la ausencia de conflictos en el subcontinente, el fortalecimiento del Mercosur, la zona de paz, la cooperación pacífica – principalmente en el Atlántico Sur– y valoriza la resolución de los conflictos por medio de la acción diplomática. Por su parte, las posteriores versiones – 2005 y 2015 respectivamente–, pasaron a enfocar la Política de Defensa Nacional predominante y preferentemente en las amenazas externas (Alves Soares, 2018).

Fue recién durante la presidencia de Luis Ignacio Lula Da Silva que se decidió, por primera vez, dotar al país de una visión estratégica oficial de largo plazo, la cual se plasmó en el año 2008 en la **Estrategia Nacional de Defensa** (END). La misma, en sintonía con el proceso de integración regional que por entonces estaba siendo fuertemente impulsado por Brasil – en manos del propio Lula y su ministro de Defensa Nelson Jobim–, hacía especial mención de la necesidad de estimular la integración de América del Sur. En tanto la misma, no solo iba a contribuir a la defensa de Brasil, sino

¹³⁴ Existen tres documentos fundamentales en los que se inscribe la Política de Defensa del Brasil: La Política Nacional de Defensa (PND) –la primera versión fue en 1996, la segunda en 2005 y la tercera en 2015–; la Estrategia Nacional de Defensa (END –lanzada en 2008, revisada en 2012 y aprobada en 2013– y el Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN) – aprobado en 2013–.

también, posibilitar la cooperación militar y la integración de las bases industriales de defensa. De modo que, la mencionada END contemplaba la “estabilidad regional” de la mano de los esfuerzos mancomunados del Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas en aras de “...contribuir activamente para el fortalecimiento, la expansión y la consolidación de la integración regional, con énfasis en pesquisa, y desarrollo de proyectos comunes de productos de defensa (END, 2008: 64).

Ya para el año 2013, durante el gobierno de Dilma Rousseff y la cartera de Defensa en poder de Celso Amorim y, a instancias del impulso que por entonces habían adquirido las estrategias de integración tales como la Unasur en general y el CDS en particular; se dio a conocer el primer **Libro Blanco de la Defensa Nacional de Brasil**¹³⁵. El mismo puso de manifiesto que la integración de América del Sur era parte del objetivo estratégico de su política exterior y reconoce que el buen relacionamiento en los campos políticos, social y económico entre los países de la región son claves para el desarrollo y la preservación de la paz en la región.

Ahora bien, mientras Argentina explicita en sus enunciados programáticos una manifiesta vocación a favor de la integración regional tanto a nivel del Mercosur como de la Unasur, vía la construcción de un sistema de defensa subregional; Brasil se queda un escalón más abajo y sólo apuesta por promover estrategias de cooperación en defensa a nivel regional, preservando para sí mayores márgenes de autonomía (Lafferriere-Soprano, 2015). De modo que la apuesta de Brasil se presenta como menos ambiciosa, en tanto solo supone una armonización y coordinación política; bien diferente a la apuesta por una estrategia de integración que se propone

¹³⁵ Vale destacar que en 2013 a la par que el gobierno de Rousseff hacía público por primera vez el LBDN, desde el Ministerio de Defensa se difundía un documento orientado a la Garantía de la Ley y el Orden (GLO); evidenciando la importancia y el predominio de las Fuerzas Armadas en las estrategias internas, al tiempo que, sincerando una práctica amparada por la propia Constitución y ampliamente extendida –entre 1992 y 2018 se llevaron a cabo 133 operaciones de GLO– (Alves Soares, 2018).

Argentina, puesto que ésta última presupone cierto grado de transferencia progresiva de competencias¹³⁶.

Sin embargo, las diferencias planteadas en el plano de lo rigurosamente conceptual y del orden de lo programático, lejos de inhabilitar los espacios de encuentro, los han propiciado y fomentado a través de la generación de diversas medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad, las cuales se vieron materializadas en instancias de intercambios, tales como cursos, conferencias, foros, mecanismos de consultas, visitas, siendo los ejercicios combinados conjuntos o específicos, bilaterales o multilaterales y la participación en Operaciones Para el Mantenimiento de la Paz, los ejemplos más acabados. Además, tales mecanismos de coordinación y la cooperación entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil le han permitido a los militares de ambos lados de la frontera, la oportunidad de expandir y re-significar sus funciones en tanto instrumento de política exterior y, a partir del despliegue de la diplomacia militar.

2. Las medidas de confianza mutua: el camino hacia la cooperación bilateral en defensa

Tal como se ha venido señalando, en el marco de la distensión que se dio en la región en general y en la relación bilateral entre Argentina y Brasil en particular, tras verse superadas las hipótesis de conflicto; ambos países comenzaron a llevar a cabo un decidido acercamiento en materia de defensa. Y si bien, no está en el ánimo del presente trabajo realizar un análisis pormenorizado de todos y cada uno de ellos, sí mencionar aquellos que, a juicio de quien suscribe, constituyen los de mayor trascendencia por estructurar e institucionalizar la cooperación bilateral en defensa entre dichas naciones.

¹³⁶ Ver en el capítulo I de la presente tesis la diferenciación conceptual establecida entre “estrategias de integración” y “estrategias de cooperación”, retomadas del análisis realizado por el politólogo brasileiro Samuel Alves Soares (2008).

Ambos países han ido generando, poco a poco, una serie de mecanismos de coordinación y contactos de cooperación que comenzaron siendo de carácter informal pero que, con el paso del tiempo se fueron institucionalizando, aunque paulatinamente. Tal fue el caso del mecanismo de consulta de carácter informal a nivel de Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa que operó desde 1995 hasta su formalización, en abril de 1997, con la firma del **Memorándum de Entendimiento sobre Consulta y Coordinación**¹³⁷. El mismo, fue suscripto por los presidentes Menem y Cardoso con el objetivo de establecer un mecanismo permanente de consulta y coordinación a nivel ministerial, para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional, que permita percibir y coordinar mutuamente las políticas y decisiones de cada uno de los Estados; así como también, un mecanismo permanente de análisis estratégico que actuara como órgano ejecutor y proponente. Sin embargo, vale destacar, tal como sostiene Runza (2006), que a diferencia del mecanismo establecido con países como Chile, con Brasil los mecanismos de entendimiento, información y notificación han tenido un carácter menos formal y cuya periodicidad es irregular.

Ahora bien, dicha cooperación y la consiguiente generación de medidas de confianza mutua se fueron implementando a través de dos tipos de mecanismos: uno de carácter estrictamente político, tal como fueron las **consultas bilaterales** y el segundo, estrictamente militar, simbolizado en **los ejercicios militares conjuntos**¹³⁸.

¹³⁷ Dicho Memorándum fue instrumentado a través del Acta de Itaipava el 1 de agosto de 1997.

¹³⁸ En el siguiente apartado, se hará especial mención a la instancia de cooperación materializada en los ejercicios militares conjuntos en tanto estrategia de acercamiento y generación de confianza; e indicador a partir del cual se analiza la bilateralidad de la política de cooperación en defensa.

En lo que respecta al ámbito de coordinación política, se destacan: las **reuniones a nivel de Cancilleres y Ministros de Defensa**¹³⁹ –también conocido como **2 + 2**–; las **reuniones del Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico** y; las **reuniones de los Grupos de Trabajos Bilaterales de Defensa**. Las mismas fueron creadas en concatenación una de otra. En el marco de la primera reunión 2 + 2 se resolvió conformar el **Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico**, para el seguimiento y la puesta en práctica de las decisiones tomadas en dichas reuniones y, posteriormente se instituyeron los **Grupos de Trabajos Bilaterales**, instancia política creada para encauzar dicha cooperación. Estas tres instancias se han caracterizado, en mayor o menor medida, por la irregularidad y poca periodicidad de los encuentros; sumado al hecho de que no existan comisiones permanentes ni actas oficiales de carácter público, lo cual imposibilita la realización de un seguimiento pormenorizado del vínculo. Evidenciándose en éste plano, la falta de coherencia y/o consistencia entre las declamaciones políticas y la efectiva coordinación a nivel político (Runza, 2006).

La contracara de la mencionada inconsistencia han sido los avances que desde esa misma coordinación política se registraron en materia de control de armamentos nucleares. En el marco del Acuerdo Bilateral de 1991, para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, se estableció en su artículo V el **Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC)**, con la finalidad de verificar que los materiales nucleares en todas las actividades encaradas por las partes no sean desviados hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Dicho sistema es administrado y aplicado por la **Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC)**, que posee la categoría de Organismo Internacional.

¹³⁹ El Ministerio de Defensa brasileiro recién fue creado como tal en el año 1999. Hasta entonces, las tres Fuerzas Armadas se mantenían en ministerios independientes – Ministerios de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica–.

En los últimos años, y fundamentalmente si se toma en consideración el período bajo estudio en la presente tesis (2008 - julio de 2017), se advierte la generación de nuevos instrumentos que, uno a uno han ido reforzado el vínculo y fortaleciendo los lazos de cooperación entre ambas naciones. En dicho sentido, se puede mencionar el **Acuerdo Marco sobre Cooperación en el Ámbito de la Defensa entre Argentina y Brasil** suscripto en Puerto Iguazú por sus entonces Presidentes Luis Ignacio Lula Da Silva y Néstor Kirchner en noviembre de 2005, con el propósito de contribuir al desarrollo de sus relaciones mediante la cooperación en asuntos políticos y estratégicos de interés mutuo en el ámbito de la defensa, por medio del intercambio de experiencias en diseño y gestión de políticas de defensa y de acción en las áreas de planeamiento, gestión presupuestaria, investigación y desarrollo. Así como también, la firma en 2008 del **Protocolo Complementario**, para profundizar la cooperación en materia de investigación, desarrollo y producción para la defensa.

En marzo de 2011, los Ministros de Defensa Arturo Puricelli y Celso Amorim firmaron una **Declaración Conjunta de colaboración estratégica en defensa**. La intención del acuerdo fue reafirmar la decisión de elevar el nivel y profundización del diálogo político-estratégico y de cooperación en áreas de políticas de defensa. Para tal fin, resolvieron poner en funcionamiento un **mecanismo de diálogo político estratégico a nivel viceministerial**, entre cuyos principales temas de trabajo se encuentran todos aquellos vinculados con la política industrial –el vehículo Gaucho; el programa del avión KC-390 entre Fadae y Embraer; el mantenimiento de turbinas navales, etc–; el apoyo logístico –campañas antárticas; la cooperación binacional para un Atlántico Sur libre de armas nucleares–, sumado también a los programas anuales de ejercicios combinados y la cooperación para asistencia a terceros países (Noro, 2011).

Dos años más tarde, en abril de 2013 y en el marco de la Feria Internacional de Armamento realizada en Río de Janeiro, Puricelli y Amorim se volvieron a

encontrar y firmaron la **Declaración de Río de Janeiro**, mediante la cual, reiteraron la vitalidad de la Asociación Estratégica Argentina-Brasil en el campo de la defensa y reafirmaron su compromiso con el continuo fortalecimiento y con la dinámica de la cooperación bilateral, tanto en términos de la política de Defensa como de la política industrial para el sector.

En octubre de 2014 los Ministerios de Defensa de Argentina y Brasil emitieron una **Declaración Conjunta Ministerial**, mediante la cual celebraron una alianza entre las industrias de defensa de ambos países, orientada a profundizar la alianza estratégica en el ámbito de la industria aeronáutica¹⁴⁰. En dicho contexto, el entonces Ministro Celso Amorim destacó que, para Brasil la alianza con Argentina no solo es fundamental, sino también, la más estratégica de todas las alianzas. Y afirmó que “la disposición de Brasil de colaborar con Argentina es total” en tanto se trata de “una política de Estado de dos países vecinos y amigos” (Telam, 2014). Por su parte, el Ministro Agustín Rossi sostuvo que “...la Argentina no puede concebir una estrategia de defensa sin tener en cuenta la dimensión regional, y en ese sentido están puestas las acciones de la Argentina. Tenemos un organismo de trabajo entre todos los países integrantes de la Unasur que es el Consejo de Defensa Sudamericano, que es el organismo regional, y tenemos relaciones bilaterales con todos los países de la región. Con Brasil tenemos una relación muy intensa no solamente en lo que significa, o en lo que son las posibilidades de relación entre FAdeA y EMBRAER, sino en todos los ámbitos, y yo creo personalmente que el camino de defensa por parte de la Argentina tiene que ser ese, construcción de confianza entre los países de la región que derive en una política cooperativa” (Chiofalo, Rangugni, Brea, 2014).

¹⁴⁰ El Acuerdo Estratégico entre la Industria Aeronáutica Argentina y la Industria Aeronáutica Brasileña se trata, según el ex-ministro Agustín Rossi, de un acuerdo por el cual “...nos comprometemos en que todas las iniciativas que lleve adelante EMBRAER se va a intentar trabajar en forma conjunta con FAdeA, y las iniciativas que lleve adelante FAdeA se va a realizar exactamente lo mismo con EMBRAER” (Chiofalo, Rangugni, Brea, 2014).

Trascurridos dos años, en octubre de 2016, y ya en el marco del gobierno de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer en Brasil, ambos mandatarios emitieron un **Comunicado Conjunto** mediante el cual hacían inmediata referencia a la alianza entre las industrias de defensa de dichos países y, acordaron evaluar las nuevas alternativas de integración productiva en dicha área. También se celebraron las intenciones de Argentina de iniciar negociaciones destinadas a una mayor integración aeroespacial. Entre otros varios puntos del comunicado, se enfatizó la decisión de trabajar conjuntamente para promover la articulación de los países de la región en la lucha contra el narcotráfico, el contrabando y el crimen organizado transnacional.

Finalmente, en febrero de 2017 y en ocasión de una visita de Estado de Mauricio Macri a Brasilia, ambos mandatarios firmaron una **Declaración Conjunta** en la cual, una vez más, acordaron redoblar los esfuerzos para profundizar la cooperación en áreas como seguridad, defensa, energía nuclear, ámbito espacial, ciencia y tecnología. En dicha oportunidad también se dejó asentada la manifiesta voluntad de evaluar nuevas iniciativas de integración de ambas industrias aeronáuticas orientadas tanto a la producción y comercialización como al desarrollo de la capacidad industrial y tecnológica de ambos países. Dicho compromiso se vio luego rubricado por los respectivos Ministros de Defensa quienes, en ocasión de la visita de Martínez a la sede de la cartera de defensa brasileña, destacaron los avances en las negociaciones para trabajar conjuntamente en la fabricación binacional del avión Gripen NG, mediante la producción de componentes en la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA).

Sin embargo, dicha voluntad de cooperar en el ámbito de la industria de defensa, parece haber caído en saco roto, al menos para el gobierno Argentino, cuándo la administración de Mauricio Macri, haciendo caso omiso a los compromisos contraídos con su vecino, priorizó la compra a los

Estados Unidos de 12 aviones de entrenamiento y ataque T-6C Texan II¹⁴¹, en desmedro de los aviones Super Tucano ofrecidos por Brasil.

Mientras que ambos gobiernos prescinden de proyectos y/o espacios tales como la Unasur, nacidos del propio liderazgo regional de Brasil y la activa participación Argentina; y apuestan, al menos en el plano discursivo, a propiciar y fortalecer al Mercosur como “espacio natural” y, a favorecer una convergencia entre dicho bloque y la Alianza del Pacífico, por considerarlo un espacio desideologizado, más abierto, pragmático, dinámico y flexible; cada uno juega su propio juego en el afán de re-acercarse y profundizar el alineamiento con Washington.

2.1 La bilateralidad de las nuevas derechas

La cooperación bilateral en defensa entre Argentina y Brasil no estuvo exenta de los cambios operados por sus nuevos gobiernos tras el golpe de timón político-ideológico en el que se embarcaron los respectivos Ejecutivos. Mientras que, el caso argentino ya fue ampliamente abordado en capítulos precedentes, para el caso de Brasil, se subrayarán algunos cambios en relación a su política exterior y a su política de defensa, solo a los fines de señalar su probable impacto en la política de cooperación bilateral con Argentina.

La destitución parlamentaria de Dilma Rousseff y la posterior designación de Michel Temer –de acentuada orientación político ideológica de centro-derecha– al frente del Ejecutivo brasileiro, supusieron sustanciales transformaciones que, indefectiblemente, alteraron el curso de la política pública. Y la política exterior, no fue la excepción. Sin embargo, según el

¹⁴¹ Del compromiso contraído por la Argentina con los Estados Unidos de adquirir un total de 12 aviones T-6C Texan II, los primeros 4 arribaron a la Escuela de Aviación Militar en Córdoba hacia finales de septiembre de 2017. Mientras que otros 2 llegaron hacia finales de junio de 2018. Se espera que las restantes aeronaves lleguen entre 2018 y 2019 (Infodefensa, 2017 y 2018).

análisis de Actis (2018)¹⁴², Temer no hizo más que profundizar una tendencia que ya venía perfilándose durante el segundo mandato de Rousseff, cual ha sido la de ajustar la estrategia de inserción internacional de Brasil. En tal sentido, el gobierno de Temer reforzó el vínculo con las potencias occidentales, es decir, profundizó las alianzas tradicionales con los Estados Unidos y las potencias europeas, más Israel; distanciándose de la región y, aislando a Brasil de las estrategias de integración que supieron ser su espacio de pertenencia natural, en aras de apostar por el fortalecimiento de los vínculos con los socios regionales del Pacífico¹⁴³.

En medio del giro y consecuente caos político-institucional que supuso el traspaso de del ejecutivo; las Fuerzas Armadas de Brasil parecen haber asumido, una vez más, un rol protagónico en tanto agente estabilizador o, mejor dicho, la clase política, les ha vuelto a re-assignar dicho rol. A la par que la operación Lava Jato lastimó seriamente la institucionalidad democrática del país, debilitó a los partidos políticos y promovió el descrédito de la clase política; las Fuerzas Armadas emergieron como “garantes de la institucionalidad”, gozando del mayor prestigio social desde el retorno a la democracia hace 33 años¹⁴⁴ (Irigoitia, 2018).

¹⁴² Se recomienda la lectura de Actis (2018): “La política exterior de Michel Temer. Profundización de un ajuste ya iniciado”, en tanto el autor proporciona un somero panorama a partir del cual pensar los cambios introducidos por Rousseff en su segundo mandato como un “giro pragmático” que, por convicción o necesidad, comenzaron a marcar ya entonces un antes y un después; constituyéndose en el puntapié a partir del cual Temer reforzó la mencionada tendencia.

¹⁴³ En línea con la orientación de política exterior surcada y profundizada por Michel Temer, Jair Messias Bolsonaro, el electo presidente de Brasil en octubre de 2018, parece estar dispuesto a redoblar la apuesta. Ya en el marco de su campaña, fue delineando lo que sería su programa de política exterior: mayor acercamiento a Estados Unidos, Israel e Italia; preferencia por las negociaciones bilaterales en detrimento de los esquemas multilaterales; calificó al Mercosur como un bloque demasiado ideologizado y se mostró favorable a romper relaciones con Cuba y a incrementar las sanciones contra Venezuela (Frenkel, 2018).

¹⁴⁴ Según una encuesta realizada por Datafolha y publicada por el diario Folha de San Pablo en junio de 2017, las Fuerzas Armadas es la institución en la que más confían los brasileños. Mientras el 40% dice tener “mucho confianza en las Fuerzas Armadas”, un 43% señala que “confía un poco”. Constituyéndose de esta manera en la institución más confiable, incluso por encima del Congreso, la presidencia y los partidos políticos (Folha, 2017).

Señal de dicha credibilidad, protagonismo e influencia de los militares en la vida político-institucional del país carioca, ha sido la decisión del presidente Temer de colocar a militares en puestos claves de su gabinete. Tras decretar, en julio de 2017, la intervención militar de todos los órganos de seguridad pública del Estado de Río de Janeiro, en respuesta a la supuesta explosión de la violencia urbana y la inseguridad en manos del crimen organizado¹⁴⁵; Temer nombró al **general Walter Brega Netto** como interventor, dejando bajo el control de un militar la policía civil, militar, el cuerpo de bomberos, el sistema carcelario y servicios de inteligencia¹⁴⁶. En línea con dicha decisión, el Ejecutivo brasileiro formalizó la creación, en febrero de 2018, del denominado “Ministerio Extraordinario de Seguridad Pública”¹⁴⁷, orientado a coordinar las acciones de seguridad pública en todo el territorio nacional y administrar la política penitenciaria; re-asignando al mando de dicha cartera a **Raúl Jungmann**, quien hasta entonces oficiaba como Ministro de Defensa.

Como en un juego de ajedrez, el corrimiento de piezas dejó la cartera de defensa en manos de un militar. Desde la creación del Ministerio de Defensa en 1999, por primera vez el mismo volvió a ser dirigido por un militar: el **general Joaquim Silva e Luna**. Y, el tercer militar en puestos claves del gabinete de Michel Temer, es el **general Sérgio Etchegoyen**¹⁴⁸, a cargo del

¹⁴⁵ Vale señalar que la intervención de las Fuerzas Armadas en ámbitos de la seguridad pública ha sido una práctica recurrente del estado brasileño. En los últimos 10 años, las Fuerzas Armadas, con primacía del Ejército, han intervenido en 12 oportunidades, principalmente en la ciudad de Río de Janeiro. En todos los casos, se trataron de operativos cortos, desarrollados en conjunto con las fuerzas locales de seguridad y, orientadas a resolver casos puntuales (Nepomuceno, 2018).

¹⁴⁶ En julio de 2017 el Michel Temer decretó una Misión de Garantía de la Ley y del Orden (GLO), mediante la cual, se le cedió el poder de policía a los miliares. Dicho decreto estuvo en vigencia hasta fines de 2017, fecha en la que por motivo fiscales, dejó de regir. Sin embargo, por medio de un nuevo decreto, firmado en febrero de 2018, se previó la continuidad de la intervención militar del Estado de Río de Janeiro, incluso hasta fines de 2018 (Armendáriz, 2018 y Barbón, 2018).

¹⁴⁷ Hasta la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Pública, la organización de la seguridad pública estaba contemplada dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Este último luego de la creación de la mencionada cartera, paso a denominarse Ministerio de Justicia.

¹⁴⁸ Sérgio Etchegoyen es considerado uno de los hombres que más conoce de defensa y estrategia castrense en Brasil. En ocasión de una visita a la Argentina, en noviembre de

Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia brasilera; cartera que tiene además bajo su mando la Agencia Brasileña de Inteligencia – tradicionalmente bajo control civil–¹⁴⁹. El protagonismo del sector castrense en las filas del gabinete de Temer ha sido a todas luces, notable.

Hasta aquí los cambios políticos internos y la vuelta del protagonismo político de los militares, que, en definitiva, no hacen más que develar una realidad, muchas veces oculta tras el velo de los ideales democráticos: unas Fuerzas Armadas portadoras del monopolio de la fuerza legítima, protectora de la soberanía y los intereses del Estado y, bajo el ala y a las órdenes del poder político-civil. Pero que, sin embargo, tal como se ha señalado al principio del presente apartado, en Brasil, el sector castrense logró mantener prerrogativas y consolidar importantes márgenes de autonomía en el sistema político interno; incluso, mucho más amplios que cualquier otro país de la región.

Resulta interesante advertir cómo, para el caso específico de Brasil, también interactúan las variables analizadas a lo largo de la presente tesis, en tanto la política de cooperación en general se ha visto permeada por las modificaciones de la política exterior y las consecuentes prioridades de integración a la luz de los condicionantes político-ideológicos de los distintos gobiernos que gestionaron el período señalado. Ahora bien, en lo que respecta a la cooperación en defensa entre Argentina y Brasil, de momentos no hay información que atestigüe un rumbo diferente, porque aun cuando la

2018, manifestó que “...a Brasil no le interesa unas Fuerzas Armadas débiles en el lado argentino...” (Dinatale, 2018).

¹⁴⁹ Vale señalar que la mencionada tendencia de Michel Temer a poner militares en puestos claves de gobierno se intensificó, sustancialmente, tras haberse consagrado como nuevo presidente de Brasil con el 55,1% de los votos Jair Messias Bolsonaro. Y con él, toda una estirpe de militares ha vuelto a ocupar puestos claves de gobierno. De los 22 ministerios, 5 quedaron en manos de las Fuerzas Armadas: Defensa (general Fernando Azevedo e Silva); Minas y Energía (almirante Bento Costa Lima Leite); Secretaría de Gobierno (general Carlos Alberto dos Santos Cruz); Seguridad Institucional (general Augusto Heleno Ribeiro) y; Ciencia y Tecnología (teniente coronel de la Fuerza Aérea Marcos Pontes). Más la Vicepresidencia (general de la reserva Hamilton Mourao) y por supuesto, la mismísima presidencia, a partir del 1º de enero de 2019, en poder de Bolsonaro; nada más ni nada menos que un militar, ex capitán de artillería.

participación conjunta de ambos países en los históricos ejercicios combinados SACI, DUENDE y GUARANI haya sido eliminada de los paquetes de ejercicios bilaterales en 2017 y 2018 y, se hayan presentado fricciones a raíz de la decisión del gobierno argentino de comparar aviones norteamericanos en lugar de brasileros; no son en sí mismos datos concluyentes que den cuenta de un cambio en la bilateralidad de la cooperación en defensa propiamente dicha.

Sin embargo, bien podría inferirse que tras el creciente rol, protagonismo e influencia político-institucional que gobierno tras gobierno van adquiriendo los militares en Brasil, la bilateralidad de la cooperación en defensa con Argentina se vea afectada y/o resentida, en tanto se acentúan tendencias que colocan a las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil en veredas opuestas.

3. Los ejercicios combinados: ámbito propicio para el desarrollo de la diplomacia militar

En lo que respecta a la cooperación estrictamente militar –y bilateral– entre las Fuerzas Armadas de ambas naciones, puede situarse su inicio en la realización, hacia abril de 1987, del primer **Simposio de Estudios Estratégicos** entre los Estados Mayores Conjuntos de Argentina y Brasil¹⁵⁰. Se trataron de encuentros anuales –entre 1987 y 1996 se realizaron 10 encuentros–, de carácter académico, que vinculó tanto a militares como civiles, con el objetivo de incrementar las relaciones entre ambas Fuerzas Armadas, al tiempo que promover el intercambio académico sobre temas estratégicos (Vitelli, 2015 y Ugarte, 2016). Dicha cooperación, sostiene Ugarte (2016), estaría jalonada por el incremento de los ejercicios combinados entre ambos países, principalmente desde 1990.

¹⁵⁰ Vale aclarar que a dichos Simposios, se sumaron posteriormente Uruguay y Paraguay, haciéndose luego extensivo también a otros países del Mercosur ampliado.

Consecuentemente, bien puede afirmarse que la manifestación más concreta del acercamiento político e institucional encarada por ambos países en temas de defensa, se ha materializado en el plano estrictamente militar a través de los encuentros entre las Fuerzas Armadas de ambos países. Acercamientos que han ido más allá de las agregadurías militares y cuya principal expresión son los ejercicios militares conjuntos.

No obstante, merece hacerse una digresión a los fines de reparar en una salvedad no menor: la región tiene en sí misma e históricamente, una larga tradición de cooperación militar que, en muchos casos ha sido positiva y, en otros, se utilizó para fines negativos. Como afirma Germán Soprano (2018), la región tiene en su haber "...una historia de cooperación en el conflicto. Los ejercicios UNITAS¹⁵¹ –liderados por los Estados Unidos– se comenzaron a realizar allá por 1960, cuando las hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil existían y eso generaba instancias de cooperación elementales. La Operación Cóndor, generó instancias de cooperación durante las dictaduras (...) y cuando se desmontan las hipótesis de conflicto vecinales, principalmente entre Argentina y el Brasil, en la segunda mitad de la década de 1970 y con Chile en la década de 1980; los militares argentinos, brasileros, chilenos, avanzan en la cooperación. Y desde entonces, no han dejado de avanzar"¹⁵².

¹⁵¹ Los ejercicios navales UNITAS –realizados por la Armada de los Estados Unidos en conjunto con otras armadas latinoamericanas–, surgieron en el marco de la Primera Conferencia Naval realizada en Panamá en el año 1959, con el propósito de hacer frente a la amenaza que representaba la entonces Unión Soviética en el contexto de la Guerra Fría. En sus inicios los países participantes fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay, Perú y Venezuela. Con el tiempo, se fueron incorporando otros países y las operaciones se fueron, paulatinamente, ampliando hacia diferentes aspectos en la guerra marítima, adecuándose a los cambios producidos en los escenarios mundiales. Tiene como fin entrenar, capacitar, cooperar y establecer vínculos de confianza entre las armadas de la región. Cada año van variando sus sedes. Desde 1999 el ejercicio se divide en tres fases: Atlántico, Pacífico y Caribe, alternando anualmente en sentido y contrasentido del reloj (UNITAS, 2018).

¹⁵² Entrevista realizada por la autora al Dr. German Soprano. Op. Cit.

Ahora bien, en el caso particular de Brasil, en su Libro Blanco de la Defensa (2013) rubrica su compromiso con el mantenimiento de la paz internacional y hace especial mención a las condiciones regionales en los marcos institucionales de la Unasur y el CDS, cuyas decididas tendencias a la cooperación en defensa, propician el surgimiento de “una `comunidad de seguridad` motivada por el hecho de que los países vecinos comparten experiencias históricas comunes, retos de desarrollo semejantes y regímenes democráticos, que facilitan la comprensión recíproca y favorecen una acomodación pacífica de los diversos intereses nacionales” (Libro Blanco de la Defensa, 2013: 33). Sin embargo, no sienta posición ni hace siquiera mención al posicionamiento del país respecto a los ejercicios militares con las Fuerzas Armadas de otros países. Solo en la plataforma web del Ministerio de Defensa, se señala la utilidad de dichas ejercitaciones militares, en tanto la coordinación de las acciones y el perfeccionamiento de la interoperabilidad, evitan la duplicación de esfuerzos y favorece la reducción de pérdidas.

Por su parte, en Argentina, los ejercicios combinados fueron objeto de especial atención recién en la segunda edición del Libro Blanco de la Defensa Nacional en 2010. Allí se destacó su importancia más allá de la dimensión estrictamente técnico-militar, puesto que se trata de actividades de significativa trascendencia tanto en el ámbito de la política de defensa, como así también en la política exterior; al tiempo que se establecieron los criterios a partir de los cuales llevar adelante el diseño y la concreción de los ejercicios combinados bilaterales o multilaterales¹⁵³. De hecho, se determinó que: “Las ejercitaciones combinadas hacen a la propia dimensión de la

¹⁵³ Los ejercicios militares se clasifican según involucren o no el empleo de capacidades operativas en: **ejercicios de gabinete, simulación o a la carta** –no se despliegan efectivos puesto que son virtuales– y, **ejercicios en terreno**. Estos últimos a su vez se diferencian en función de si son de carácter **específico**–participan medios de una sola Fuerza Armada–; **conjuntos**–participan elementos de dos o más Fuerzas del mismo país–; **combinados** –participan Fuerzas Armadas de dos o más países bajo un comando centralizado–; **conjuntos-combinados**–participan personal y material de dos o más Fuerzas Armadas de un país con dos o más Fuerzas Armadas de otros países– y **específicos-combinados** –participan personal y material de una determinada Fuerza Armada con su par de otro país– (Libro Blanco de la Defensa Argentina, 2010).

Defensa Nacional en tanto contribuyen al incremento y consolidación de la confianza mutua entre los Estados y son fundamentales para la construcción de un sistema de defensa subregional, coadyuvando asimismo al fortalecimiento de la región sudamericana como `zona de paz`. Además, desde la dimensión técnico-militar, las ejercitaciones combinadas incrementan y comprueban los grados de interoperabilidad del instrumento militar con terceras naciones, los que son regularmente puestos en práctica en las misiones de paz de las Naciones Unidas” (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2010: 180).

La participación argentina en estos ejercicios, es planificada, supervisada y ejecutada bajo la órbita del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO)¹⁵⁴ y, se encuentra regulada por la **Ley nacional N° 25.880/2004**. Dicha ley, establece el procedimiento conforme al cual el Poder Ejecutivo solicita al Congreso de la Nación¹⁵⁵ la debida autorización para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de fuerzas nacionales del país. Consecuentemente, año tras año el Ejecutivo envía al Congreso el proyecto de ley que contempla todas y cada una de las ejercitaciones a nivel bilateral y multilateral, con países limítrofes, regionales y extra-regionales, que las Fuerzas argentinas llevarán adelante en el marco de dicho año calendario y conforme a la tradición del país de participar en éstos ejercicios combinados, con el objeto de reforzar la cooperación bilateral y multilateral con las Fuerzas Armadas de otras naciones, en tanto herramienta fundamental que permite profundizar el acercamiento y conocimiento mutuo, lo cual conduce, no solo a incrementar la interoperabilidad de las fuerzas militares, sino también, al perfeccionamiento de sus cuadros; inscribiéndose

¹⁵⁴ El **Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas**, es la máxima instancia castrense de asistencia y asesoramiento al Ministerio de Defensa en materia estratégica-militar. Detenta el control funcional de los 3 componentes de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz. Entre sus funciones se destacan: la elaboración y actualización de la doctrina militar conjunta; el planeamiento, la preparación, coordinación, asesoramiento y la conducción de las acciones y operaciones conjunta de las tres fuerzas, entre otras (Instituciones de la Defensa, 2015).

¹⁵⁵ Según lo establece el Artículo 75, inciso 28, de la Constitución de la Nación Argentina (1994), es competencia del Congreso Nacional permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de fuerzas nacionales fuera de él.

dichas prácticas en el marco de la política de fomento de la confianza mutua y la cooperación regional en materia de defensa.

Sin embargo, lo cierto es que desde el punto de vista legislativo, el Congreso de la Nación no tiene mayores injerencias en la determinación y/o especificidad de los ejercicios, en tanto, solo se limita a votar por la positiva o la negativa del paquete de ejercicios anuales, sin posibilidades de abrir dicho paquete para excluir algún ejercicio. En dicho sentido, Sebastián Zurutuza (2018) –asesor legislativo en funciones–, comenta en la entrevista realizada que, a lo sumo, lo que ocurre en el marco de dichas cesiones, es que los legisladores tienden a hacer una lectura del paquete de ejercicios en clave ideológica, al plantear reservas respecto a aquellos ejercicios que se realizan por ejemplo, con el Reino Unido o con los Estados Unidos. Mientras que otros, leen los ejercicios en clave fiscal, cuestionando el costo que conlleva la realización de los mismos para el Estado argentino. “Más allá de eso, el debate no existe. La intervención del Congreso en la definición de los ejercicios es anodina”, afirma Zurutuza¹⁵⁶.

Las prácticas de los ejercicios conjuntos, tienen objetivos bien definidos en función de la o las fuerzas que participan y la misión específica que se les asigna, pero en líneas generales tienen el **propósito político** de generar y consolidar lazos de amistad entre las Fuerzas participantes mediante el establecimiento y la comprobación de un sistema de cooperación y coordinación del control de las actividades. El **propósito estratégico** de fortalecer las capacidades de control de los espacios aéreos, marítimos o terrestres respectivos, mediante actividades de intercambio de información, entrenamiento técnico u operacional especializado e intercambio de recursos humanos. El **propósito operativo** de adiestramiento y comprobación de los procedimientos de transferencia de información entre los respectivos sistemas de defensa de los países participantes; determinar las áreas de responsabilidad, materializar los enlaces necesarios para que aseguren el

¹⁵⁶ Entrevista realizada por la autora al Sebastián Zurutuza. Buenos Aires, 1 de agosto de 2018.

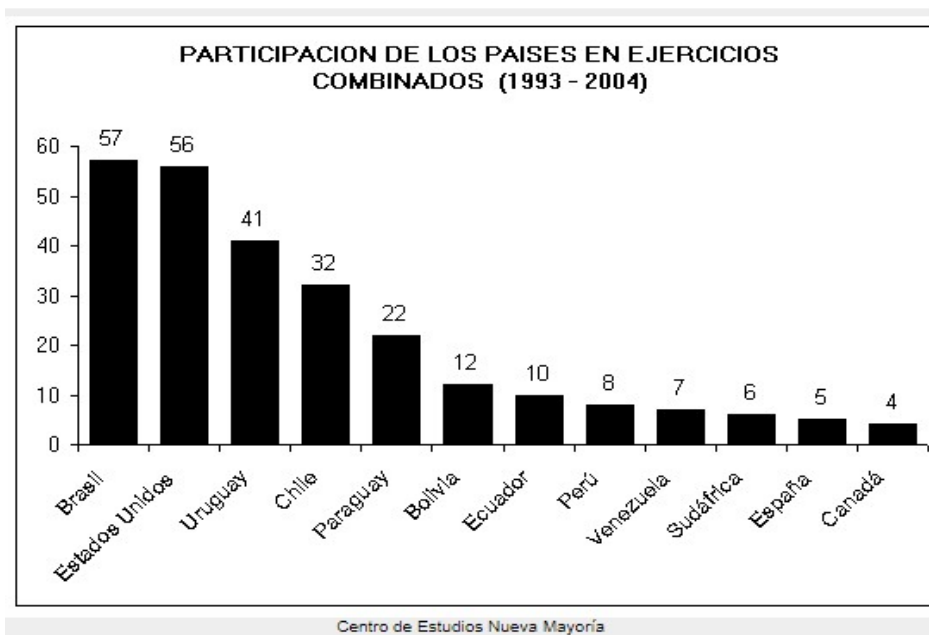
contacto entre los centros de operaciones; establecer o modificar los procedimientos, tácticas y técnicas comunes para la transferencia oportuna de información y, adiestrar al personal operativo y de apoyo operativo de las respectivas fuerzas e intercambiar experiencias. El **propósito de adiestramiento**, para confirmar o reformular las herramientas para la planificación y ejecución de las operaciones, así como los procedimientos operativos. Y finalmente, un **propósito de operaciones combinadas**, para perfeccionar la capacidad de operar en forma combinada con países limítrofes, estableciendo y comprobando las Normas Binacionales, intensificando el intercambio de información y la experiencia (Ley N° 26.424, 2008).

En todos los casos, los ejercicios se desarrollan a partir de una sólida planificación, previamente negociada y consensuada. Se trata, en líneas generales de negociaciones muy esquemáticas, de carácter técnico/militar que conllevan, por un lado, la realización de reuniones de los Estados Mayores Conjuntos de las respectivas Fuerzas y por el otro, reuniones de los Estados Mayores Conjuntos de los países intervinientes. En el marco de dichas negociaciones, se acuerda la realización de ejercicios que sean mutuamente convenientes desde la óptica estratégica, geo-estratégica y en relación a los entornos operacionales de cada una de las partes intervinientes. Asimismo, se negocian tanto los fundamentos de los objetivos de la actividad, como la configuración de la actividad misma: lugar, fecha, países participantes y el **marco situacional** en el cual se inscribe, es decir, la hipótesis de empleo de las fuerzas.

Ahora bien, según un estudio realizado por Nueva Mayoría (2004), en los 11 años que van desde 1993 a 2004 se autorizó la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en **135 ejercicios combinados**, de los cuales, los países con los que más ejercicios se realizaron fueron: Brasil, Estados Unidos, Uruguay y Chile. Siendo la Armada la fuerza más interviniente, puesto que participó en más de la mitad de los ejercicios aprobados por el

Congreso, y la Fuerza Aérea su contracara, es decir, la que menos intervino en éstos ejercicios¹⁵⁷.

Cuadro 1: Naciones que más ejercicios realizaron junto a las Fuerzas Armadas Argentinas (1993-2004)



En el quinquenio 2005-2009, se autorizó la participación de las Fuerzas Armadas en 88 ejercicios militares combinados, de los cuales 86 implicaron la participación de países de la región y 22 incluyeron la participación de naciones extranjeras (Libro Blanco de la Defensa, 2010).

Mientras que, en los casi 10 años que van desde el año 2008 hasta julio de 2017 –marco temporal que comprende la presente tesis–, el Congreso de la Nación sancionó 10 leyes autorizando la participación de las Fuerzas Armadas en **216 ejercicios militares combinados**¹⁵⁸. Tal como se presenta

¹⁵⁷ De los 135 ejercicios realizados entre 1993 y 2004, la Armada participó en 74, el Ejército en 38 y la Fuerza Aérea en 19. En tres de ellos participaron dos fuerzas simultáneamente y hubieron además siete ejercicios conjuntos, es decir, participación de las tres fuerzas (Nueva Mayoría, 2004).

¹⁵⁸ Vale aclarar que, el paquete de ejercicios aprobado anualmente por el Congreso argentino tiene lugar en el lapso de los 12 meses que van de agosto a septiembre del siguiente año. Es por tal motivo, que en varias oportunidades el año de efectiva concreción del ejercicio no necesariamente coincide con el año en el cual el mismo fue aprobado y/o autorizado por el Congreso. No obstante, al momento de la elaboración de los cuadros, se

en los anexos (cuadro I¹⁵⁹) de la presente tesis, se trataron en su inmensa mayoría (168) de ejercicios realizados con los países de la región, con un claro predominio de los ejercicios de carácter bilateral, principalmente entre las Fuerzas Armadas de Brasil (69), Chile (37) y Uruguay (26).

Cuadro 2: Ejercicios combinados 2008 y 2016¹⁶⁰



Por su parte, el restante 22% de los ejercicios se realizaron con la participación de países extra-regionales, entre los que se destacan: los Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica y países europeos como Francia, Alemania, España y Holanda.

ha tomado como referencia el año de aprobación de la ley y no el de ejecución y/o concreción del ejercicio.

¹⁵⁹ Los cuadros que sucintamente cristalizan dicha información en el anexo I, son de elaboración propia y han sido construidos a partir del análisis y la sistematización de la información plasmada en las leyes aprobadas anualmente por el Congreso argentino. Dicha información, fue corroborada y complementada a partir del Libro Blanco de la Defensa de Argentina, en sus ediciones 2010 y 2015, así como también, a través de artículos periodísticos y el pormenorizado sondeo en los sitios web de los respectivos Ministerios de Defensa y Fuerza aérea, marina y ejército de Argentina, Brasil y Chile.

¹⁶⁰ Cuadro de elaboración propia.

Cuadro 3: Ejercicios combinados realizados por Argentina entre 2008 y 2016¹⁶¹



Además, vale aclarar que los ejercicios combinados conjuntos regionales a la carta, Unasur, no están contemplados en el paquete de ejercicios que anualmente aprueba el Congreso, por estar considerados dentro de los casos de excepción que lista dicha ley, en tanto se trata de ejercicios cuyas actividades no tiene fines operativos¹⁶².

El cuadro II de los anexos, refleja los ejercicios bilaterales conjuntos realizados entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil entre 2008 y 2016. El mismo, es ilustrativo de la profundidad y el alcance que han conseguido las instituciones militares de ambos países. No solo por la magnitud –69 ejercicios bilaterales en 10 años–, sino también, por la continuidad que han tenido las ejercitaciones conjuntas bilaterales desde que comenzaron a llevarse adelante. Un ejemplo en dicho sentido, es el **ejercicio Fraternal**. Un ejercicio iniciático que viene desarrollándose de manera ininterrumpida desde 1978, entre las armadas de ambos países.

¹⁶¹ Cuadro de elaboración propia.

¹⁶² La Ley 25.880/04 de “Ingreso de personal militar extranjero en el territorio nacional y/o egreso de fuerzas nacionales”, establece los casos excepcionales que no requieren de la aprobación del Congreso. A saber: artículo 6, inciso d) En los casos de viajes y/o actividades de instrucción, adiestramiento y/o entrenamiento de los institutos de educación militar y equivalentes de las fuerzas de seguridad del Estado nacional; e inciso e) En los casos de salida de fuerzas nacionales que no constituyan elementos y la actividad no tenga fines operativos.

Dicha tendencia se profundizó con mayor ahínco desde principios de la década de 1990, a partir de la concreción de ejercicios de múltiple naturaleza en el plano táctico, llegando a abarcar casi todos los campos operativos de la actividad militar.

De carácter anual o bianual, realizados alternativamente en el territorio de cada país; se trata, en líneas generales, de ejercitaciones que conllevan un considerable desplazamiento de efectivos humanos y materiales por parte de ambas fuerzas, y los cuales, progresivamente han ido adquiriendo una creciente y marcada complejidad.

La singularidad que asumen los ejercicios conjuntos bilaterales entre Argentina y Brasil, está dada por la importancia que tienen las ejercitaciones de tipo convencional. Es decir, aquellos ejercicios relacionados a la misión principal de las Fuerzas Armadas, a saber: la de "...conjurar y repeler toda agresión militar externa con el fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes" (Libro Blanco de la Defensa, 2015: 44). De modo que, tal como se advierte en el cuadro 3, los ejercicios SACI y DUENDE realizados entre los respectivos ejércitos desde el año 2000 y, el ejercicio GUARANÍ¹⁶³, también llevado a cabo por ambos ejércitos por primera vez en 2007¹⁶⁴; tienen la peculiaridad de ser ejercicios combinados de operaciones convencionales, es decir, parten de la premisa de un conflicto tradicional, con un enemigo convencional que amenaza objetivos estratégicos de alto

¹⁶³ Aun habiendo sido aprobados por el Congreso, en 2008 los ejercicios DUENDE, SACI y GUARANÍ fueron suspendidos, al igual que el GUARANÍ en 2010; provocando una importante discontinuidad. Según Lafferriere y Soprano (2015), dichas suspensiones pudieron haber sido ocasionadas por restricciones económicas de la Argentina, aunque no hay disponible información suficiente como para sostener dicha afirmación.

¹⁶⁴ Los ejercicios SACI, DUENDE y GUARANÍ, por primera vez desde que fuesen realizados en el año 2000 y 2007 respectivamente; no estuvieron dentro del paquete de ejercicios que aprueba anualmente el Congreso en 2017 y 2018. Y, aun cuando puede inferirse que la supresión de los mismos sea consecuencia de los recortes presupuestarios del sector, también es dable pensar que fueron suprimidos a favor de una mayor participación del país en ejercicios con países extra-regionales; a contramano de la tendencia predominando durante las gestiones kirchneristas. Sin embargo, la realidad es, una vez más, la inexistencia de información que permita sostener y validar tales presunciones.

valor para el interés nacional de ambos países. Y por tanto, tienen por objeto, fomentar no solamente la confianza mutua, sino también, adiestrar para accionar de manera combinada en operaciones contra fuerzas enemigas regulares.

Según Lafferriere y Soprano (2015), este tipo de ejercitaciones –a diferencia de aquellas orientadas a apoyo a la comunidad o las que se llevan adelante bajo el mandato de las Naciones Unidas–, demandan un nivel de interacción en la planificación mucho más profundo, “...pues obliga a que procedimientos doctrinarios sean homologados –aunque más no fuera de manera *ad-hoc*– y se logre vencer la reticencia de las partes que interactúan para mostrar sin ambages su capacidad profesional para resolver un problema militar frente a sus colegas extranjeros” (Lafferriere y Soprano, 2015: 114).

En éste sentido, vale subrayar la peculiaridad de que dichos ejercicios continúen manteniendo el foco de atención en ejercitaciones de tipo convencional; no solo porque ambos países declaran no tener hipótesis de conflicto latente, sino también porque, la tendencia presente en las últimas tres décadas pone especial énfasis en operaciones propias de mantenimiento de la paz y asistencia a poblaciones ante situaciones de catástrofe. Dicha tendencia se asienta en el incremento de ejercicios combinados al servicio de las demandas de las Naciones Unidas, planteadas en el marco de las misiones de paz, tal como se verá en el capítulo siguiente, en tanto es la tendencia predominante en el caso de los ejercicios combinados entre Argentina y Chile.

Ahora bien, tal como ya se ha mencionado, el mecanismo utilizado para llevar adelante los intercambios en forma coordinada, consiste en las reuniones anuales que se realizan a nivel de los Estados Mayores Conjuntos de los países intervinientes (Montenegro, 2004). Dichas negociaciones, son en la práctica más militar que políticas, y si bien están basadas y son

alentadas por un contexto político propicio para la cooperación entre ambas Fuerzas, se trata en última instancia de un saber hacer autónomo, que es a la vez exclusivo y excluyente, realizado sin control o dirección política superior (Runza, 2006). En este mismo sentido, Lafferriere y Soprano (2015), sostienen que el sistemático y sostenido desarrollo de los ejercicios combinados bilaterales ha carecido de un marco normativo: “...los avances realizados en las ejercitaciones militares combinadas entre los Ejércitos Argentinos y Brasileños no contaron con directivas políticas específicas que ordenaran esas actividades, sino que la dinámica propia de las conducciones de las organizaciones militares de ambos países, colocadas bajo una situación de acercamiento inicial por los respectivos poderes políticos, crearon *per se* las ejercitaciones (...), avanzando en ese camino más que por las ventajas que los militares advertían en la interacción con el otro que por cumplimentar expresos criterios de la más alta política (Lafferriere y Soprano, 2015: 94). Según Soprano (2018), “En el caso de Argentina y Brasil, básicamente los ejercicios surgen con una fuerte impronta e iniciativa militar (...) son ejercicios muy montados sobre decisiones y experiencias militares”¹⁶⁵.

Se está frente a un escenario de continuidad que en gran medida está dado por la perdurabilidad de los criterios de conducción militar y la relativa independencia con la que éstos actúan. Lo interesante a destacar aquí, es que dicha autonomía no está ligada con una falta de subordinación de los militares a los poderes públicos –puesto que de hecho, tal como se ha venido demostrando a lo largo de éstas páginas, Argentina es de los países que en la región más control civil ha logrado–; sino a la falta de interés que detenta la clase política en relación a los temas vinculados con el manejo de la defensa, y por consiguiente, a la inexistencia de una política de defensa profesional e institucionalizada por un lado y, por el otro, a la falta de funcionarios civiles idóneos, expertos en la materia, que históricamente ha caracterizado a la política pública de la defensa argentina en democracia.

¹⁶⁵ Entrevista realizada por la autora al Dr. German Soprano, op.cit.

Entonces bien, el hecho de que los más altos mandos militares, personificados en el Estado Mayor Conjunto, continúen siendo los únicos que entienden en aspectos específicos tales como planificación, táctica y ejecución de ejercicios combinados, hace que las Fuerzas Armadas gocen de amplios márgenes de decisión y puedan así garantizar ciertos estándares de cooperación para la defensa, logrando además mantenerlos y sostenerlos en el tiempo, todo lo cual genera posibilidades de continuidad en el largo plazo.

El mencionado desarrollo sostenido y persistente de los ejercicios combinados bilaterales entre Argentina y Brasil, son en sí mismos, una muestra clara y contundente de cómo, con el correr de la historia, la relación bilateral viró desde una aguda confrontación, a otra de distensión primero y entendimiento y generación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, después. Y en dicho sentido, tal como se evidencia en el sostenimiento, profundidad y alcance de los ejercicios combinados, las Fuerzas Armadas han jugado un rol protagónico al hacer acuso de recibo de los nuevos marcos jurídicos y políticos que abogaban por el re-establecimiento de relaciones tendientes a propiciar un diálogo y entendimiento estratégico con sus pares brasileños en tiempo de paz. Es decir, los militares acataron las definiciones políticas y se dieron a la tarea de desplegar y ejecutar la llamada diplomacia militar, a partir de acrecentar la confianza, reforzar los vínculos de amistad y facilitar la comprensión mutua de intenciones no provocativas, con el propósito de prevenir las hostilidades y al mismo tiempo aumentar los lazos de cooperación; poniéndose de esta forma al servicio de la cooperación.

CAPÍTULO V

La bilateralidad de la cooperación en defensa entre Argentina y Chile

El nuevo momento político de Argentina y Chile, luego de atravesar sus respectivos procesos de transición democrática, permitieron dejar atrás las rivalidades basadas en los litigios de soberanía que históricamente signaron el vínculo bilateral. Habilitando así el desarrollo y establecimiento de un nuevo tipo de relacionamiento basado en la generación de medidas de fomento de la confianza mutua, así como la cooperación e integración en temas de defensa y seguridad internacional.

El presente capítulo tiene como propósito analizar la política de cooperación para la defensa de Argentina y Chile, tomando como indicadores para dicho estudio, los ejercicios combinados, la fuerza binacional Cruz del Sur y la generación de medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad que, en algunos casos, derivaron en la institucionalización de la cooperación bilateral, a partir de: *a)* identificar las políticas que de uno y otro lado de la frontera guiaron su efectiva concreción y, *b)* describir los objetivos propuestos y las características de los ejercicios combinados y la fuerza binacional, así como las medidas de confianza mutua, a los fines de señalar el grado de injerencia de las Fuerzas Armadas en la concepción y ejecución en el largo plazo de dicha estrategias de cooperación y, su continuidad y permanencia en el tiempo, incluso durante gobiernos de signos político-ideológicos opuestos.

1. La transición a la democracia de Argentina y Chile y su impacto en las relaciones bilaterales

Ya desde el siglo XIX Argentina y Chile se identificaban como históricos rivales. Al punto que hacia 1978 se llegó hasta el umbral de la guerra y en el marco del conflicto bélico de Malvinas en el Atlántico Sur, Chile prestó apoyo militar a los británicos en contra de Argentina. Fue hacia mediados de la

década de 1980 que gracias a la mediación del Vaticano, ambos países firmaron el Tratado de Paz y Amistad que puso fin al conflicto del Beagle. Recién hacia finales del siglo XX, los respectivos presidentes democráticos –Carlos Menem y Patricio Alwin– firmaron, en agosto de 1991, el tratado mediante el cual quedaron resueltos 24 puntos de delimitación pendientes¹⁶⁶, logrando demarcar de forma definitiva una de las fronteras latinoamericanas con mayor potencial conflictivo. Recién fue entonces cuando, ambos países comenzaron a transitar por el sendero del acercamiento político primero y mucho después, y de manera lenta y progresiva se fue extendiendo al campo de la Defensa (Lafferriere – Soprano, 2015). De modo que en menos de 3 décadas, la relación entre ambos países pasó de la desconfianza a la cooperación e integración.

Previo al acercamiento señalado, cada uno de los países tuvo que atravesar sus propios procesos de transición y consolidación democrática. Se trataron, según Runza (2004), de procesos divergentes y actitudes coincidentes de cooperación. En el caso de Chile, luego del largo y oscuro régimen militar presidido por el general Augusto Pinochet (1973-1990); el consiguiente proceso de transición no estuvo precedido por un entendimiento entre militares y civiles, sino que "...fue un proceso realizado en los términos previstos en la Constitución que el régimen hiciera aprobar en 1980. La transición siguió el curso trazado en ella" (Agüero, 2003: 258).

De modo que, a diferencia de la experiencia argentina, cuya transición fue por colapso y del caso brasilero, que se trató de una transición producto de un pacto; en Chile, no hubo una negociación, un pacto entre civiles y militares, puesto que fueron los propios militares quienes definieron los términos y las condiciones de la transición. Es decir, las Fuerzas Armadas chilenas transitaron del régimen autoritario al post-autoritario bajo el

¹⁶⁶ Los 24 puntos de delimitación pendientes fueron previamente fijados por una comisión bilateral a partir del principio de "altas cumbres divisorias de aguas". La región Laguna del Desierto, fue sometida a un arbitraje internacional cuyo veredicto en 1994 resultó mayormente favorable a la Argentina.

paraguas de una Constitución que contenía cláusulas de marcada herencia autoritaria y fuertes garantías, a saber: la ley de Amnistía para los Militares; la permanencia de Pinochet al frente de la comandancia en Jefe del Ejército y la inamovilidad de los comandantes en jefe por un período fijo; la existencia del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), con rango constitucional y disposiciones presupuestarias que gravaban con impuestos las ventas de cigarrillo y alcohol para financiar sistemas de armas, sumado esto a los ingresos por la Ley del Cobre¹⁶⁷ (Agüero, 2003; Lafferriere – Soprano, 2015). Estos últimos mecanismo, aseguraron el adecuado financiamiento para adquisiciones, al tiempo que posibilitaron que las Fuerzas Armadas chilenas se conviertan en las más modernas y mejor organizadas de la región (Ugarte, 2016).

Las mencionadas prerrogativas sólo fueron eliminándose parcialmente a lo largo de los años. Y, tal como sostiene Marcos Robledo (2013), la reforma del sector de la defensa en Chile, fue lenta e incompleta; siendo el proceso de institucionalización muy débil. “Podría afirmarse que entre 1990 y 2010 existió a lo largo de todo el período lo que podría denominarse una *cultura estratégica concertacionista*. Esta se inspiró en dos ideas básicas: la necesidad de aumentar el control civil en la relación civil-militar, y hacerlo estratégicamente, aprovechando coyunturas en la medida en que se fueran presentando, evitando o minimizando los riesgos de contestación militar que pudieran poner en peligro el proceso de transición” (Robledo, 2013: 54). En línea con dicho análisis Manuel Antonio y Roberto Garretón (2010), sostienen que la democracia en Chile es incompleta o limitada, porque a pesar de que el proceso de transición hacia a la democracia y la vida política chilena esta rankeado a nivel internacional como un caso ejemplar “...Chile

¹⁶⁷ La Ley 13.196, denominada Ley Reservada del Cobre, es la fuente extrapresupuestaria por excelencia que financia gran parte de la defensa en Chile. Las Fuerzas Armadas obtienen parte de su financiamiento directamente a través de la Ley del Cobre, que tiene por objetivo el financiamiento de la adquisición de sistemas de armas y pertrechos, es decir, la adquisición y mantenimiento de los materiales y elementos que conforman el potencial bélico nacional, con lo cual, la totalidad de los recursos generados por esta fuente, están destinados a la adquisición de material bélico. Esta ley establece un gravamen de un 10% sobre el valor de las exportaciones de cobre y sus derivados que hace la Corporación del Cobre (CODELCO) (EDNC, 2010).

es una “democracia incompleta” debido a los enclaves autoritarios heredados de la dictadura y no superados en su totalidad” (M.A. Garretón - R. Garretón, 2010: 115)¹⁶⁸.

De modo que, la especial singularidad chilena estuvo dada porque luego de 17 años ininterrumpidos de régimen autoritario, que conjugó importantes logros económicos, producto del modelo de desarrollo sostenido y consolidado por la cúpula militar, de la mano de un sistemático y violento modelo represivo; los militares no solo contaron con las prerrogativas ante mencionadas, sino también fueron respaldados por una importante elite civil y, se ubican entre las instituciones que la ciudadanía chilena mejor evalúa¹⁶⁹. Sin embargo, con el correr de los años, la consolidación progresiva del proceso de transición, fue abriendo una brecha cada vez más profunda entre los intereses estrictamente políticos por un lado y las Fuerzas Armadas por el otro; concentrándose las Fuerzas Armadas hacia principios del siglo XXI, en avanzar en procesos tendientes a la modernización y profesionalización del cuerpo e instrumento militar.

Ahora bien, en el marco de las **políticas re-democratizadoras** emprendidas por Chile hacia comienzos de la década de 1990, los principales lineamientos de su política de defensa fueron cambiando y ajironándose conforme se modificaron las percepciones de amenaza y peligrosidad experimentada.

¹⁶⁸ Se recomienda la lectura del texto de Manuel Antonio y Roberto Garretón (2010), en tanto ambos autores plantean que el carácter de “incompleta o limitada” de la democracia chilena no se debe a que dicho proceso no haya terminado aún, sino que, si bien el proceso de transición terminó con la Presidencia de Aylwin, lo que quedó, aun pese a algunas reformas políticas implementadas, fue esta democracia incompleta las dimensiones: electoral, constitucional y ciudadana.

¹⁶⁹ Según un estudio realizado por el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos –ANEPE–, a partir del análisis de diversas encuestas realizadas entre 1997 y 2014, las Fuerzas Armadas se colocan entre las instituciones mejor evaluadas del país; dando cuenta ello del alto grado de legitimidad de la institución militar (CEE, ANEPE, 2015).

En primer lugar, vale destacar que a diferencia de los lineamientos de la defensa Argentina que propone una política de carácter defensivo, autónomo y cooperativo; el Estado chileno ha declarado que la orientación de **su política de defensa es defensiva y disuasiva**. Es “**defensiva**” en tanto se propone la defensa de los intereses nacionales y la salvaguarda de su independencia política, soberanía nacional e integridad territorial, al tiempo que manifiesta la firme voluntad de proteger a su población. Y pese a que afirma no abrigar propósitos agresivos contra ninguna nación del orbe ni tener reivindicaciones territoriales en el ámbito nacional, sí le atribuye a su política de defensa un carácter “**disuasivo**”, entendido como efecto –en su dimensión psicológica y subjetiva– y la acción que lo causa (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010). Dicha característica está estrechamente ligada con la persistencia de los diferendos limítrofes no resueltos por parte de sus vecinos Perú¹⁷⁰ y Bolivia, quienes mantienen un activo reclamo de soberanía. Esto no necesariamente implica que Chile vaya a acudir a su fuerza militar para emplearla contra sus vecinos, sino que necesita de esa fuerza militar porque cree que sin ella no puede tener una estrategia creíble de disuasión¹⁷¹. Al tiempo que entiende que ésta “...contribuye a estabilizar las relaciones internacionales, convenciendo a las partes de que no recurran a la fuerza para imponer soluciones en caso de conflicto” (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010: 187). Es decir, Chile mantiene una **actitud defensiva**, en tanto orientación fundamental de su política de defensa, y un **carácter disuasivo** en el plano político-estratégico.

El carácter disuasivo de la política de defensa chilena, lejos de ser incompatible con las estrategias de cooperación internacional, coexiste y se complementa. Y si bien Chile circunscribe su política de defensa en la protección de su territorio, la misma no se agota ahí, puesto que entiende que su seguridad depende en lo esencial de su entorno estratégico más

¹⁷⁰ El conflicto sobre la delimitación marítima entre Perú y Chile, quedó resuelto tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, dictado el 27 de enero de 2014, que resolvió modificar la frontera marítima entre ambos países.

¹⁷¹ A diferencia de la Argentina, Chile continúa sosteniéndose sobre una clásica posición realista: una fuerte capacidad de defensa nacional es necesaria para disuadir la eventual agresión de otros actores del entorno internacional (Mani Clark, 2000).

inmediato, al tiempo que concibe la política de cooperación internacional como la herramienta a partir de la cual orientar parte de sus esfuerzos a colaborar en el propósito de la comunidad mundial por generar entornos internacionales seguros y sostener impulsos hacia la integración (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010). De hecho, Chile entiende que: “La defensa contribuye a la seguridad del país por medio del empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional. Esta última materializada, entre otras actividades, por la participación de medios militares chilenos en esquemas multilaterales cooperativos, en operaciones de paz, en intercambios militares y en ejercicios combinados multinacionales, que se insertan en el variado abanico de las medidas de confianza mutua” (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010: 130).

Un hecho no menos importante ha sido la incorporación, hacia fines de los años 1990, del componente “cooperativo” como constitutivo de la política de defensa del Estado chileno. La cooperación bilateral y multilateral en materia de defensa y seguridad, se ha constituido como inherente a los procesos de integración y la participación activa en el mantenimiento y la construcción de la paz y estabilidad internacional (Cuevas, Scholz, Massera, 2007).

Ahora bien, tal como se viene sosteniendo, la relación bilateral entre Argentina y Chile tomó un nuevo cariz a partir de la firma del Tratado de Paz y Amistad en 1984 y, tiempo después, con la consolidación de gobiernos democráticamente electos. Superados los serios y rigurosos reclamos limítrofes, así como los consecuentes desequilibrios estratégicos a nivel bilateral y regional; ambos países se fueron entregando poco a poco a la relación, modificando así el carácter conflictivo del vínculo y representando un elemento de transformación insoslayable de alcance bilateral y subregional. Además, la publicación de sus respectivas políticas de defensa permitió transparentar las mismas ante la comunidad nacional e internacional, contribuyendo a estabilizar las relaciones exteriores entre ambos países y

aumentar decididamente los niveles de cooperación bilateral (Cuevas, Scholz, Massera, 2007).

Ahora bien, antes de pasar a dar cuenta de la cooperación en materia de defensa, que con el correr de los años ambos países fueron estableciendo y consolidando, resulta interesante detenerse en **los móviles** que llevaron a cada uno a dejar atrás las históricas rivalidades y dar una vuelta de página. Porque si bien ambos países tenían la imperiosa necesidad de establecer vínculos vecinales sanos que garantizaran la paz y la seguridad entre sus naciones, lo cierto es que, tal como lo plantea Ricardo Runza (2004), desde un primer momento existieron asimetrías entre los intereses nacionales que llevaron a cada uno a entablar dicha cooperación bilateral. El mencionado autor sostiene que en **Argentina** los móviles eran de orden económico: la estabilidad con los países vecinos le permitiría a Argentina desactivar las hipótesis de conflicto y disminuir así el gasto en defensa, al tiempo que mantener fuera de peligro la soberanía nacional. Dicha interpretación aunque cierta resulta incompleta; en tanto, tal como se ha visto en capítulos precedentes, además del factor estrictamente económico –vinculado con la decisión del gobierno menemista de desarrollar un nuevo modelo económico–, era también imperiosa la necesidad de pacificar el medio regional para disminuir los espacios de poder de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, en el caso de **Chile**, Runza (2004), sostiene que los intereses eran principalmente de orden político, en tanto la desactivación de las hipótesis de conflicto con el enemigo histórico, permitiría disminuir la preeminencia de las Fuerzas Armadas en el sistema político. Mientras que, por su parte, Schuffeneger (2013), introduce el factor externo, vinculado a la necesidad de Chile de encontrar apoyo en la búsqueda de una anhelada internacionalización del país; es decir, la política exterior asumió a la política de defensa como eje fundamental de las relaciones internacionales del país, de manera que las Fuerzas Armadas comenzaron a hacer de la cooperación una herramienta de apoyo diplomático, con el doble propósito de ser

reconocido como un país estable y confiable para las inversiones extranjeras.

2. Las medidas de confianza mutua: el camino hacia la cooperación bilateral en defensa

La cooperación en defensa entre Argentina y Chile, debió aguardar hasta la firma del Tratado de Paz y Amistad en 1984. A partir de entonces, la Defensa ha jugado un papel central en el acercamiento con los países vecinos a través de la inserción de acuerdos y mecanismos cooperativos, coadyuvando también a la Política Exterior y, siendo los protagonistas iniciales del vínculo los respectivos Cancilleres y Ministros de Defensa (Runza, 2004)¹⁷². Argentina se convirtió rápidamente en el país con el cual Chile más instrumentos de cooperación en defensa ha establecido –un total de 21 acuerdo–. Y si bien, no está en el ánimo del presente trabajo realizar un análisis pormenorizado de todos y cada uno, sí mencionar aquellos que, a juicio de quien suscribe, constituyen los de mayor trascendencia, por materializar las medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad – indicador a partir del cual se analiza la bilateralidad de la política de cooperación en defensa– e institucionalizar la cooperación bilateral en defensa entre ambas naciones a partir de instancias, mecanismos y ejercicios militares que hacen a la arquitectura bilateral de la cooperación en defensa.

En dicho sentido, vale destacar el **Memorándum de Entendimiento** firmado en noviembre de 1995 entre la República Argentina y la República de Chile

¹⁷² Rut Diamint (2003) sostiene que, en un principio, los Ministerios de Defensa tuvieron un papel morigerado, "...porque en la Argentina, a comienzos de los 90, claramente se hace un pasaje de las cuestiones de Seguridad Internacional, incluidas las de Defensa, a la Cancillería para poder controlar mejor a las FFAA porque los Ministerios de Defensa eran absolutamente incapaces de planificar y controlar a las mismas (...) Desde el lado de Chile, el Ministerio de Defensa era un ministerio muy limitado. Teniendo en cuenta esa limitación que era conocida por todos y además obvia, la Cancillería de Chile, principalmente a través de Pablo Cabrera, va a tomar cierto protagonismo sobre cuestiones de seguridad más aun con el empujón que le dio la Conferencia de la OEA de Santiago de Chile en 1991" (Entrevista hecha por Runza, 2004: 140).

para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo, y mediante el cual se creó el **Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG)**¹⁷³. Este tiene como propósito, profundizar la cooperación entre ambos países a partir de la conformación de un ámbito de consulta, la circulación de la información sobre desplazamiento de fuerzas, notificación previa de maniobras, realización de actividades militares combinadas y promoción de actividades académicas que fortalezcan la cooperación en materia de seguridad. Asimismo, en el marco del mencionado memorándum, se instrumentó un sistema anual de reuniones conocidas como “**mecanismo 2 + 2**” que congrega a los respectivos Cancilleres y Ministros Defensa de ambos países. Se trata de encuentros al más alto nivel para acordar líneas generales sobre diversos temas de interés bilateral vinculados con la Defensa.

A los mencionados encuentros en el ámbito estrictamente político-diplomático¹⁷⁴, se le sumó desde 1997 las **Reuniones Interconsultas** de los Estados Mayores y los altos mandos de las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile que aportan propuestas y acciones concretas para el análisis de ambos mecanismos políticos. Por su parte, y en lo que respecta a cada una de las fuerzas, también desarrollan desde entonces y de manera anual y bianual conferencias bilaterales, reuniones y rondas de conversaciones, entre los máximos niveles de sus conducciones (Runza, 2004).

¹⁷³ El Comité Permanente de Seguridad está integrado por los Subsecretarios de Relaciones Exteriores y Defensa, los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de Ambos países. Desde su conformación en 1995, anualmente se reúnen de manera alternada en Chile y Argentina respectivamente.

¹⁷⁴ En agosto de 1997 Argentina y Chile suscribieron el denominado **Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes**, el cual fue aprobado por el Congreso Argentino en diciembre de 2001 a través de la Ley 25.240. Dicho acuerdo fue operacionalizado el año 2010 con la elaboración del “Manual de Cooperación en Materia de Catástrofes entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile”, que constituye un documento de carácter orientador sobre las acciones a ejecutar. En el marco de éste acuerdo se desarrollan, desde el 2001 en forma alternada entre Argentina y Chile, el “**ejercicio Solidaridad**”, una operación de ayuda humanitaria internacional ante un supuesto desastre natural.

Otro paso importante en el largo camino de la constitución y consolidación de los lazos de fomento de la confianza y la seguridad mutua, ha sido el Acuerdo celebrado en 2001¹⁷⁵ para la **elaboración de una Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos Militares solicitada a la CEPAL**. Se trató de un valiosísimo antecedente para ambos países. Signo del grado de confianza y solidez que el vínculo iba alcanzando y cómo el mismo se traducía, a su vez, en líneas concretas de acción tendientes a profundizar dichos lazos. Al tiempo que se constituyó en una iniciativa inédita a nivel internacional y cuya metodología se hizo extensiva a toda la región.

Asimismo, se han ido instituyendo una extensa serie de acuerdos, convenios de intercambio, protocolos, declaraciones conjuntas, memorándum de entendimiento, etc. sobre una gran variedad de asuntos que van desde la producción de conocimiento e intercambio técnico, científico, logístico; hasta asuntos vinculados con ayuda humanitaria, asistencia ante catástrofes, tareas de desminado, etc. Todos espacios de encuentro que hacen a la cooperación en materia de defensa nacional y seguridad internacional y nutren el sistema de relacionamientos entre ambas naciones.

Ahora bien, producto de la consolidación de los respectivos procesos democratizadores a uno y otro lado de la cordillera, sumado a la continuidad de una política exterior y de defensa basada en la constante generación de herramientas tendientes a robustecer la confianza entre ambas naciones y consolidar los procesos de cooperación en materia de defensa nacional y seguridad internacional, se llegó a lo que muchos han considerado un hito en el establecimiento y la consolidación de las relaciones vecinales, cual fue la decisión política de constituir la **Fuerza de Paz Combinada argentino-chila “Cruz del Sur”**. La misma se estableció a través del Memorándum de Entendimiento firmado entre ambos países en diciembre de 2006 y

¹⁷⁵ Dicho acuerdo se estableció en ocasión de la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina y Chile, celebrada en Buenos Aires.

actualizado respectivamente en 2010 y 2011¹⁷⁶. Según explica Várnagy (2010), la decisión de Argentina y Chile de formar dicha Fuerza de Paz, surge como resultado de un proceso estratégico tendiente a fortalecer la cooperación entre ambos Estados y en ese sentido, es parte de “...decisiones soberanas que ven la conveniencia mutua de sus intereses nacionales y que no son el producto de compromisos circunstanciales o presiones externas” (Várnagy, 2010: 185). Es decir, además de un proyecto militar es un proyecto político que conlleva en el largo plazo un cambio de visión por parte de ambos países (Diamint, 2005).

La novedad de la iniciativa radica en que la misma se constituye en la primera experiencia de una fuerza de paz binacional en América del Sur. Es decir, un mecanismo que no solo pretende contribuir con el sistema de las Naciones Unidas¹⁷⁷, sino también, promueve y consolida mayores niveles de confianza mutua e incrementa los márgenes de interoperabilidad en materia de acción conjunta y combinada con los países de la región. Materialmente está compuesta por elementos de las tres Fuerzas Armadas y combinadas. Cuenta con tres niveles de conducción, siendo el más alto el nivel político – en manos de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa–; seguido por el nivel operacional estratégico –compuesto por un Estado Mayor Conjunto combinado– y por último, un nivel técnico operacional –compuesto por tres componentes: terrestre, naval y aéreo–. Cada una de las mencionadas instancias están conformadas por medios humanos y materiales de ambos países de manera equilibrada y complementaria (Libro Blanco de la Defensa Argentina, 2015).

¹⁷⁶ El 29 de agosto de 2005 los Ministros de Defensa de Argentina y Chile firmaron un **Protocolo de Entendimiento** mediante el cual acordaron desarrollar la idea de una fuerza de paz combinada binacional, en base a las normas, procedimientos y estándares de la ONU. El 27 de diciembre del mismo año, ambos países firmaron un acuerdo a partir del cual crearon la Fuerza de Paz Combinada argentino-chilena. Un año después, en diciembre de 2006, los respectivos Ministros de Defensa –Nilda Garré y Viviane Blanlot–, firmaron el Memorándum de Entendimiento de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, el cual entró en vigor el 1º de enero de 2007.

¹⁷⁷ Argentina y Chile, han ofrecido a la organización de Naciones Unidas la fuerza binacional Cruz del Sur, como un mecanismo *stand by* para ser empleado donde el organismo internacional lo requiera bajo el concepto de Sistema de Acuerdo de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas establecido en 1994 (Lafferriere y Soprano, 2015).

En aras de continuar fortaleciendo el compromiso por avanzar y profundizarla concreción de medidas de confianza mutua, en octubre del año 2009 las entonces mandatarias, Muchelle Bachelete Jeria y Cristina Fernández de Kirchner celebraron el **“Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina”** –que amplía y complementa al Tratado de Paz y Amistad de 1984–. El explícito objetivo de éste nuevo instrumento bilateral es el de continuar promoviendo la cooperación e integración en el área de defensa, intensificando el diálogo bilateral en materia de seguridad internacional, desarme y no proliferación.

Con la llegada al poder del Frente Cambiemos, el Ministro Julio Martínez continuó por los caminos de la ya afianzada cooperación en materia de defensa surcada por ambas naciones. De hecho, durante los 18 primeros meses, los respectivos Ministros de Defensa, Cancilleres y Jefes de los Estados Mayores Conjuntos se reunieron en más de 5 oportunidades¹⁷⁸ en el marco de los diversos mecanismos dispuestos por la arquitectura bilateral de la cooperación en defensa, previamente desarrollada. En todos los casos se trataron de encuentros al más alto nivel en el que las respectivas autoridades reforzaron la necesidad de continuar avanzando en una agenda común y en base a las capacidades de las dos naciones.

Ahora bien, hasta aquí se ha dado cuenta de las interacciones argentino-chilenas en el ámbito estrictamente político. Sin embargo, los resultados de las mencionadas interacciones también se han visto reflejados y fortalecidos en los aspectos estrictamente militares, materializados en los ejercicios combinados conjuntos que desde el año 1998 y de manera sistemática y

¹⁷⁸ Reunión de los Ministros de Defensa Martínez y Gómez, en el marco de la 19^o edición de la Feria Internacional de Aviación (FIDEA 2016), el 30 marzo de 2016; XX reunión de interconsulta entre los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina, realizada entre el 29 de agosto y el 1 de septiembre de 2016; Reuniones en el marco del “mecanismo 2 + 2”, celebrada el 4 de noviembre de 2016 en Buenos Aires; VIII reunión binacional de Ministros de Chile y Argentina, realizada el 15 y 16 de diciembre de 2016 en Buenos Aires y; II reunión de Diálogo Político y Estratégico entre Ministros de Defensa, celebrada en junio de 2017 en Santiago de Chile.

sostenida se han venido realizando entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile¹⁷⁹.

3. Los ejercicios combinados: ámbito propicio para el despliegue y desarrollo de la diplomacia militar

En lo que respecta a la cooperación en el plano estrictamente militar y a nivel regional, vale subrayar que dicha cooperación preexistió al “nuevo momento político” iniciado por Argentina y Chile, luego de que ambos países superaran sus históricas hipótesis de conflictos y, atravesaran sus respectivos procesos de transición democrática –tal como ya se ha mencionado en el capítulo precedente–.

Sin embargo, desactivados los conflictos vecinales, dicha cooperación militar, en el plano estrictamente bilateral, comenzó a avanzar, cobrando una fuerza tal que perdura hasta hoy. La manifestación más explícita del mencionado avance, ha tomado forma en las diversas instancias orientadas a propiciar medidas de fomento de la confianza. Las mismas se han materializado en reuniones periódicas entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas; intercambio de oficiales en unidades operativas; cooperación en materia antártica; control de tráfico marítimo; búsqueda, rescate y salvamento aéreo y marítimo; continua participación en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo mandato de las Naciones Unidas y cooperación en el ámbito logístico y principalmente, en la realización continua y periódica de **ejercicios militares terrestres, aéreos y anfibios**.

¹⁷⁹ El 10 de agosto de 1998, Clarín publicó un artículo que se titulaba: “INTEGRACIÓN BILATERAL: MANIOBRA DE RESCATE EN LA ZONA AUSTRAL Argentina y Chile inician su primer ejercicio militar conjunto de la historia”. En el cuerpo del artículo, se sostiene que “El acercamiento entre los militares de ambas laderas de los Andes constituye una decisión de corte político, pergeñada el año pasado por los gobiernos de Carlos Menem y Eduardo Frei...”. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/argentina-chile-inician-primer-ejercicio-militar-conjunto-historia_0_ryQzUqgkI3g.html

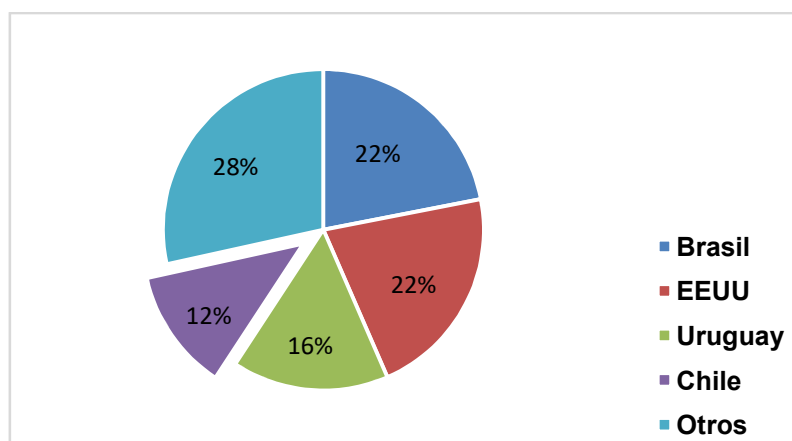
Estos últimos, se han instituido en uno de los más importantes instrumentos a partir de los cuales, las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile se acercaron, a los fines de generar mecanismos de transparencia, al tiempo que forjar y consolidar lazos de fomento de la confianza y seguridad mutua; revirtiendo de ésta manera la histórica tradición de rivalidades y enfrentamientos sobre los cuales los militares a uno y otro lado de la cordillera, supieron diseñar su planeamiento estratégico.

Ambos países entienden que la participación de sus instituciones militares en ejercicios combinados es una forma más de contribuir a la seguridad y estabilidad internacional, regional y bilateral. En el caso de Chile, el país se centra, principalmente, en la realización de ejercicios combinados que atiendan situaciones de catástrofe, evacuaciones, entrega de ayuda humanitaria, ejercicios de rescate y operaciones de paz. Mientras que Argentina, tal como se ha visto en el capítulo precedente, privilegia –al menos con Brasil–, ejercicios combinados que apunten al desarrollo y consolidación de aptitudes relacionadas con la misión principal de su instrumento militar, es decir, actividades militares clásicas de Defensa Nacional; y en segundo lugar, la participación en ejercicios vinculados con los compromisos multilaterales: operaciones de paz y apoyo a la comunidad nacional de países amigos ante casos de catástrofe o desastre naturales. Dicha diferenciación entre uno y otro tipo de ejercicios militares, es bien representativa de las ejercitaciones que Argentina desarrolla con Chile, de aquellas que lleva adelante con Brasil.

Según el estudio realizado por Nueva Mayoría (2004), entre 1993 a 2004 se autorizó la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en 135 ejercicios combinados. De los cuales, **32 de esos ejercicios fueron de carácter estrictamente bilateral entre las Fuerzas de Argentina y Chile.**

Contándose Chile entre las naciones que más ejercicios realizaron junto a las Fuerzas Armadas argentinas en dicho período¹⁸⁰.

Cuadro 4: Ejercicios bilaterales conjuntos Argentina-Chile (1993 - 2004)¹⁸¹



Ahora bien, en el lapso de los casi 10 años que comprende el período bajo estudio en la presente tesis (2008- julio de 2017), de los **216 ejercicios combinados** aprobados por el Congreso argentino¹⁸², la Fuerza Aérea, el Ejército y principalmente la Armada de Argentina y Chile respectivamente, participaron de 37 ejercicios conjuntos de carácter estrictamente bilateral. Este número equivale para Argentina a más del 17% del total de ejercitaciones realizadas en dicho período. Y al mismo tiempo, se llevaron a cabo 43 ejercicios combinados que implicaron la participación de las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile junto a las Fuerzas de países de la región y naciones extranjeras.

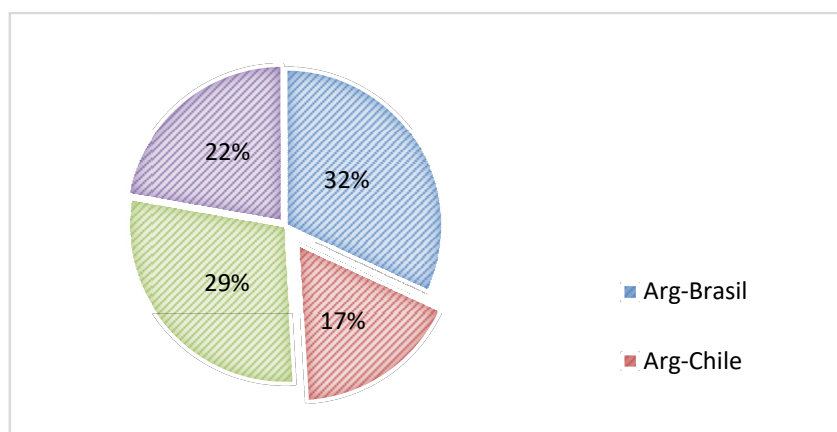
¹⁸⁰ “La naciones que más ejercicios realizaron junto a nuestras fuerzas armadas son Brasil 57 veces y los Estados Unidos 56. Con Uruguay se llevaron a cabo 41 ejercicios, con Chile 32 y con Paraguay 22” (Nueva Mayoría, 2004).

¹⁸¹ Cuadro de elaboración propia. Información extraída de Centro de Estudio Nueva Mayoría (2004).

¹⁸² El paquete de ejercicios aprobado anualmente por el Congreso argentino tienen lugar en el lapso de los 12 meses que van de agosto a septiembre del siguiente año. Es por tal motivo que en varias oportunidades el año de efectiva concreción del ejercicio no necesariamente coincide con el año en el cual el mismo fue aprobado y/o autorizado por el Congreso. No obstante, al momento de la elaboración de los cuadros, se ha tomado como referencia el año de aprobación de la ley y no el de ejecución y/o concreción del ejercicio.

De modo que en los últimos 10 años, las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile compartieron tiempo, espacio y lugar, e intercambiaron experiencias, conocimientos y se entrenaron de manera conjunta en **80 ejercicios combinados** de diversas características.

Cuadro 5: Ejercicios bilaterales conjuntos Argentina-Chile (2008-2017)¹⁸³



Tal como se explicita en los anexos (cuadro III)¹⁸⁴ de la presente tesis, las ejercitaciones entre las fuerzas militares de Argentina y Chile, se han caracterizado, desde sus inicios por atender tanto a acciones en apoyo a la comunidad, como aquellas relativas a situaciones propias del ámbito de las misiones de paz desarrolladas en el marco de las Naciones Unidas y, fundamentalmente, las vinculadas con la cooperación en casos de emergencia y gestión de desastres. Ejemplo de ello es el ejercicio combinado conjunto FRATERNAL, realizado desde 2001¹⁸⁵, con el propósito de accionar de manera conjunta ante situaciones de emergencia, vinculadas

¹⁸³ Cuadro de elaboración propia.

¹⁸⁴ Los cuadros que sucintamente cristalizan dicha información, son de elaboración propia y han sido contruidos a partir del análisis y la sistematización de la información plasmada en las leyes aprobadas anualmente por el Congreso argentino. Dicha información, fue corroborada y complementada a partir del Libro Blanco de la Defensa de Argentina, en sus ediciones 2010 y 2015, así como también, a través de artículos periodísticos y el pormenorizado sondeo en los sitios web de los respectivos Ministerios de Defensa y Fuerza aérea, marina y ejército de Argentina, Brasil y Chile. Sin embargo, la información pública disponible al respecto es limitada.

¹⁸⁵ La mayoría de los ejercicios realizados con las Fuerzas Armadas de Chile, tanto los de carácter anual como bianual, se vieron suspendidos en el año 2010, como consecuencia del terremoto sufrido en Chile, retomándose todos en 2011.

principalmente con catástrofes y desastres naturales y, el SAR ANDES, llevado adelante por las Fuerzas Aéreas, orientado a coordinar operaciones aéreas ante accidentes en la zona cordillerana. Así como también, los ejercicios protagonizados por las Armadas de ambos países: VIEKAREN –que en idioma araucano significa “confianza”–, un ejercicio anual que se realiza ininterrumpidamente desde 1999, orientado al control de tráfico marino, búsqueda, rescate y salvamento; INALAF –en mapuche significa “junto al mar”–, ejercicio de adiestramiento, realizado anualmente desde 2006 e INTEGRACIÓN, realizado desde 1998 sobre hipótesis de combate.

Lo singular de la bilateralidad de la cooperación en defensa entre ambos países está dada por el hecho de que Chile ha centrado su contribución en los ámbitos de Gestión del Riesgo y Desastres; y desde allí ha ido consolidando sus estándares de actuación ante casos de catástrofe; en tanto entiende que, los países de las Américas enfrentan permanentes desafíos respecto a desastres y catástrofes de origen natural o antrópico y; son las Fuerzas Armadas y de Seguridad las que deben jugar un papel de apoyo e intervención directa en razón de sus capacidades y recursos disponibles (Libro Blanco de la Defensa, 2017).

Al igual que en el caso de los ejercicios realizados con Brasil, aquí también vale subrayar el desarrollo sostenido y persistente a lo largo de los años de dichos ejercicios combinados entre las Fuerzas argentinas y chilenas, en tanto se trata, en todos los casos, de acciones que contribuyen a acercar a las respectivas fuerzas, así como también, incrementar los niveles de confianza. Sin embargo, no menos cierto es que por las características propias de éstos ejercicios bilaterales, las respectivas Fuerzas se mantienen muy lejos de los niveles de interoperabilidad logrado entre Argentina y Brasil. En dicho sentido, Runza (2004), sostiene que “Hasta el momento no se han desplegado tropas en el terreno de manera combinada ni tampoco se han efectuado ejercicios de carácter conjunto combinado. En general, se observa una marcada tendencia hacia la repetición de los ejercicios y, en particular,

muy orientados hacia la participación en misiones de mantenimiento de la paz y apoyo en catástrofes” (Runza, 2004: 151).

Aun cuando se está frente a un escenario –el de la cooperación militar–, susceptible de trazar múltiples paralelismos a uno y otro lado de la cordillera, no menos importante son los signos de rumbos divergentes que, podrían llegar a afectar la colaboración presente y futura. Porque mientras Argentina lleva décadas sometiendo a sus Fuerzas Armadas a una constricción presupuestaria, Chile se ha dado a la tarea de reorganizar sus Fuerzas Armadas y equiparlas con los medios materiales más modernos de la región¹⁸⁶. Según Ugarte (2018), “...el progresivo deterioro en materia de equipamiento y/o adiestramiento de las Fuerzas Armadas argentinas, en la práctica hizo caer mucho la cooperación porque la misma pasa a carecer de objeto. Porque en definitiva, Argentina tiene cada vez menos oportunidades (...) en la actualidad se carece virtualmente de Fuerzas Aérea, lo que impide posibilidades de cooperación en ese sentido (...) En general el problema que se le plantea a Argentina es que, cada vez tiene menores posibilidades de intervenir por falta de medios en condición adecuados”¹⁸⁷. En ese mismo sentido, Soprano (2018), también coincide al afirmar que “...el ejemplo más elocuente y dramático de eso, es la situación de la Fuerza Aérea, puesto que la misma, ya no cuenta con ninguna capacidad para la guerra o la defensa convencional...”¹⁸⁸. Continuando con dicho análisis, Soprano (2018), sostiene que lo que realmente llama la atención en el caso particular de Argentina, es que la manifiesta voluntad de cooperación en defensa, carece de un soporte fáctico, porque si el país no construye capacidades de

¹⁸⁶ A partir de 1978 Chile inicia un proceso de modernización y transformación de su instrumento militar conducido por el gobierno del general Augusto Pinochet, el cual, no se detuvo con el advenimiento de la democracia, sino que continuó entre los distintos gobiernos de la Concertación o bajo la conducción de gobierno de distinto signo político. Dicho proceso ha convertido al instrumento militar chileno quizás en el más moderno de Sudamérica (Wilson, 2012 y Lagos 2012, en Lafferriere y Soprano, 2015).

¹⁸⁷ Entrevista realizada por la autora al Dr. José Manuel Ugarte. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 13 de julio de 2018.

¹⁸⁸ Entrevista realizada por la autora al Dr. Germán Soprano. La Plata. 18 de agosto de 2018.

defensa efectiva para su Estado Nacional, mal puede contribuir, por ejemplo, a la conformación de un sistema de defensa regional.

No obstante, lo cierto es que la disparidad entre las realidades referidas, no ha impedido ni obstaculizado, per se, el desarrollo de significativos niveles de cooperación bilateral en defensa, tanto en el ámbito político como en el ámbito estrictamente militar. En efecto, tal como se ha pretendido demostrar a lo largo del presente apartado, ambas naciones, de manera sostenida en el tiempo vienen exhibiendo y manteniendo una firme voluntad política en pos de desarrollar y consolidar las orientaciones de sus políticas de Defensa nacional y habilitando diversas instancias de confianza mutua, las cuales se fueron construyendo y materializando en los ejercicios militares conjuntos – realizados tanto en el plano estrictamente bilateral como con otros países de la región e incluso, extra-regionales– y, en la conformación de la fuerza binacional “Cruz del Sur”, entre otros. Dicha continuidad, sustentada en definiciones de carácter estrictamente política, está también fundada (al igual que en el caso de Brasil) en la perdurabilidad de los criterios de conducción militar y la relativa independencia con la que éstos actúan. Siendo la diplomacia militar, el elemento a partir del cual, se logra, a uno y otro lado de la cordillera, acrecentar los niveles de confianza e interoperabilidad.

CONCLUSIONES

La presente investigación surge a partir de una inquietud vinculada con la política de cooperación en defensa de Argentina hacia Brasil y Chile entre 2008 y 2017. En este marco, se buscó identificar, analizar y explicar el hecho de que haya canales por los cuales la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región, pero principalmente hacia Brasil y Chile, avanza sin mayores obstáculos, logrando una continuidad en el largo plazo; mientras que, esa misma política de cooperación impulsada por otros canales y actores, presenta mayores dificultades y, por ende, marcados signos de discontinuidad. Para ello, se tomaron como punto de partida dos hipótesis, a través de las cuales, se intentó responder los interrogantes planteados.

En primer lugar, se partió de la premisa que la constante discontinuidad de la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región, era producto de condicionantes político-ideológicos, en tanto dicha política de cooperación estaba permeada por la orientación de la política exterior adoptada por los distintos gobiernos que gestionaron el período bajo estudio. En segundo lugar, se asumió que la autonomía profesional de la que gozaba la estructura militar argentina habilitaba el efectivo ejercicio de una diplomacia militar que no solo garantiza ciertos estándares de cooperación para la defensa, sino que, los mantenía en el tiempo, generando posibilidades de continuidad en el largo plazo.

Tras identificar las dos variables a partir de las cuales se estructuró la presente investigación –diplomacia público-política y diplomacia militar–, seleccionar los indicadores para comprobar (o refutar) éstas hipótesis y plantear los principales conceptos que constituyen el marco teórico de la tesis y contribuyen a articular su desarrollo, se expusieron los antecedentes de la política de defensa argentina desde el retorno a la democracia y se repasó el entramado jurídico-normativo. En efecto, estos fueron los ejes que estructuraron los primeros dos capítulos. Entre otras cuestiones, se pudo advertir que, al tiempo que se ensayaba una aproximación descriptiva del

escenario regional de seguridad, a partir del desarrollo teórico-conceptual que, indefectiblemente, iba estableciendo una toma de posición teórica, emergían las primeras luces y sombras transversales a toda la investigación. Por caso, la política exterior y la política de defensa, en tanto políticas públicas, constitutivas del Estado, no necesariamente han supuesto per se un vínculo sinérgico y armónico. De hecho, en un país como Argentina donde lo que prevalece es la descoordinación, la falta de comunicación y entendimiento, se generan intersticios y vacíos de poder que han sido aprovechados por unas Fuerzas Armadas que, ante la falta de definiciones, han autogestionado su propio horizonte estratégico. Esto no significa poner en tela de juicio la subordinación de las Fuerzas Armadas al orden constitucional, en tanto su disposición a la obediencia; sino, a la falta de voluntad política, capacidades institucionales y conocimientos propios en materia de defensa y militar que han caracterizado a la conducción política argentina, para quien, los temas de defensa nunca han sido prioritarios. De modo que, la autonomía profesional militar a la que se hace mención en estas páginas, es por sobre todo, una autonomía profesional delegada por el poder político, que se genera ante la falta de conducción de este último.

No obstante, la gestión de Nilda Garré al frente de la cartera de defensa entre 2005 y 2010, fue una excepción –a medias–, pero excepción al fin. Dicho período, bien puede ser distinguido por la singularidad del proceso de recuperación institucional de la defensa que lideró Garré, al lograr un notable desarrollo jurídico-normativo orientado a corregir y ajustar el marco legal y las definiciones políticas sobre el ámbito de la defensa y las cuestiones militares –tal como ampliamente se expuso a lo largo del segundo capítulo de la tesis–. Sin embargo, dichos avances, no siempre –ni en todos los casos–, llegaron a traducirse en la *praxis política*, en tanto se trató de un proceso truncado por las propias contingencias y debates del momento, así como también, por las inherentes contradicciones político-ideológicas de la conducción política.

En consecuencia, en el tercer capítulo se desandó con minuciosidad la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región y, en paralelo, lo que en simultáneo sucedía país adentro: norma versus *realpolitik*. En efecto, allí se expuso cómo desde Menem en adelante Argentina fue construyendo una tradición orientada a utilizar la política de cooperación en defensa como un instrumento de su política exterior. Esto pudo apreciarse, con claridad, en el rol que asumió Argentina a partir del 2008, en el proceso de conformación de la Unasur y el CDS. En línea con el sentir de los nuevos gobiernos de izquierda de tendencia progresista surgidos a la luz del nuevo siglo, el Kirchnerismo privilegió una política exterior orientada a propiciar márgenes de autonomía en relación a los países centrales y, en consecuencia, se priorizaron las instancias regionales de integración y concertación política y económica entre los países de la región; alentando además el ejercicio de la diplomacia público-política en materia de defensa.

El protagonismo y la influencia en la conformación y/o consolidación del CDS que se asumió, principalmente, desde el Ministerio de Defensa y fue acompañado sincrónicamente desde la Cancillería argentina, se abordaron ampliamente en el apartado 3 del tercer capítulo. Las iniciativas, las propuestas, el dinamismo y la capacidad de gestionar los problemas de la región, que en los primeros años caracterizó al Consejo, tuvo a Argentina como principal propulsor. En efecto, se pudo demostrar también la hábil destreza del país al lograr que los valores y principios troncales del CDS reflejen una coherencia y consistencia conspicua con los preceptos adoptados por el país en el marco de las reformas, ajustes y correcciones de los mecanismos institucionales de la política de defensa argentina a la que, por entonces, se abocaba el Ministerio de Defensa en manos de Garre. Sin embargo, el hecho que desde el punto de vista político Argentina haya asumido un papel propositivo muy importante, liderando iniciativas concretas de construcción de ese proyecto de defensa regional, no implicó que el mismo estuviera exento de contradicciones que muchas veces, incluso,

abarcaron sobreactuaciones y conflictos políticos, ideológicos e ideacionales.

En dicho sentido y siguiendo las tendencias evidenciadas a lo largo del tercer capítulo, interesa remarcar aquí algunos aspectos medulares de las contradicciones mencionadas y largamente trabajadas. En primer lugar, quedó en evidencia que, aun cuando Argentina se dio a la tarea de liderar políticamente un proyecto como fue el CDS, desde el punto de vista de las capacidades militares autónomas del Estado, el país nunca estuvo en condiciones materiales de realizar ningún aporte efectivo para dicha instancia de cooperación. Permítase aquí una digresión para señalar que éste fue un error en sentido histórico propio de los gobiernos democráticos, desde Alfonsín en adelante, que incluso, se llegó a visibilizar con mayor claridad durante el gobierno de Mauricio Macri, al propiciar un denotado vaciamiento de la defensa por sobre un empoderamiento del Ministerio de Seguridad. En segundo lugar, muchas de las medidas políticas que la gestión de Cristina fue habilitando puertas adentro, terminaron por propiciar una flexibilización progresiva del principio de demarcación entre defensa y seguridad. Sin embargo, dicha flexibilización, estuvo lejos de contravenir de manera absoluta la normativa vigente, resultado del amplísimo consenso democrático de 1988. Mientras hacia adentro primaba el doble estándar: un nivel político, ideológico-discursivo, que además tuvo el mérito de traducirse en uno de los sistemas normativos más avanzados y progresistas de la región. La contracara fueron las decisiones políticas orientadas a involucrar al sector castrense en asuntos de seguridad interior –bajo el ambiguo paraguas del “apoyo logístico”– que, trascendieron y se extralimitaron más allá de todas las excepciones previstas por la legislación vigente. Es decir, la excepción se hizo regla.

Hacia fuera, la mencionada tendencia a la flexibilización iba a contramano de los enormes esfuerzos realizados por Argentina a nivel regional para que, por ejemplo, el CDS sea una institución de defensa y no de seguridad (de

hecho, tal como se sostuvo en la nota a pie de página nº 48, Brasil, por ejemplo, tiene una legislación mucho más flexible en dicho sentido). Por no hablar de las enormes implicancias de tener, por un lado, férreas intenciones de generar instancias de cooperación inter-estatal, en pos de avanzar en la construcción multilateral de un sistema de defensa subregional y, por otro lado, de manera simultánea, propiciar programas con un alto componente de militarización de las fronteras; al tiempo que, re-asignar nuevas partidas presupuestarias a la inteligencia militar encarga (según reza la ley), de generar información ante posibles amenazas militares proveniente de otros Estados. Es decir, la antítesis: norma versus *realpolitik* o la distancia entre retórica y práctica, estuvieron presentes, en tanto la experiencia ha demostrado que, lo que a nivel normativo se presenta muy fuerte e incluso hasta vanguardista, en la práctica tenía sus limitantes.

Ahora bien, aun cuando el gobierno de Mauricio Macri continuó, profundizó e incluso reprodujo varias de las medidas políticas implementadas por el kirchnerismo, tal como fue el Operativo Escudo Norte –luego devenido en Operativo Fronteras–, e impulsó por decreto profundos cambios en la legislación sobre política militar; lo que diferenció y, a juicio de quien suscribe, puso en las antípodas a ambos gobiernos, fue su base argumental, es decir, el elemento ideacional. Porque si bien, hacia fines de su gestión, el kirchnerismo terminó (en los hechos), por transgredir la delimitación entre defensa y seguridad; ideológica y conceptualmente estaban convencidos de la necesidad de mantener y sostener dicha delimitación y, estuvieron lejos de quebrantar la Ley. Mientras que, en las antípodas, Cambiemos nació siendo un frente de derecha, liberal-conservador y definió e identificó, ya desde sus bases, al narcotráfico como “el” enemigo a combatir y a las Fuerzas Armadas como el medio a partir del cual se podría librar parte de dicho combate, siempre amparados en el convencimiento de que, en un mundo gobernado por las nuevas amenazas, la separación taxativa entre defensa y seguridad carecía de sentido.

Desde un primer momento, el gobierno de Mauricio Macri abordó la política de defensa a partir de una concepción securitista, signada por una marcada tendencia a militarizar los temas de la agenda pública –en clara señal de complacencia y alineamiento político y geopolítico a los designios de Washington para la región–. En dicha línea, se aventuró en pos de una serie de cambios profundos y de carácter orgánicos, tal como fue la sanción del Decreto N° 683/2018, mediante el cual se desfiguró legalmente la línea entre defensa y seguridad, favoreciendo, tal como sugiere Ernesto López (2019), una confusión tendenciosa entre ambas esferas que las vacía de sus principales sentido y acción. Además, y tomando en consideración hechos que superan este recorte temporal, Cambiemos avanzó aguerridamente en pos de desempoderar a los organismos de derechos humanos y como contrapartida, empoderar al Ministerio de Seguridad por sobre el de Defensa; desnaturalizando también la razón de ser de ambos ministerios.

En efecto, el giro político-ideológico y económico encarado por el gobierno de Mauricio Macri, implicó un cambio de rumbo que supuso el retorno de una fuerza conservadora en lo político y liberalizante en lo económico; cuya orientación de política exterior comenzó a ser leída en clave occidental, económica y aperturista, con foco en la necesidad de reorientar su estrategia de integración en pos de fortalecer los vínculos con países y/o espacios “desideologizados” que ponderen una integración comercialista y abierta. En dicho sentido, se puede concluir que, el mencionado golpe de timón contribuye a sustentar la hipótesis de que los condicionantes político-ideológicos configuran para izquierdas o derechas cambios en la política exterior y por ende en las estrategias de integración, en tanto los criterios de conducción política van y vienen, en función de quien gobierne, provocando una discontinuidad de la política de cooperación en defensa.

De hecho, tal como se ha trabajado en el apartado 4.2 del tercer capítulo, la mencionada discontinuidad en la política de cooperación en defensa de Argentina hacia la región se puso de manifiesto en: 1) la centralidad que el

gobierno argentino le comenzó a otorgar a la cooperación en defensa con los Estados Unidos, en desmedro de espacios como el CDS; 2) la reorientación de la compra de equipamiento militar a los Estados Unidos, que resonó en el vínculo con Brasil; 3) el fortalecimiento de los lazos con el Comando Sur y la incorporación del país a la SPP; 4) la reanudación de ejercitaciones, capacitaciones y actividades militares también con los Estados Unidos; 5) la prioridad dada a los nuevos espacios de diálogo y encuentro entre las Fuerzas Armadas de la región, por fuera de los canales del CDS y; 6) en la decisión político-ideológica de relegar al CDS como instancia privilegiada de diálogo y cooperación en materia de defensa a nivel regional.

Como también se demostró, el mencionado giro político, ideológico y económico, estuvo muy lejos de ser un cambio aislado y exclusivo de Argentina. En efecto, se trató de un fenómeno mundial con profundo anclaje regional, que puso a los países frente a gobiernos liberal-conservadores que redefinieron sus modelos de desarrollo y reorientaron sus políticas exteriores y con ellas, el rumbo de sus estrategias de integración; ahora de carácter pragmática y “desideologizadas”. A la luz de estos nuevos gobiernos, el CDS, además de “ideologizado”, se figuró falto de todo atractivo político y estratégico, en tanto, se presentaba como “el organismo de defensa regional”, en un contexto que estaba mucho más preocupado por los temas de seguridad y los riesgos compartidos, asociados a fenómenos tales como el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, los tráficos ilícitos, las migraciones, las catástrofes naturales, entre otros. De manera que, no solo se ponderan los hechos domésticos y los acontecimientos sociales, políticos y económicos desde una óptica securitista, sino que además, se privilegian los asuntos de seguridad internacional y la agenda de seguridad pública; reposicionando a las Fuerzas Armadas en el sistema político interno como guardianas de las fronteras y veedoras ante la lucha contra el narcotráfico. Con lo cual, el desgaste, la parálisis y posterior estancamiento del Consejo responde a la determinación de mirar para otro lado.

En dicho sentido, bien puede inferirse que otro de los problemas que aquejaron a los procesos de integración gestados a la luz del regionalismo post-hegemónico, tales como la Unasur y el CDS, fue que los entonces consensos políticos de gobierno con fuerte impronta presidencialistas, no lograron traducirse en herramientas permanentes de política de Estado.

Por su parte, los capítulos 4 y 5 estuvieron abocados a examinar las relaciones bilaterales en materia de política de cooperación en defensa entre Argentina y Brasil por un lado y, entre Argentina y Chile por el otro. En cada caso, tras repasar las medidas de fomento de la confianza mutua y la seguridad que, tal como se pudo comprobar, terminaron por legitimar instancias políticas institucionalizadas de cooperación bilateral en defensa, se puso especial atención en la cooperación militar propiamente dicha. Es decir, en aquella cooperación que avanza por los canales de la diplomacia militar y que es timoneada en el día a día por el sector castrense. Por caso, siguiendo los postulados sostenidos por Soares (2008), se pudo advertir que en cada uno de los tres países abordados, las Fuerzas Armadas han conservado diversos grados de autonomía e influencia militar, los cuales, estuvieron en directa relación con la manera en que cada Estado atravesó sus procesos de transición a la democracia.

Ahora bien, aun cuando las Fuerzas Armadas de Brasil consolidaron importantes márgenes de autonomía en el sistema político interno y se encuentran entre las más influyentes –en comparación al resto de las experiencias democráticas de la región–; Chile, no solo conserva también enraizados enclaves autoritarios heredados de la dictadura, sino que, además cuenta con una de las Fuerzas Armadas más modernas y mejor organizadas de la región. Por su parte, la experiencia Argentina se ubica a las antípodas de sus vecinos; sus Fuerzas Armadas tras haber atravesado por una transición por colapso, quedaron materialmente desgastadas y, en muchos casos obsoletas y políticamente subsumidas bajo el control civil y con magros márgenes de autonomía, los más bajos en comparación con el

resto de la región. Sin embargo, tal como se pudo demostrar, la disparidad entre las experiencias señaladas, no ha impedido ni obstaculizado, per se, el desarrollo de significativos niveles de cooperación bilateral y regional en defensa. Sí, podría inferirse que, dada la asimetría entre los niveles de influencia político-institucional que ejerce el sector castrense en cada caso, el grado de involucramiento en las iniciativas políticas regionales de cooperación en defensa ha variado sustancialmente. Tal ha sido la diferencia, ampliamente abordada, entre el papel que asumió Argentina en la construcción y consolidación del CDS –un rol propositivo, en tanto parte de relaciones civiles-militares consolidadas y maduras– y, el lugar que terminó ocupando Brasil, un país cuyo sector castrense logró mantener amplias prerrogativas.

En todo caso, se podría aseverar que, la experiencia del CDS en tanto ejercicio de diálogo, mecanismo de cooperación y manifiesta voluntad política –es decir, intención de cooperar– fue una experiencia positiva, aun con sus limitaciones. Sin embargo, como contrapartida, lo bilateral ha aparecido con mayor arraigo y solidez. Es decir, siempre ha funcionado más y mejor, tal como se pudo probar a partir de las dos experiencias bilaterales aquí analizadas. Argentina, Brasil y Chile fueron países rivales durante gran parte del siglo XX pero, sin embargo, también supieron cómo cooperar en el conflicto primero y luego, trascender la militarización de sus relaciones bilaterales para llegar a verdaderos estadios de entendimiento y cooperación. En dicho sentido, se demostró cómo, tras desactivarse las históricas hipótesis de conflictos vecinales, la progresiva construcción de confianza fue derivando, paulatinamente, en una cooperación bilateral en defensa; la cual hoy cuenta (en cada caso: Argentina-Brasil y Argentina-Chile, respectivamente) con importantes nivel de institucionalización.

Frente a ese nuevo escenario que trajo aparejado el entendimiento y la generación de mediadas de confianza mutua; las respectivas Fuerzas Armadas hicieron acuso de recibo de los nuevos marcos jurídicos y políticos

y, alentadas por un contexto propicio para la cooperación, se dieron a la tarea de desplegar y ejecutar la diplomacia militar. Es decir, contribuyeron a la prevención de hostilidades a partir de aumentar los lazos de cooperación, acrecentar la confianza y reforzar los vínculos de amistad. En dicho sentido, bien puede afirmarse que la perdurabilidad de los criterios de conducción militar se pusieron de manifiesto en la sostenibilidad y continuidad en el largo plazo de las estrategias de cooperación militar, que Argentina sostuvo con sus pares castrenses brasileños y chilenos, incluso a lo largo de gobiernos de signos político-ideológicos distintos. Para llegar a dicha afirmación, se tomó como indicador la participación de las Fuerzas Armadas argentinas en ejercicios combinados. En efecto, se constató que entre los años 1993 a 2009, se autorizó la participación del país en 203 ejercicios combinados. Mientras que, en los casi 10 años que van desde 2008 hasta 2017 –marco temporal que comprendió la presente tesis–, se autorizaron 216 ejercitaciones, de los cuales, 168 fueron ejercicios realizados con los países de la región; marcándose un claro predominio de los ejercicios bilaterales, principalmente entre las Fuerzas Armadas de Brasil (69), Chile (37) y Uruguay (26).

Habiendo llegado a esta instancia, cabe explicitar que aun cuando los ejercicios conjuntos surgen a raíz de una fuerte impronta e iniciativa militar, dado los amplios márgenes de decisión que gozan las Fuerzas Armadas, por ser quienes conocen, entienden y poseen experiencia en los temas específicos; hay necesariamente una instancia que el poder político debe autorizar. De manera que, no se está partiendo del supuesto que los canales por donde transita la cooperación militar están aislados de los canales estrictamente políticos; en efecto, el sector castrense habiendo hecho acuse de recibo de los marcos jurídicos y políticos, se dio a la tarea de desplegar y ejecutar la denominada diplomacia militar. Sin embargo, sí se pudo demostrar que son los criterios de conducción militar y no los de conducción política –que van y vienen de acuerdo a quien gobierne–, los que acusan mayores niveles de perdurabilidad y continuidad en el largo plazo.

En definitiva, y tras haber repasado los aspectos más importantes abordados a lo largo de la tesis, podemos concluir: 1) Que, efectivamente, Argentina fue construyendo una tradición orientada a utilizar la política de cooperación en defensa como instrumento de su política exterior. 2) Que dicha tendencia se tradujo, principalmente, en: **a)**- la generación de mediadas de confianza mutua –las cuales, en casos como los de Brasil y Chile, lograron altos niveles de institucionalización–; **b)**- la conformación de la primer experiencia de una fuerza de paz binacional en América del Sur: “Cruz del Sur”; **c)**- el diligente y persistente intercambio entre las respectivas Fuerzas Armadas a raíz de la participación anual o bianual en ejercicios conjuntos; **d)**- el comprometido involucramiento de Argentina en el proceso de construcción y consolidación del Consejo –fundamentalmente durante el kirchnerismo– y; **e)**- la capacidad de desactivar los problemas de la región, que Argentina supo gestionar en el marco del Consejo. 3) Que dichas políticas avanzaron por los canales de la diplomacia público-política y la diplomacia militar y, cuyos criterios de conducción se distinguieron, principalmente, por la permanencia y perdurabilidad en el tiempo de unos y otros. 4) Que la autonomía profesional militar que goza el sector castrense en Argentina, es por sobre todo, una autonomía delegada por el poder político. 5) Que dicha autonomía militar está fundada principalmente en su saber hacer, experiencia y conocimiento sobre temas que hacen a la planificación, la táctica, la estrategia, etc. 6) Que el poder político, esta permeado por los condicionantes político-ideológicos que, para izquierda o derecha, determinan la orientación de la política exterior y, por ende, las prioridades de integración. 7) Que dichos condicionantes político-ideológicos, no están exento de contradicciones. 8) Que paulatinamente, el país ha ido cediendo a favor de los enfoques hegemónicos que le otorgan a las Fuerzas Armadas un rol en la seguridad pública. 9) Que las dos experiencias de gobiernos analizadas, demostraron ampliamente, cómo el mencionado giro impactó a nivel regional, en las estrategias de integración y por ende, en las políticas de cooperación en defensa. 10) y por último, que aun así, la bilateralidad de la política de cooperación en defensa entre Argentina y Brasil y, Argentina y Chile, se mantuvo constante a lo largo de los últimos 10 años.

Habiendo llegado hasta aquí, resulta necesario mencionar el hecho de que el proceso de investigación, construcción y escritura de ésta tesis se dio mientras la gran mayoría de los temas abordados se debatían muy fuertemente en una Argentina dividida por la grieta. Una grieta que signó el piso del debate y le imprimió a la polarización el plus del dramatismo. De manera que, resulta pertinente planear algunas ideas finales de la mano de una serie de interrogantes que ameritarían ser abordados a partir de nuevas líneas de investigación.

Primero, es necesario contar con un poder político dispuesto a entender lo obvio: como todo Estado, el Estado argentino no puede prescindir de Fuerzas Armadas. Estas son necesarias si se quiere asegurar la soberanía y la independencia, así como las riquezas hídricas, marítimas, pesqueras e hidrocarburíficas, entre otras, dispersas a lo largo y ancho de un país que se caracteriza, especialmente, por sus mayúsculos vacíos geopolíticos, en un mundo donde el conflicto está siempre latente y muy lejos de desaparecer. En efecto, y a sabiendas que la tendencia es acoplarse a la marcha del andar hegemónico, orientado a otorgarle a las Fuerzas Armadas un rol en la seguridad pública; el desafío será lograr –si hay voluntad política–, una coexistencia armónica entre la función primaria y las subsidiarias de las Fuerzas Armadas, de manera que no termine prevaleciendo una por sobre la otra. Ahora bien, ¿Cuál es el límite, ese tan delgado y sutil, entre las cuestiones propias de la defensa y aquellas características de la seguridad?.

En efecto, y ante la creciente securitización de la agenda, será necesario observar bien de cerca la potencial transformación en el rol de los militares argentinos; porque para muestra está la historia. Una larga y basta historia que, por un lado, da cuenta de la atracción que tiene el sector castrense por la seguridad interior, dado que, según Ugarte (2018), intuyen que ahí está el poder, y por el otro lado, la desidia y el desconocimiento de la dirigencia política respecto a todo lo relacionado con los temas de defensa; siempre

que éstos, no sean una carta de presentación y una puerta de entrada para estrechar y afianzar vínculos con Washington.

En segundo lugar, y en vistas de que el CDS supo ser la primera instancia institucionalizada de cooperación en defensa existente en la región, pero se diluyó al calor del cambio de ciclo político que supuso la vuelta de la derecha conservadora; se impone analizar esta realidad y contar con un poder político dispuesto a entender que América del Sur, no sin esfuerzos, supo consolidarse y mantenerse a lo largo de los últimos 20 años como una zona de paz, exenta de los conflictos bélicos. Pero las contradicciones, los intereses y las presiones externas están a la orden del día. La centralidad que han vuelto a tener las propuestas de Washington en los vínculos entre los Estados Unidos y Argentina, por un lado y, los Estados Unidos y Brasil, es digna de ser atendida muy de cerca. Porque son conocidos los intereses de Washington por romper el orden político de la región, en aras de imponer una agenda propia en el campo de la seguridad. Así como también, son conocidos los intereses de la derecha latinoamericana por hacerse de un lugarcito bajo el ala del águila americana (López, 2019), no se debe olvidar que esto tiene como precio el alineamiento en general y, en este caso en particular, conlleva acoplarse a la política de seguridad norteamericana para la región, es decir, promover el uso de las Fuerzas Armadas.

En tercer y último lugar y, considerando lo antedicho, será necesario seguir en su evolución la política de cooperación bilateral con Brasil, fundamentalmente, a la luz del desbalance que implicaría tener como contraparte a unas Fuerzas Armadas empoderadas en exceso, tal como comienzan a figurarse las Fuerzas brasileras, tras la llegada al poder de Temer primero y Bolsonaro después.

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

- ALVES SOARES, Samuel (2008): "Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações?" *Estudos Ibero-Americanos*, XXXIV, N°1.
- CEA D'ANCONA, María Angeles (1996): "Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social", editorial Síntesis, 1996. ISBN: 9788477384205.
- DIAMINT, Rut (2002): "Los nuevos debates de seguridad", en *Democracia y Seguridad en América Latina*. Ed. Nuevo-Hacer, Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 63-88.
- FRENKEL, Alejandro (2017): "Argentina, entre el barrio y el patio trasero: política exterior y seguridad regional en la era neoliberal (1989-2001)", Tesis doctoral, facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- GUBERT, Roxana (1991): "El salvaje metropolitano", editorial Legasa, Buenos Aires.
- LAFFERRIERE, Guillermo y SOPRANO, Germán (2015): "El Ejército y la Política de Defensa en la Argentina del Siglo XXI", prohistoria ediciones, Rosario.
- MONTENEGRO, E. Germán (2011): "Desafíos y límites del gobierno político de la defensa y su incidencia en el desarrollo del Consejo de Defensa Sudamericano". Documento de trabajo N° 5, EDENA, Buenos Aires, agosto.
- SAIN, Marcelo Fabián (2010): "Los votos y las botas. Estudio sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia", Buenos Aires: Prometeo Libros.

Capítulo I

- ALVES SOARES, Samuel, (2006): "*Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*". São Paulo: Editora UNESP.
- BUSSO, Anabella (2004): "La problemática de la seguridad a nivel mundial y regional. Incidencias en la Política Exterior y de Defensa de la República Argentina", *Desarrollo y Región Anuario 2004*, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina, pp. 117-138.
- BUZAN, Barry (1984): "Peace, power, and security: contending concepts in the study of International Relations". *Journal of Peace Research*, Vol. 21, N° 2, pp. 109-125.
- COLACRAI, Miryam (2006): "Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la autonomía". *La Política Exterior del gobierno de Kirchner: Tomo IV. Volumen I* / dirigido por Alfredo Bruno Bologna. UNR Editora, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina. ISBN 950-673-582-4.

- DIAMINT, Rut (2016): “¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa”. *Relaciones Internacionales* N°30.
- DIAMINT, Rut (2018): “El rol de los militares en tiempos de democracia”. *Le Monde Diplomatique*, Edición 223, enero.
- EISSA, G. Sergio (2013): “Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 3 N° 5, julio-diciembre. ISSN 18539254.
- ELIZONDO, S. Laura (2003): “La construcción de un sistema de defensa subregional: alternativas a partir de los modelos de seguridad actuales”. Centro de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, octubre, Buenos Aires, Argentina.
- EVANS, Gareth (1993): “Cooperating for peace: The global agenda for the 1990’s and beyond”. Sydney, Editorial Allen and Unwin, pp. 5.
- FLAMES, Daniel (2003): “Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina – Una Propuesta Teórica”. 51° Congreso Internacional de Americanistas, Santiago, Chile.
- GUDYNAS, Eduardo (2005): “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso”. *Observatorio Hemisférico*, 28 de diciembre. Disponible en: <http://www.ircamericas.org/esp/838>
- HASS, Ernst (1972): “El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar”. *Revista de la Integración* N° 10, pp. 85-139.
- LAFFERRIERE, Guillermo y SOPRANO, Germán (2015): “*El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del Siglo XXI*”. Rosario, Prehistoria Ediciones, ISBN 978-987-3864-18-6.
- MÍGUEZ, María Cecilia (2017): “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5 (8): 103-119. FLACSO, sede académica Argentina. ISSN: 2310-550X 2413-8274.
- LÓPEZ, Ernesto (2001): “*Sobre la indivisibilidad de la seguridad*”. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- PION-BERLIN, David (2008): “Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”. *Revista Nueva Sociedad* N°213, pp. 50-63.
- RIAL, J. Alberto (2003): “*Hacia un sistema de seguridad cooperativa en el Cono Sur*”. *Relaciones Internacionales (IRI-UNLP)*, N°25, pp. 1-16.
- RIGGIROZZI, Pía (2012): “Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”. *Anuario de integración* 9, pp.129-150.
- RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (2012): “*The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*”. Dordrecht: Springer. Ruggie, J. (1992). *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*. International Organization.
- RIOS, S. y VEIGA, P. (2007): “*O regionalismo pos-liberal, na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas*”. CEPAL, Serie Comercio Internacional e Integración. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf

- RUSSELL, Roberto (1989): "Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989)". FLACSO, Programa Argentina.
- RUSSELL, Roberto (1990): "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en R. Russell (Ed.), *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, pp. 255-274. Buenos Aires: GEL.
- SAIN, Marcelo (2010): *Los votos y las Botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires, Prometeo, ISBN 978-987-574-441-7.
- SANAHUJA, Jose Antonio (2016): "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico los retos de una globalización en crisis". Pensamiento Propio, CRIES, Año 21, N° 44, julio-diciembre, pp. 249-290. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/007-sanahuja.pdf>
- SWISTEK, Goran (2012): "The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affair and defense Policy". Connections. The Quarterly Journal. Vol. XI, N°2. Disponible en: https://globalnetplatform.org/system/files/13195/11.2.06_Public-Military_Diplomacy_Swistek.pdf
- SOARES, Samuel Alves (2008): "Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações?", Estudos Ibero-Americanos XXXIV, N°1, pp. 160-180.
- TIBILETTI, Luis (2005): "Hacia un modelo de defensa nacional en espacios de integración". Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate, Ministerio de Defensa de la República Argentina, ISBN 978-987-22328-5-6.
- TOKATLIAN, J. Gabriel (2012): "Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate". Desarrollo Económico, vol. 51, N° 204, enero-marzo de 2012, pp.475-492. Disponible en: <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2013/05/03-TOKATLIAN.pdf>
- VAILLANT, Marcel (2007): "Convergencias y divergencias en la integración sudamericana". Serie Comercio Internacional N° 83, CEPAL, Santiago de Chile, agosto.
- VITELLI, Mariana (2016): "América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria". Foro Internacional 225, LVI (3), pp.724-755.

Capítulo II

- ANZELINI, Luciano (2012): "Hacia el efectivo gobierno político de la defensa: el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011)", Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, La Ciencia Política desde el Sur, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, del 14 al 16 de noviembre.
- BATTAGLINO, Jorge M (2013): "Auge, caída y retorno de la Defensa en Argentina", Foreign Affair Latinoamérica, Vol.13, N°1, enero-marzo, pp. 32-39.
- CANELO, Paula (2007): "La Militarización de la seguridad interior en la Argentina. La dirigencia política y las Fuerzas Armadas frente al crecimiento de la protesta social (1996-2001)", VII jornadas de

Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- DIAMINT, Ruth (2008): "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina", Revista Nueva Sociedad N°213, enero-febrero. ISSN 0251-3552.
- DIAMINT, Ruth (2014): "*Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*", Ed. Eudeba, Buenos Aires. ISBN 978-950-23-2354-1.
- EISSA, Sergio G. (2013): "*¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2010)*", Ed. Arte y Parte, Buenos Aire. ISBN 978-987-665-131-8.
- FRENKEL, Alejandro (2017): "Argentina, entre el barrio y el patio trasero: política exterior y seguridad regional en la política neoliberal (1989-2001)", tesis doctoral, Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1989): "Transiciones continuidades y algunas paradojas", Cuadernos políticos.
- PION-BERLIN, David (1996): "Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur", en LOPEZ, Ernesto y PION – BERLIN, David, *Democracia y Cuestión Militar*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- SOPRANO, Germán (2017): "Las izquierdas y el progresismo ante la defensa nacional y las fuerzas armadas en la Argentina del siglo XXI", Revista Artepolítica, 6 de diciembre. Disponible en: <http://artepolitica.com/articulos/99006/>
- UNASUR (2015): "Instituciones de la defensa en Suramérica" (2015), publicado por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, Consejo de Defensa Suramericano.

Documentos

- Carta de Naciones Unidas, 1945.
- Ley N° 16.970 de Defensa Nacional, 1966.
- Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, 1988.
- Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, 1992.
- Ley N° 24.429 de Servicio Miliar Voluntario, 1995.
- Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 1998.
- Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, 2001.
- Decreto N° 272/2006, Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.
- Decreto N° 1.691/2006, Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.
- Decreto N° 1.729/2007, Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.
- Decreto N° 1.714/2009, Directiva de Política de Defensa Nacional.
- Decreto N° 2.645/2014, Nueva Directiva de Política de Defensa Nacional.

Capítulo III

- AGUILERA, Edgardo (2017): “Avanzan acuerdos con el Pentágono”, en diario *Ámbito Financiero*, 29 de junio. Disponible en: <http://www.ambito.com/845078-avanzan-acuerdos-con-el-pentagono>
- AGUILERA, Edgardo (2017): “Brasil, molesto por selección de avión de EE.UU. para entrenar a la Fuerza Aérea”, en diario *Ambito Financiero*, 13 de febrero. Disponible en: <http://www.ambito.com/872557-brasil-molesto-por-seleccion-de-avion-de-eeuu-para-entrenar-a-la-fuerza-aerea>
- ARGENTO, Agustín (2011): “La doctrina de defensa en Unasur con recursos naturales como pilar”. Agencia TELAM, 29 de octubre. Disponible en: <http://www.agenciadenoticias54.com/?p=11379>
- BARRETO, Maximiliano (2016): “Las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos en el Siglo XXI a la luz del concepto nacional de la defensa”, Anuario 2016, IRI, UNLP.
- BARRETO, Maximiliano (2017): “La Hoja Informativa como mapa de ruta de las relaciones militares Macri-Obama-Trump”, Ponencia presentada en el III Congreso de Relaciones Internacionales, COFEI, Córdoba.
- BARROS, Carolina (2012): “En 2013 se firma nuevo acuerdo de cooperación en Defensa con EE.UU”, *Ámbito.com*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.ambito.com/653598-en-2013-se-firma-nuevo-acuerdo-de-cooperacion-en-defensa-con-eeuu>
- BORDA, Sandra (2012): “Desafíos y oportunidades de la Unión de naciones Suramericanas-UNASUR”, en serie de Documento CRIES N°18, Buenos Aires.
- BUSSO, Anabella (2007): “Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”, *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales*, PNUD, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, pp. 171-277.
- BUSSO, Anabella (2017): “Mauricio Macri y el giro en la política exterior. Análisis y reflexiones”, XIII Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político. *La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática*, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto. Compilado por Martín Dalessandro. – 1a ed. –CABA, SAAP, 2017. Libro digital, ISBN 978-987-26929-5-7, pp. 1370-1408.
- BUSSO, Anabella (2018): “Las relaciones internacionales latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI: cambios, incertidumbre y desafíos”, en Brun, Diego y Florentín, Carlos (ede.) *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*, CONACYT-Universidad Nacional de Asunción. ISBN: 978-99967-0-570-0, pp. 115-142.
- BUSSO, Anabella (2018): “La política exterior argentina a partir de Mauricio Macri: cambios en la orientación político-diplomática y de seguridad y su impacto regional”, ponencia presentada en el marco del Congreso 2018 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos –LASA–, Barcelona, España, del 23 de mayo al 26 de mayo.

- CEED (2011): “Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos de Seguridad y Defensa en la región suramericana”, 29 de noviembre.
- CEED (2015): “Institucionalidad de la Defensa en Sudamérica”, CEED, CDS-UNASUR.
- CALDERÓN, Emilse (2016): “La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas”, Revista: Relaciones Internacionales N° 50, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Rosario, Argentina, ISSN: 2314-2766.
- CALDERÓN, Emilse (2018): “La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo”, Revista Política y Estrategia N° 131, pp. 57-79.
- CAMARANO, Cecilia (2016): “Macri recibió al primer ministro de Japón, quien destacó la política económica”, ámbito.com, noviembre. Disponible en: <http://www.ambito.com/863158-macri-recibio-al-primer-ministro-de-japon-quien-destaco-la-politica-economica>
- CELS (2016): “La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas”, documento colectivo, Convergencia XXI, octubre. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/la-riesgosa-politica-del-gobierno-para-las-ffaa.pdf>
- CELI DE LA TORRE, Pablo (2012): “El anclaje sudamericano de integración y seguridad regional”, en Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, pp.272-303.
- CLARIN (2016): “Gesto de Macri a las FF.AA: El Estado las abandonó”, 30 de mayo. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/Gesto-Macri-FFAA-abandono_0_Ey1u_6HQW.html
- COMINI, Nicolás y FRENKEL Alejandro (2014): “El Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR: institucionalización, agendas y desafíos”, ponencia presentada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Entre Ríos, Paraná, del 17 al 20 de julio.
- COMINI, Nicolás y FRENKEL Alejandro (2014): “Una UNASUR de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur”, Revista Nueva Sociedad N° 250, pp. 58-77.
- COMUNELLO, Patricia (2017): “Gobiernos del Cono Sur combaten crimen transnacional”, Diálogo, Revista Militar Digital, Foro de las Américas, enero. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articles/southern-cone-governments-join-forces-fight-transnational-crime>
- DANDAN, Alejandra (2016): “Militares retirados que se reciclan en cargos de Defensa”, Página 12, 1 de febrero. Disponible es: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-291548-2016-02-01.html>
- DAPELO, Santiago (2018): “La Argentina y otros cinco países abandonan la Unasur”, en diario La Nación, 21 de abril. Disponible en:

<https://www.lanacion.com.ar/2127623-la-argentina-y-otros-cinco-paises-abandonan-la-unasur>

- DE VEDIA, Mariano (2017): "Aguad cambió todo el gabinete que heredó de la gestión de Martínez", La Nación, 25 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2046717-aguad-cambio-todo-el-gabinete-que-heredo-de-la-gestion-de-martinez>
- DIAMINT, Ruth (1999): "Reforma de las Instituciones de seguridad en las Américas", presentado en el Foro sobre seguridad en el hemisferio, OEA. Washington DC.
- DIAMINT, Ruth (2014): Entrevista: "Contar con los militares como apoyo del poder político no es conducción democrática de las FF.AA", en la Nación, 19 de enero. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1656427-rut-diamint-contar-con-los-militares-como-apoyo-del-poder-politico-no-es-conduccion-democrat>
- DINATALE, Martín (2016): "Sellan un acuerdo de cooperación con los EE.UU para controlar las fronteras", diario La Nación, 13 de diciembre. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1966516-sellan-un-acuerdo-de-cooperacion-con-eeuu-para-controlar-las-fronteras>
- DINATALE, Martín (2017): "Primeros viajes de Macri en 2017: irá a Holanda, España, China y Japón", La Nación, 3 de enero. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1972465-primeros-viajes-de-macri-en-2017-ira-a-holanda-espana-china-y-japon>
- DINATALE, Martín (2018): "En medio del conflicto por el biodiésel, Argentina recibe cuatro aviones de combate de Estados Unidos", infobae 10 de junio. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/09/28/en-medio-del-conflicto-por-el-biodiesel-argentina-recibe-cuatro-aviones-de-combate-de-estados-unidos/>
- FORTI, Alfredo (2015): "La Argentina y los avances hacia una visión compartida de la defensa en Unasur", Revista Voces en el Fénix, N°48, septiembre.
- FRENKEL, Alejandro (2016): "Muevan el mundo que me quiero subir: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri", Informe de coyuntura ORALCI N°21, diciembre. Disponible en: <http://www.oralc.com.uy/wp-content/uploads/informe-de-coyuntura-n%c2%ba2-oralceditado.pdf>
- GARRÉ, Nilda: "La Visión Argentina", en Archivos del Presente N°49, Buenos Aires.
- INFOBAE (2015): "Presentaron un documento con lineamientos de política exterior para el próximo Gobierno", Infobae, 15 de abril. Disponible en: <https://www.infobae.com/2015/04/15/1722614-presentaron-un-documento-lineamientos-politica-exterior-el-proximo-gobierno/>
- IÑURRIETA, Sebastián (2017): "Malestar en las Fuerzas Armadas por un duro plan de recorte de gastos", en El Cronista. 22 de marzo. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Malestar-en-las-Fuerzas-Armadas-por-un-duro-plan-de-recorte-de-gastos-20170322-0049.html>
- LA NACION (2012): "Defensa concretó cursos con militares de EE.UU.", La Nación, 11 de septiembre. Disponible

en:<https://www.lanacion.com.ar/1507229-defensa-concreto-cursos-con-militares-de-eeuu>

- MACRI, Mauricio (2015): "Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación", Buenos Aires, 10 de diciembre. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion>
- MALAMUD, Carlos (2012): "La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina", ARI 46/2012, Real Instituto El Cano, 27 de junio del 2012.
- MALAMUD RIKLES, Carlos (2010): "El Consejo Sudamericano de Defensa. Ente grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada", en La creación de la Unasur en el marco de la seguridad y la defensa, Documento Seguridad y Defensa 29, Ministerio de Defensa de España, Madrid.
- MATHIAS, Suzeley, CAMPOS, Bruce Scheidl y FERNANDES SAMPAIO SANTOS, Leandro (2016): "Política militar del gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH", Íconos. REVISTA DE Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador. ISSN: 1390-1249.
- MERKE, Federico (2014): "Política exterior Argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur", Pensamiento Propio N° 39, Cries, enero-junio.
- MINUTOONO (2018): "En medio del ajuste, Aguad asciende a militares retirados y les paga el retroactivo", 5 de noviembre. Disponible en: <https://www.minutoono.com/notas/3093943-en-medio-del-ajuste-aguad-asciende-militares-retirados-y-les-paga-el-retroactivo>
- MORALES, Diego A. (2014): "El aporte de la Diplomacia de Defensa al proceso de integración regional de la UNASUR". Trabajo presentado en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, del 7 al 10 de octubre. Disponible en: http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticalInternacional/Arancibia_Elaporte.pdf
- OBARRIO, Mariano (2018): "Narcotráfico: Macri encabeza en La Quiaca el envío de 500 militares a la frontera norte", Diario La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2162618-macri-asiste-al-primer-despliegue-de-las-fuerza-armadas-a-la-frontera-norte>
- PARDO, Daniel (2016): "3 grandes obstáculos que enfrenta Mauricio Macri para que Argentina deje su aislamiento y "vuelva a ser parte del mundo", BBC Mundo, Buenos Aires, 5 de octubre. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37526045>
- RODRIGUEZ, Alí (2013): "Aspectos relevantes de la Conferencia de la Unión de Naciones Sudamericanas sobre Recursos Naturales para un desarrollo integral de la región". Secretaría General de la UNASUR, Ecuador, 7 de junio.
- SANAHUJA, José A. y VERDES MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J. (2014): "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo,

- cooperación y autonomía en el marco de la UNASUR”, Anuario de integración N°10, CRIES, España.
- SANTUCHO, Mario (2016): “El general militante”, Revista Crisis N° 19, 22 de junio. Disponible en: <https://revistacrisis.com.ar/notas/el-general-militante>
- SAIN, Marcelo (2018): “Las Fuerzas Armadas y la ‘guerra contra las drogas’ en Argentina (2011-2018)”, en TOKATLIAN, Juan G., SAIN, Marcelo y MONTENEGRO, Germán: *De militares a policías. La ‘guerra contra las drogas’ y la militarización de Argentina*. Capital Intelectual, ISBN 978-987-614-562-6, pp. 98-197.
- REVISTA CRISIS (2014): “A sus plantas rendido un león”, Colectivo editorial Crisis, N°19, 8 de julio. Disponible en: <https://www.revistacrisis.com.ar/notas/sus-plantas-rendido-un-leon>
- TELAM (2012): “Movilizan 4.500 hombres para reforzar la frontera norte y noreste del país”, Telam, 3 de agosto. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201308/30874-movilizar-4500-hombres-para-reforzar-la-frontera-norte-y-noreste-del-pais.html>
- TELAM (2016): Macri: “Las Fuerzas Armadas jugarán un rol preponderante”, 1 de agosto. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201608/157309-macri-las-fuerzas-armadas-jugaran-un-rol-preponderante.html>
- TELAM (2016): “Seis países del Cono Sur lanzaron una iniciativa para controlar 7 mil kilómetros de frontera”, Telam, 16 de noviembre. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201611/170660-cono-sur-iniciativa-control-frontera.html>
- TELAM (2018): “EE.UU ratificó el cierre de su mercado al biodiesel Argentino”, Telam, 3 de abril. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201804/266700-biodiesel-argentina-estados-unidos-aranceles.html>
- TELLO, Angel y SPOTA, Julio (2014): “Interrogantes presupuestarios como síntomas de problemas en la defensa nacional”, en AN54 Agencia de Noticias de Argentina 54, 14 de enero. Disponible en: <http://www.agenciadenoticias54.com/?p=46687>
- TELLO, Angel y SPOTA, Julio (2015): “Discusiones en torno al rol asignado a la inteligencia militar en la Argentina contemporánea”, en *Revisa de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, Vol. 10, N°2, pp. 21-40.
- TOKATLIAN, Juan (2007): “Buenos Aires y Washington: un nuevo rumbo”, *La Nación*, publicado el 4 de abril de 2007, disponible en: http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/ARTICULOS/040407to_ka.pdf
- TOKATLIAN, Juan G. (2017): “Argentina y la Guardia Nacional de Georgia”, *diario Clarin*, opinión, 10 de enero. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional-georgia_0_B1INI1kUg.html
- VITELLI, Marina y MILANI, Livia (2017): “Cooperación en defensa en América del Sur: límite y desafíos de una identidad estratégica regional frente a la hegemonía”, ponencia presentada en el 9 Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, 26 al 28

de julio. Disponible en:
<http://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2?ARE A=39#M>

Documentos

- Decreto N° 1691/06, Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>
- Decreto N° 1019/11, Operativo Escudo Norte: Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184698/norma.htm>
- Decreto N° 152/2016, Operativo escudo Norte. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257808/norma.htm>
- Decreto N° 228/2016, Declárese la emergencia de Seguridad Pública. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>
- Decreto N° 228/2016, Declárese la Emergencia de la Seguridad Pública. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>
- Decreto N° 683/2018. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>
- Decreto N° 703/2018, Directiva de Política de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/decreto-703-2018-312871/texto>
- Comunicado, suspensión del Mercosur. Disponible en:
<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/8469/11/innova.front/decision-sobre-la-suspension-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-en-el-mercotur>
- Plataforma electoral Cambiemos, 2015. Disponible en:
<http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>
- Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina 2010.
- Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina 2015.

Capítulo IV

ALVES SOARES, Manuel (2018): “¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar”, revista Nueva Sociedad N° 278, noviembre-diciembre 2018, ISSN: 0251-3552.

ANSA-LATINA (2017): “Jefe del Ejército y el prestigio de los militares”, Brasilia, 26 de junio. Disponible en:
<http://www.ansalatin.com/americalatina/noticia/brasil/2017/06/26/jefe->

[del-ejercito-y-el-prestigio-de-los-militares 3d2857ed-51eb-4f42-adea-c8f2e41f7ba2.html](https://www.lanacion.com.ar/2109720-por-la-ola-de-violencia-temer-decretara-la-intervencion-militar-del-estado-de-rio-de-janeiro)

- ARMENDÁRIZ, Alberto (2018): “Por la ola de violencia, Temer decretará la intervención militar del estado de Río de Janeiro”, diario La Nación, 16 de febrero. Disponibles en: <https://www.lanacion.com.ar/2109720-por-la-ola-de-violencia-temer-decretara-la-intervencion-militar-del-estado-de-rio-de-janeiro>
- BARBON, Júlia (2018): “Escuelas se convierten en bases militares durante operaciones del Ejército en Río bajo la intervención federal”, Folha de S. Paulo, San Pablo, 18 de octubre. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/amp/internacional/en/brazil/2018/10/escuelas-se-convierten-en-bases-militares-durante-operaciones-del-ejercito-en-rio-bajo-la-intervencion-federal.shtml>
- CHIOFALO, Mauricio; RANGUGNI, Andrés y BREA, Esteban (2014): “Agustín Rossi: Rueda de prensa con el Ministro de Defensa argentino”, Gaceta Aeronáutica, 27 de noviembre. Disponible en: <https://www.gacetaaeronautica.com/gaceta/wp-101/?p=11174>
- FOLHA DE S. PAULO (2017): “Las Fuerzas Armadas, la institución en la que más confían los brasileños, según Datafolha”, San Pablo, 26 de junio. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/brasil/2017/06/1896108-las-fuerzas-armadas-la-institucion-en-la-que-mas-confian-los-brasilenos-segun-datafolha.shtml>
- INFOBAE (2019): “Quiénes son los 22 miembros del gabinete de Jair Bolsonaro en Brasil”, 1 de enero. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/01/01/jair-bolsonaro-juramento-a-los-22-miembros-de-su-gabinete-sergio-moro-asmio-como-ministro-de-justicia/>
- INFODEFENSA (2017): “Arriban a Córdoba 4 de los 12 Texan adquiridos a EEUU”. Buenos Aires, 4 de octubre. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2017/10/04/noticia-arriban-cordoba-cuatro-texan-adquiridos.html>
- IRIGOITÍA, Álvaro (2018): “De la mano de Temer, los militares vuelven a tener poder”, El Observador, 7 de abril. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/de-la-mano-de-temer-los-militares-vuelven-a-tener-poder--201847500>
- MONTENEGRO, Rubén M. (2004): “Los intercambios de experiencia y cooperación entre las fuerzas aéreas de Brasil y Argentina”. Revista Nueva Mayoría. 22 de diciembre. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/041222.html>
- NEPOMUCENO, Eric (2018): “Con las dos manos en el fuego”, Página 12, 17 de febrero. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/96242-con-las-dos-manos-en-el-fuego>
- NORO, Laura (2011): “Jobin-Puricelli: Brasil y Argentina, una misma voz”, Defonline. Disponible en: <http://defonline.com.ar/jobimes-necesario-que-brasil-y-argentina-tengan-una-misma-voz/>

- NUEVA MAYORÍA (2004): “Los ejercicios "Lazo Fuerte": Una muestra de la integración argentino-brasileña”. Centro de Estudios Estratégicos PARANÁ. 20 de abril. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/040420.html>
- NUEVA MAYORÍA (2004): “Durante 2004 se incrementaron significativamente los ejercicios militares con fuerzas extranjeras”. Centro de Estudios Estratégicos PARANÁ. 22 de diciembre. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/041222a.html>
- RUNZA, Ricardo A. (2006): “Análisis y Evaluación de las relaciones argentino-brasileñas de defensa, desde la perspectiva del Mecanismo de Análisis Estratégico (MAE)”, Revista de Relaciones Internacionales – N°30/2006.
- TELAM (2014): “Argentina y Brasil avanzaron en una alianza estratégica bilateral para la industria aeronáutica”, Telam 21 de octubre. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201410/82445-brasil-argentina-acuerdo-industria-aeronautica.html>
- UGARTE, José M. (2016): “Argentina, Brasil, Defensa. La evolución de las doctrinas, normas y estructuras de defensa en ambos países en las últimas cuatro décadas”, Relaciones Internacionales N° 50/2016.
- UGARTE, José M. (2016): “Argentina, Brasil y Chile: análisis comparativo de sus políticas de defensa, de su evolución previsible, y de sus perspectivas de cooperación”. En André Luiz Reis da Silva y Eduardo MunhozSvartman (organizadores) *“Inserção Internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de defesa”*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- UNITAS, en GlobalSecurity.org. Recuperado el 10 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.globalsecurity.org/military/ops/unitas.htm>
- VALIENTE, Irene (2018): “Seis de los doce Texan adquiridos a EEUU ya están en Argentina”. Infodefensa, Buenos Aires, 13 de julio. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2018/07/13/noticia-texan-adquiridos-estan-argentina.html>
- VITELLI, Marina (2015): “Argentina, Brasil y la defensa de América del Sur: las identidades estratégicas y la seguridad regional”. Cuadernos de política exterior argentina N° 121, julio-septiembre, Rosario.

Documentos

- Ley N° 26.424 Entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y salida fuera de él de fuerzas nacionales, 2008.

Capítulo V

- AGÜERO, Felipe (2003): “30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad”, Revista de Ciencia Política Vol. XXIII N°2, pp. 251-272.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, ANEPE.CL (2015): “Las FF.AA en la etapa post transición: imagen y percepción. Insumos para una política comunicacional de largo plazo”, Cuaderno de Trabajo N° 9/2015. ISSN 0719-4110.
- CUEVAS, Pedro, SCHOLZ, Jorge, MASSERA, Héctor (2007): “La relación entre Chile y Argentina. La perspectiva de la seguridad y la defensa”, en “*Nuestros vecinos*”, Editores: Mario Artaza Rouxel y Paz Milet García. Santiago. RIL editores.
- EL DIARIO DEL FIN DEL MUNDO (2006): “Finalizó el ejercicio combinado integración”. 12 de septiembre. Disponible en: <http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2006/09/12/6400-finalizo-el-ejercicio-combinado-integracion>
- FLISFISCH, Ángel y ROBLEDO, Marcos (2013): “Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el período 1990-2010”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile. ISBN: 978-956-7469-33-8.
- GARRETÓN, Manuel A. y GARRETÓN, Roberto (2010): “La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los ranking internacionales”, Revista de Ciencia Política, vol. 30, N° 1.
- RUNZA, Ricardo (2004): “Las relaciones argentino-chilenas de defensa. Análisis y evaluación desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad”, Latinoamerika Analysen 8, junio.
- MANI CLARCK, Kristina (2000): “Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la defensa”, FASOC, Año 15, N° 2, abril-julio.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Gobierno de Chile (2004): “Fuerzas Armadas chilenas y argentinas colaboran en ejercicio “Solidaridad” 2014 en preparación ante eventuales catástrofes naturales”. 15 de octubre. Disponible en: <http://www.defensa.cl/noticias/fuerzas-armadas-chilenas-y-argentinas-colaboran-en-ejercicio-solidaridad-2014/>
- NUEVA MAYORÍA (2004): “Durante 2004 se incrementaron significativamente los ejercicios militares con fuerzas extranjeras”. Centro de Estudios Estratégicos PARANÁ. 22 de diciembre. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/041222a.html>
- UGARTE, José M. (2016): “Argentina, Brasil y Chile: análisis comparativo de sus políticas de defensa, de su evolución previsible, y de sus perspectivas de cooperación”. En André Luiz Reis da Silva y Eduardo MunhozSvartman (organizadores) “*Inserção Internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de defesa*”, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

VÁRNAGY, Tomás (2010): “Naciones Unidas y regionalismo: ‘Cruz del Sur’, una fuerza de paz combinada argentino-chileno”, Cuadernos de Marte, año 1 N° 0, pp. 177-208.

SCHUFFENEGGER, Claudio (2013): “Chile-Argentina: cooperación en defensa y seguridad”, Revisar N°3, pp. 228-232.

Documentos

- Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017.

Conclusiones

LÓPEZ, Ernesto (2019): “No hay cenizas en el viento, Cambiemos y el vaciamiento de la Defensa Nacional”, El Cohete a la Luna. Disponible en: <https://www.elcoheteealaluna.com/no-hay-cenizas-en-el-viento/>

ANEXOS

CUADRO I: Ejercicios combinados realizados por Argentina entre 2008 y 2016¹⁸⁹

| Ley/Año | Ejercicios conjuntos entre Argentina - Brasil | Ejercicios conjuntos entre Argentina - Chile | Ejercicios conjuntos de Argentina con otros países de la región | Ejercicios conjuntos de Argentina con países extra-regionales | Total |
|------------------------------|---|--|---|---|-----------|
| 2008 Ley N° 26.424 | FRATERO XXVII | INTEGRACIÓN | SAR SUB URUGUAY | INTERCAMBIO SUR | |
| | SACI | VIEKAREN | SAREX | PANAMAX | |
| | DUENDE | INALAF IV | ACRUX | CRUZEX | |
| | GUARANI | ANDES | INTEGRACIÓN II | | |
| | ARAEX | | TANQUE 08 | | |
| | SAR SUB BRASIL | | RIO II | | |
| | PLATA VI | | | | |
| TOTAL | 7 | 4 | 6 | 3 | 20 |
| 2009 Ley N° 26.527 | FRATERO XXVIII | INTEGRACIÓN VII | SAR SUB URUGUAY | UNITAS LI- FASE ATRÁNTICO – 2010 | |
| | SACI | VIEKAREN | SAREX 2009 | ATLASUR VIII | |
| | DUENDE | INALAF V | TANQUE 09 | INTERCAMBIO SUR | |
| | ARAEX | AURORA AUSTRAL III | RIOIII | PANAMAX 2010 | |
| | ANFIBIO COMBINADO | ANDES 09 | | GRINGO GAUCHO con EE.UU | |
| | SAR SUB | | | INTEGRACION | |
| | | | SALITRE 2009 | | |
| TOTAL | 6 | 5 | 4 | 7 | 22 |
| 2010 Ley N° 26.671 | FRATERO XXIV – 2010 | INTEGRACIÓN VII – 2010 | SAR SUB - 2010 | GAUCHO GRINGO: con EE.UU | |
| | FRATERO XXX – 2011 | INTEGRACIÓN VIII – 2011 | SAR SUB - 2011 | PANAMAX – 2011 | |
| | SACI | VIEKAREN XI | SAREX – 2010 | Exposición y Conferencia Internacional de Defensa Naval y Marítima para América Latina - EXPONAVAL – 2010 | |
| | ARAEX – 2010 | VIEKAREN XII | SAREX 2011 | CRUZEX V | |
| | ARAEX – 2011 | AURORA AUSTRAL IV | ACRUX V - 2011 | UNITAS, FASE ATLÁNTICO – 2011 | |
| | DUENDE | ANDES – 2011 | INFALA VI - 2011 | INTERCAMBIO SUR | |
| | GUARANÍ | | TANQUE - 2010 | COOPERACIÓN I | |
| | ANFIBIO COMBINADO – 2010 | | RÍO IV | | |
| | ANFIBIO COMBINADO – 2011 | | | | |
| | SAR SUB – 2010 | | | | |
| | SAR SUB – 2011 | | | | |
| PLATA VIII | | | | | |
| TOTAL | 12 | 6 | 8 | 7 | 33 |

¹⁸⁹ Cuadro de elaboración propia, construido a partir del análisis de las leyes aprobadas por el Congreso de la Nación entre 2008 y 2016.

| | | | | | |
|------------------------------|--------------------|------------------|--------------------------|---|-----------|
| 2011 Ley Nº 26.722 | FRATERO | AURORA AUSTRAL V | INTEGRACIÓN 2011 | ATLASUR | |
| | SACI | INALAF | GRAL. JUANA AZURDUY 2011 | GRINGO GAUCHO con EE.UU | |
| | DUENDE | INTEGRACIÓN | SAR SUB | PANAMEX | |
| | GUARANÍ 2011 | VIEKAREN | SAREX | PASSEX | |
| | ARAEX | | ARPA 01 | INTERCAMBIO SUR | |
| | ANFIBIO COMBINADO | | | UNITAS - FASE ATLÁNTICO | |
| | SAR SUB | | | | |
| | FLECHA DE PLATA 01 | | | | |
| TOTAL | 8 | 4 | 5 | 6 | 23 |
| 2012 Ley Nº 26.772 | FRATERO | SOLIDARIDAD 2012 | SAR SUB URUGUAY | IBSAMAR | |
| | SACI | INTEGRACIÓN | SAREX | ATLASUR | |
| | DUENDE | VIEKAREN | ACRUX | UNITAS - FASE ATRÁNTICO | |
| | ARAEX | INALAF | ARPA II | SOCIEDAD DE LAS AMÉRICAS | |
| | ANFIBIO COMBINADO | | ARBOL I | PANAMAX | |
| | SAR SUB | | TANQUE 2013 | PASSEX | |
| | PLATA VIII | | | SALITRE 2012 | |
| TOTAL | 7 | 4 | 6 | 7 | 24 |
| 2013 Ley Nº 26.916 | FRATERO | INALAF | GRLA. JUANA AZURDUY | PASSEX | |
| | SACI | VIEKAREN | SAREX | ATLASUR | |
| | DUENDE | | SAR SUB UY | CRUZEX 2013 | |
| | GUARANÍ 2014 | | SOCIEDAD DE LAS AMÉRICAS | | |
| | ARAEX | | COOPERACIÓN III | | |
| | ANFIBIO COMBINADO | | ARBOL II | | |
| | SAR SUB | | UJLLACHAY 2014 | | |
| | TAMBA 2013 | | TANQUE 14 | | |
| | | RÍO VI | | | |
| TOTAL | 8 | 2 | 9 | 3 | 22 |
| 2014 Ley Nº 26.962 | FRATERO | SOLIDARIDAD 2014 | SAR SUB | Ejercicio Combinado de Operaciones Convencionales, con tropa en el terreno, CONFERENCIA DE EJERCITOS AMERICANOS "CEA" | |
| | SACI | INTEGRACIÓN | SAREX | ATLASUR | |
| | DUENDE | VIEKAREN | ACRUX | PASSEX | |
| | ARAEX | INALAF | TANQUE 14 | SOCIEDAD DE LAS AMÉRICAS | |
| | SAR SUB | | RÍO VII | Exposición y Conferencia Internacional de Defensa Naval Marítima para América Latina - EXPONAVAL | |
| | TAMBA | | UJLLACHAY 2015 | SALITRE 2014 | |
| | ANFIBIO COMBINADO | | CHICLAYO 2014 | | |
| | | ARPA II | | | |
| TOTAL | 7 | 4 | 8 | 6 | 25 |
| 2015 — | FRATERO | INTEGRACIÓN | SAR SUB | ATLASUR | |
| | SACI | VIEKAREN | SAREX | PASSEX | |

| | | | | | |
|----------------------|-------------------|------------------|-----------|--------------------------|------------|
| Ley N° 27.151 | DUENDE | INALAF | ACRUX | SOCIEDAD DE LAS AMÉRICAS | |
| | ARAEX | SAR ANDES | TANQUE | SALITRE | |
| | ANFIBIO COMBINADO | | UJLLACHAY | | |
| | SAR SUB | | ARPA | | |
| | PLATA | | RIO | | |
| | SAR PLATA | | CHICLAYO | | |
| | YAGUARETÉ | | ARBOL | | |
| | | | SAR RIO | | |
| TOTAL | 9 | 4 | 10 | 4 | 27 |
| Ley N° 27.281 | FRATERO | SOLIDARIDAD 2016 | SAREX | ATLASUR | |
| | SACI | INTEGRACIÓN | TANQUE | PASSEX | |
| | DUENDE | VIEKAREN | RÍO | ACRUX | |
| | GUARANÍ 2016 | INALAF | ARBOL | SALITRE | |
| | PLATA | | SAR RÍO | COOPERACIÓN V | |
| | | | ARPA | | |
| | 5 | 4 | 6 | 5 | 20 |
| TOTAL | 69 | 37 | 62 | 48 | 216 |

CUADRO II: Ejercicios bilaterales conjuntos: Argentina - Brasil (2008-2016)¹⁹⁰

| Fecha | Nombre | Fuerzas | Características | Objetivo/ Misión |
|--|----------------|----------|---|---|
| Anualmente: desde 1978 hasta la edición 2016 (39 años) | FRATERO | Armada | Ejercicio combinado en el marco de una misión de paz bajo mandato de la ONU | Contribuye a optimizar el grado de interoperabilidad entre ambas instituciones a través del intercambio de información sobre los sistemas de comando y control de los medios navales de superficie, submarinos, aéreos, doctrinas, procedimientos y adiestramiento combinado. |
| Anualmente: desde 2000 hasta la edición 2016 (18 años) | SACI | Ejército | Ejercicio combinado de operaciones convencionales con tropas en el terreno y unidades de paracaidistas | Estrechar lazos de unión, cooperación y confianza entre ambos Ejércitos y contribuir a la integración regional entre naciones hermanas, en especial la interoperabilidad de las Fuerzas Aerotransportadas. |
| Anualmente: desde 2000 hasta la edición 2016 | DUENDE | Ejército | Ejercicio combinado de operaciones convencionales | Empleo de una doctrina común y, en el caso de existir diferencias terminológicas o de ejecución técnica, que las mismas estén en |

¹⁹⁰ Cuadro de elaboración propia, contruidos a partir de las leyes aprobadas anualmente por el Congreso Nacional Argentino y un estudio realizado por la revista Nueva Mayoría, disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/041222a.html>

| | | | | |
|-----------------------|----------------|--------------|--|--|
| (18 años) | | | con unidades de paracaidistas | conocimiento por parte de ambos Ejércitos, permitiendo una rápida y eficiente integración, ante la eventualidad de requerirse el empleo combinado de este tipo de tropas en situaciones de contingencia o en el marco de operaciones que ejecuta la ONU. |
| 2007 | GUARANI | Ejército | Ejercicio combinado de operaciones convencionales (planeamiento) | Incrementar los lazos de unión, cooperación y confianza entre ambos Ejércitos y contribuir a la integración regional entre naciones hermanas a partir del logro de la interoperabilidad de Grandes Unidades de Combate fronteras. En el Ejercicio se plantea una situación hipotética en la cual objetivos estratégicos de alto valor para el interés nacional de ambos países se encuentran bajo amenaza. En ese contexto los Ejércitos de los países participantes conforman una Brigada Combinada que llevará adelante una operación convencional para asegurar dichos objetivos. |
| 2008 | | | | |
| 2009 | | | | |
| 2010 | | | | |
| 2011 | | | | |
| 2012 | | | | |
| 2014 | | | | |
| 2016 | | | | |
| 2001 | PLATA | Fuerza Aérea | Ejercicio combinado de operaciones de vigilancia, detección, interceptación | Operaciones de vigilancia y control del espacio aéreo en forma combinada permitiendo la práctica común de doctrinas de planeamiento, comando, control, comunicaciones y las propias de las operaciones aéreas de defensa. |
| 2004 | | | | |
| 2005 | | | | |
| 2006 | | | | |
| 2007 | | | | |
| 2008 | | | | |
| 2012 | | | | |
| 2015 | | | | |
| 2017 | | | | |
| 1993 | ARAEX | Fuerza Aérea | Ejercicio combinado de adiestramiento | Adiestrar a los pilotos aeronavales. Constituyen una contribución sustancial a la interoperabilidad entre ambas instituciones, al conocimiento mutuo y al fortalecimiento de los lazos amistad entre ambas instituciones. Dicho ejercicio es muy importante, porque la Argentina carecer de un portaaviones propio, lo cual dificulta mantener un adecuado nivel de capacidad, entrenamiento, adiestramiento. |
| 2002 | | | | |
| 2008 | | | | |
| 2009 | | | | |
| 2010 | | | | |
| 2011 | | | | |
| 2012 | | | | |
| 2013 | | | | |
| 2014 | | | | |
| 2015 | | | | |
| Desde 2004 hasta 2015 | SAR SUB | Armada | Ejercicio combinado de búsqueda y rescate | Integración e interoperatividad entre ambas Armadas en operaciones de búsqueda y rescate marítimo, mediante el intercambio de información sobre los sistemas de comando y control. |

| | | | | |
|-----------------------|---------------------------|--------------|--|---|
| Desde 2008 hasta 2015 | ANFIBIO COMBINADO | Armada | Ejercicio combinado en el marco de una misión de paz de la ONU | Contribuye a optimizar el grado de interoperabilidad a través del intercambio de información sobre los sistemas de comando y control, tácticas, doctrinas y procedimientos operativos entre la Infantería de Marina y Fusileros Navales, con la participación de medios navales de superficie y aéreos. |
| 1997 | TAMBA | Armada | Ejercicio combinado de operaciones de vigilancia, detección, interceptación | Fortalecer el proceso de integración, mediante la cooperación proactiva que permita alcanzar y mantener la interoperabilidad de las Fuerzas Aéreas participantes, profundizando las experiencias obtenidas en operaciones combinadas contribuyendo a los esfuerzos conjuntos desalentar el tránsito de aeronaves irregulares transnacionales. |
| 2013 | | | | |
| 2013 | | | | |
| 2011 | FLECHA DE PLATA 01 | Fuerza Aérea | Ejercicio combinado | Consolidar medidas de fomento de la confianza mutua; complementación de capacidades operativas e interoperatividad de dichos escuadrones en un ámbito de operaciones conformado en una coalición multilateral. |
| 2015 | YAGUARETE | Fuerza Aérea | Ejercicios combinados (interoperabilidad) | Estrechar lazos de unión, cooperación y confianza entre ambos Ejércitos y contribuir a la integración regional entre naciones hermanas, en especial la interoperabilidad de las Fuerzas de Asalto Aéreo. |
| 2015 | SAR PLATA | Fuerza Aérea | Ejercicios combinados (interoperabilidad) | Fortalecer el proceso de integración, mediante la cooperación proactiva que permita alcanzar y mantener la interoperabilidad de las Fuerzas Aéreas participantes, profundizando las experiencias obtenidas en operaciones combinadas. |

CUADRO III: Ejercicios bilaterales conjuntos: Argentina-Chile (2008-2016)

| Fecha | Nombre | Fuerzas | Características | Objetivo/Misión |
|--|--------------------|------------------------------|---|--|
| 2001 | SOLIDARIDAD | Armada Marina Ejército | Ejercicio combinado conjunto | Fortalecer los vínculos de integración entre las FF.AA de ambos países para el accionar combinado en casos de catástrofes y desastres naturales, favoreciendo la operación de un modelo de integración cívico-militar ante una emergencia de esas características y, tendiente a establecer mecanismos de cooperación regional en el marco de la Unasur. |
| 2002 | | | | |
| 2004 | | | | |
| 2006 | | | | |
| 2008 | | | | |
| 2012 | | | | |
| 2014 | | | | |
| 2016 | | | | |
| 1998 | INTEGRACIÓN | Armada | Ejercicio Combinado | Integración e interoperatividad entre las Armadas de ambos países, a través del intercambio de información, doctrina y procedimientos. Permite, además, preservar, reforzar y desarrollar los vínculos de paz, confianza mutua e intercambio profesional entre ambas Armadas. |
| 2000 | | | | |
| 2002 | | | | |
| 2004 | | | | |
| 2006 | | | | |
| 2008 | | | | |
| 2009 | | | | |
| 2010 | | | | |
| 2011 | | | | |
| 2012 | | | | |
| 2014 | | | | |
| 2015 | | | | |
| 2016 | | | | |
| Anualmente: desde 1999 hasta la edición 2016 (18 años) | VIEKAREN | Armada | Ejercicio Combinado | Incrementar la interoperabilidad entre ambas Armadas y mejorar la capacidad de respuesta combinada frente a una emergencia marítima en el marco del "Apoyo Humanitario", "Control del Tránsito Marítimo", "Control de la Contaminación" y "Búsqueda y Rescate"; en el área correspondiente al límite político internacional definido en 1984, con el fin de apoyar a una mejor administración de las aguas del Canal del Beagle. |
| 2006 | INALAF | Armada | Ejercicio Combinado en el marco de una misión de paz de la ONU | Optimizar el grado de interoperabilidad entre ambas Armadas a través del intercambio de doctrinas y procedimientos, y el adiestramiento combinado con medios navales de superficie, aéreos y de Infantería de Marina. La ejercitación contribuye al conocimiento mutuo y al |
| 2007 | | | | |
| 2008 | | | | |
| 2009 | | | | |
| 2011 | | | | |
| 2012 | | | | |

| | | | | |
|------|-----------------------|--------------|--|---|
| 2013 | | | | fortalecimiento de los lazos de amistad. |
| 2014 | | | | |
| 2015 | | | | |
| 2016 | | | | |
| 1998 | SAR ANDES | Fuerza Aérea | Ejercicio Combinado | Simulacro de accidente aéreo en zona cordillerana, que genera la conformación de un Centro de Búsqueda y Rescate, que coordina la ejecución de las operaciones aéreas. |
| 2008 | | | | |
| 2009 | | | | |
| 2015 | | | | |
| 2007 | AURORA AUSTRAL | Ejército | Ejercicio Combinado, mantenimiento de la paz en el marco de la ONU | Objetivos estratégicos: incrementar los lazos de unión, cooperación y confianza entre ambos ejércitos en cumplimiento y, consolidar el trabajo mancomunado para permitir el empleo de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada "Cruz del Sur" por parte de la Organización de Naciones Unidas. |
| 2009 | | | | |
| 2010 | | | | |
| 2011 | | | | |