UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur.
Las identidades estratégicas y la seguridad regional

AUTOR: Marina Vitelli

DIRECTOR: Roberto Miranda

2014

Tesis defendida el 13 de marzo de 2015 en Rosario

Miembros del jurado:

Dr. Ángel Pablo Tello (UNLP)

Dra. Gisela Pereyra Doval (UNR)

Dr. José Flávio Sombra Saraiva (UnB)

A mi hermana Luciana

Agradecimientos

Ciertamente, esta tesis no hubiera sido posible sin la ayuda y colaboración de un conjunto de personas pertenecientes a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. En primer lugar, quiero agradecer el acompañamiento de mi director, el Dr. Roberto Miranda, presente en la medida justa, siempre disponible cuando requerí su orientación. En segundo lugar, agradezco a la directora del Doctorado, Dr. Galdys Lechini, en especial por las gestiones realizadas para posibilitar mi estancia de investigación en Brasilia. También quiero dar las gracias a mis compañeras de cátedra, las Dras. Miryam Colacrai y Ma. Elena Lorenzini, por comprender las posibilidades y limitaciones de mi dedicación a las clases en los momentos más decisivos de la escritura de la tesis. Agradezco también a Anabella Busso por sus valiosos consejos y un recuerdo muy especial para Graciela Zubelzú, quien me apoyó en las primeras etapas. De igual manera, va mi gratitud a mis compañeros de doctorado, en especial a aquellos con los cuales intentamos enfrentar con humor las vicisitudes que trae escribir una tesis. Gisela, Marco, Mariana y Bárbara: muchas gracias por estar.

Gran parte de esta tesis fue posible gracias a la generosidad y a la atención que me prestaron algunas de las personas que, en mayor o menor medida protagonizaron los hechos estudiados. En "orden de aparición" en el proceso de investigación de este trabajo quiero comenzar por agradecer a Luciano Anzelini, quien desde su doble rol de académico y funcionario del Ministerio de Defensa argentino me alentó a seguir el enfoque de las comunidades epistémicas. Su consejo me llevó a entrar en contacto con uno de aquellos protagonistas, Luis Tibiletti, con quien tengo una enorme deuda de gratitud por responder siempre a mis consultas, por las entrevistas formales y por las charlas informales, por ponerme en contacto con otros de sus compañeros de ruta, por recomendarme bibliografía y revisar partes de los capítulos. De igual manera, agradezco al resto de los funcionarios, asesores y académicos argentinos listados al final del capítulo I que respondieron generosamente a mis preguntas.

El recorrido siguió por Brasil, etapa de la investigación que no hubiera sido posible sin la ayuda de muchas personas. En particular, de la profesora Suzeley Kalil Mathias, mi "hada madrina" en San Pablo, quien me facilitó contactos,

traslados, paseos y me abrió las puertas de su casa y de su familia, a quienes nunca podré agradecer lo suficiente. Quiero dar las gracias también al resto de los profesores que me recibieron tanto en San Pablo como en Rio de Janeiro.

Ciertamente, la estancia en Brasilia resultó clave para la investigación sobre los actores y procesos brasileños. En la UnB conté con la invaluable colaboración de muchísimas personas, desde los compañeros de doctorado, pasando por el personal administrativo y los profesores. De entre estos últimos, quiero agradecer especialmente el acompañamiento constante del profesor Flávio Sombra Saraiva y la generosidad del profesor Antonio Jorge Ramalho, quien posibilitó la realización de las entrevistas con los funcionarios brasileños. A estos últimos también agradezco el tiempo que me dedicaron, haciendo lugar en sus ocupadas agendas. Mi agradecimiento también a los profesores Eitii Sato, Antonio Carlos Lessa, Daniel Jatobá y Alcides Costa Vaz.

Escribir una tesis de doctorado ciertamente requiere energías que rebalsan el ámbito laboral, inundando el espacio de la familiar, la pareja y los amigos. Por eso, no puedo dejar de agradecer a mi familia, y en especial a mi fan número uno, mi contención incondicional: mi mamá. También te agradezco, Sébastien, porque esta última etapa hubiera sido mucho más dura sin tus mantras para hacerme sentir poderosa. Y un gracias también a mis amigos, que siempre creyeron en mí más que yo misma.

Resumen

Esta tesis es una investigación sobre los actores y los procesos involucrados en la inclusión de la defensa en la cooperación sudamericana, un estudio centrado en las políticas de Argentina y Brasil hacia la cuestión. Los análisis existentes sobre la creación del Consejo Sudamericano de Defensa se basan en variables vinculadas al poder, ponderando el liderazgo regional de Brasil, en un contexto de fuerte asimetría con respecto a Argentina. Por el contrario, nuestro trabajo relativiza dichas variables en virtud de sus limitaciones, para poner de relieve los factores ideacionales que intervinieron en la construcción de un modelo de seguridad regional.

A partir de la perspectiva constructivista y el marco de análisis de las comunidades epistémicas nuestra tesis aborda la influencia de los factores ideacionales sobre la formación de los intereses de la política exterior de Brasil y Argentina con respecto a la inclusión de la defensa en la cooperación regional, identificando la manera en que, desde la democratización, las ideas de un conjunto de actores dieron forma a las identidades estratégicas de ambos países.

En virtud de esto el objetivo general de la tesis es analizar los elementos ideacionales en la formación de los intereses de política exterior de Argentina y Brasil con el propósito de dar cuenta de la creación del CDS. Como objetivos específicos, la tesis busca describir los procesos domésticos de formulación de la identidad estratégica ocurridos en Argentina y Brasil a partir de la redemocratización; identificar las vinculaciones bilaterales de ambos procesos, con epicentro en la comunidad epistémica argentina, con el fin de determinar las visiones construidas con respecto al otro y a la región; caracterizar los efectos de las definiciones identitarias sobre las reglas, normas e instituciones de la concertación en defensa en América del Sur; y explicar el origen y las dinámicas de la comunidad epistémica para detectar coincidencias y complementariedades entre ambas identidades estratégicas.

Abstract

This thesis is a research on the actors and processes involved in the addition of defense into South American cooperation, a study centered on Argentina's and Brazil's policies towards it. Existent analyses on the creation of the South American Defense Council are based on power-related variables, stressing Brazilian regional leadership, in the context of a strong asymmetry regarding Argentina. Our work questions those variables in view of their indeterminacies and choses to highlight ideational factors intervening in the construction of a regional security model.

Using a constructivist perspective and epistemic communities conceptualization, the thesis studies the influence of ideational factors on Argentina's and Brazil's foreign policy interest formation regarding the addition of defense into South American cooperation, identifying the way in which the ideas of a set of actors shaped the strategic identities of both countries.

As a consequence of the above stated, the thesis general objective is to analyze the ideational elements in the formation of Argentina's and Brazil's foreign policy interests, in order to account for the creation of the South American Defense Council. As specific objectives, the research aims to describe the domestic processes of strategic identity formulation that took place in Argentina and Brazil after their democratization; to identify the bilateral linking of both processes, centered around an Argentinean epistemic community, aiming to determine the constructed visions towards one another and the region; to characterize the effects of the identity definitions on the rules, norms and institutions of defense cooperation in South America; and to explain the epistemic community's origin and dynamics in order to identify coincidences and complementarity between both strategic identities.

Índice

Introducción 11

Capítulo I: Los elementos ideacionales en la formación de intereses de la política exterior. Las comunidades epistémicas. 19

- El constructivismo y los procesos de formación de intereses e identidades en política exterior 23
- Constructivismo y comunidades epistémicas 31
- Diseño de investigación para el análisis de actores, procesos e ideas 37
  - Comunidades epistémicas: elementos y variables 39
  - Identidades estratégicas: dimensiones e indicadores 43

PRIMERA PARTE

La formación de las identidades estratégicas: actores, procesos e ideas

Capítulo II: Entre la comunidad epistémica y la revisión del pensamiento estratégico 49

- La incertidumbre del ambiente estratégico 51
- El surgimiento de la comunidad epistémica de la defensa en Argentina 56
  - La crítica a la DSN: la Ley de Defensa Nacional 62
  - El diálogo académico con los militares y la formación de expertos civiles en defensa 70
- Debates sobre estrategia y seguridad internacional 74
  - Una comunidad académica sobre fuerzas armadas, política y estrategia 81
  - Autonomía militar, doctrina de seguridad nacional y el proyecto de Gran Potencia 90
  - Brasil Gran Potencia y la política regional en el pensamiento de Cavagnari 94
  - El concepto de Autonomía Estratégica 96

- De las hipótesis de conflicto a las hipótesis de confluencia: Los simposios de estudios estratégicos. 98

Capítulo III: Las políticas de defensa entre la integración regional y la política hemisférica..... 103

- Visiones distintas sobre el orden mundial en transición 105
- La comunidad epistémica de la defensa argentina en el Congreso..... 107
- Política exterior, asuntos estratégicos y política de defensa en Brasil..... 118
- ¿Una comunidad epistémica regional sobre defensa?..... 128
- Entendimientos en conflicto en torno a la seguridad regional 134
  - El concepto estratégico defensivo y la seguridad cooperativa 134
  - Vulnerabilidades estratégicas en un contexto incierto 146
  - Críticas a la "potencia pacífica" desde la noción de autonomía estratégica 157

Capítulo IV: En camino a la convergencia estratégica 161

- La comunidad epistémica de la defensa argentina en el ministerio de Defensa..... 162
- La inclusión de la defensa en el proyecto de ascenso internacional de Brasil 176
  - Autonomistas y outsiders 177
  - Cambios institucionales hacia la conducción civil 179
  - Políticos y militares para una Estrategia Nacional de Defensa 185
  - El ministerio y la comunidad académica de defensa 191
- Los debates sobre la cooperación en defensa: entre el hemisferio y la subregión 197

SEGUNDA PARTE

Las identidades estratégicas y la cooperación regional en defensa

Capítulo V: El CDS como consecuencia de las Identidades Estratégicas..... 210

Las identidades estratégicas

- La Identidad Estratégica Argentina 211

- La identidad estratégica alrededor del modelo defensivo y la seguridad cooperativa..... 227

- La Identidad Estratégica Brasileña 228
  - La identidad estratégica brasileña en torno al modelo disuasorio y el rol de jugador global 253
- Coincidencias, complementariedades y divergencias de las Identidades Estratégicas de Argentina y Brasil..... 254

La institución de la seguridad regional

- El CDS: una unidad de modificación efectiva. El modelo de cooperación disuasoria..... 261
  - Exclusión de las nuevas amenazas: seguridad estratégica regional..... 262
  - Seguridad Cooperativa: prevención y construcción de confianza. 264
  - Disuasión y autonomía 267
  - Cooperación industrial 272

Conclusión 275

Bibliografía 290

ANEXOS..... 310

Lista de abreviaturas

AAIFAS: Asociación Argentina de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad.

ABED: Asociación Brasileña de Estudios de Defensa.

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas.

AMAN: Academia Militar das Agulhas Negras.

ANPOCS: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

CAPES: Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior.

CARI: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

CASA: Comunidad Sudamericana de Naciones.

CDS: Consejo de Defensa Sudamericano.

CEED-CDS: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS.

CEEPADE: Estudios Estratégicos para la Defensa "Manuel Belgrano".

CEE-SAE: Centro de Estudios Estratégicos.

CEFAS: Consorcio de Estudios sobre Fuerzas Armadas y Sociedad.

CEMIDA: Centro de Militares por la Democracia Argentina.

CEPNA: Centro de Estudios para el Proyecto Nacional.

CHDS: Center for Hemispheric Defense Studies.

CIFAS: Centro de Investigación en Fuerzas Armadas y Sociedad.

COMPERSEG: Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile.

CREDEN: Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.

CSPMD: Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

DIGAN: Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales.

DPDN: Directiva de Política de Defensa Nacional.

DSN: Doctrina de la Seguridad Nacional.

ECEMAR: Escuela de Comando y Estado-Mayor de la Aeronáutica.

ECEME: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

EDENA: Escuela de Defensa Nacional.

EGN: Escola de Guerra Naval.

EMFA: Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

END: Estrategia Nacional de Defensa.

ENEE: Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos.

ESG: Escola Superior de Guerra.

FAI: Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz.

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

FES: Fundación Friedrich Ebert.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

GTBD: Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Brasil-Argentina.

IBAE: Instituto Brasileiro de Assuntos Estratégicos.

ILADEG: Instituto Latinoamericano de Estrategia y Geopolítica.

INEST-UFF: Instituto de Estudos Estratégicos de la Universidade Federal Fluminense.

IREL-UnB: Instituto de Relações Internacionais de la UnB.

MAE: Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico.

MINUSTAH: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

NAIPPE/USP: Núcleo de Análisis Interdisciplinar de Políticas y Estrategias de la Universidad de San Pablo.

NEE-Unicamp: Núcleo de Estudios Estratégicos de la Universidad Estadual de Campinas.

OEA: Organización de Estados Americanos.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

OTAS: Organización del Tratado del Atlántico Sur.

PDN: Política de Defensa Nacional.

PIFAS: Programa de Investigaciones sobre Fuerzas Armadas y Sociedad.

PJ: Partido Justicialista.

PMDB: Partido Movimiento Democrático Brasileño.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PT: Partido de los Trabajadores.

RAM: Revolución en los Asuntos Militares.

RESDAL: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

SAE: Secretaría de Asuntos Estratégicos.

SEC: Secretaria de Ensino e Cooperaçao.

SEPESD: Secretaria de Personal, Enseñanza, Salud y Deporte.

SER en el 2000: Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (SER en el 2000).

SIVAM: Sistema de Vigilancia de la Amazonia.

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

TNP: Tratado de No proliferación Nuclear.

UBA: Universidad de Buenos Aires.

UCEDE: Unión del Centro Democrático.

UCR: Unión Cívica Radical.

UERJ: Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

UNASUR: Unión Sudamericana de Naciones.

UnB: Universidade De Brasília.

UNESP: Universidade Estadual de São Paulo.

UNQ: Universidad Nacional de Quilmes.

UNTREF: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

ZOPAZAS: Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur.

Introducción

A partir de la década de los noventa, y más aun desde el año 2000, el escenario hemisférico comenzó un proceso de notable fragmentación subregional, una tendencia que consolidó por un lado la vinculación entre América del Norte y América Central, y por otro la articulación entre el Cono Sur y la región Andina. Esta segmentación, producto de factores de diverso orden, tuvo como resultado el incremento de los vínculos económico- comerciales y político-diplomáticos entre los miembros de cada espacio. De igual manera, este fenómeno dio lugar a dinámicas subregionales específicas, con incidencia sobre las políticas exteriores de los estados que las conforman. En lo que respecta a América del Sur, el rol cada vez más importante jugado por Brasil, tanto en la dimensión económica como en la política, se convirtió en uno de los factores más relevantes de las agendas externas de los países sudamericanos.

En el marco de las continuidades y los ajustes que caracterizaron a la política exterior brasileña de la última década, una de las tendencias más salientes es la creciente relevancia del proyecto de influencia subregional articulado por este país, fundamentalmente desde la llegada al poder del Partido de los Trabajadores. A esta orientación respondieron algunas de las iniciativas diplomáticas más representativas de la política regional brasileña contemporánea, como la organización de las Cumbres de Presidentes y la posterior institucionalización del diálogo político y la cooperación que significó la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, luego transformada en la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). Asimismo, la mediación política en ocasión de diversas crisis internas y bilaterales y la coordinación de las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) protagonizada por Brasil, constituyen ejemplos de una estrategia de política exterior que se convirtió en un factor condicionante de las dinámicas regionales, tanto políticas, económicas como de seguridad, de la misma manera que se transformó en una variable fundamental de las políticas exteriores del resto de los países sudamericanos, en particular de Argentina.

La política sudamericana implementada por Brasil en la última década despertó una variedad de interpretaciones, de entre las cuales subrayamos aquella

que llama la atención sobre la existencia de elementos hegemónicos en las iniciativas de liderazgo brasileño y las consecuencias negativas que esto puede acarrear tanto para los países sudamericanos como para las dinámicas de la integración. Dentro de esta línea, Miranda (2007) sostiene que la importante dosis de pragmatismo que permea la política regional brasileña ha dado lugar a un regionalismo limitado. En el mismo sentido, Tokatlián caracteriza como *integración virtual* a la situación actual de extensión de la integración sin su profundización y consolidación, como una suerte de fuga hacia adelante (2009). De la misma forma, Bernal Meza (2008) señala que al privilegiar siempre la conservación de la autonomía, Brasil obstaculiza las iniciativas de integración que impliquen alguna cesión de soberanía o el pago de costos económicos. En otras palabras, Brasil estaría guiando su política regional de acuerdo a la tradicional lógica del interés nacional, de esta manera haciendo un uso instrumental de la integración (Miranda, 2011a).

Esta perspectiva también es sustentada por analistas de origen brasileño. Entre ellos, Spektor (2010) ha sostenido que la política regional de Brasil está marcada por una *enraizada ambivalencia* producto de que este país no relativizó las nociones tradicionales de autonomía nacional[1]. De esta manera, en el origen de la idea de América del Sur habrían primado las consideraciones de poder y autonomía por sobre aquellas tendientes a construir gobernanza colectiva o sobre una supuesta identidad regional común.

Independientemente de la valoración que se le asigne, resulta notable para cualquier observador que el creciente rol regional de Brasil constituye uno de los mayores impactos sobre la política exterior argentina reciente. Si bien el vínculo bilateral logró transformarse desde la competencia y la rivalidad hacia una creciente cooperación e integración -incluyendo la disolución de las hipótesis de conflicto y pasando hacia un estadio de plena confianza mutua (Russell y Tokatlián, 2003), durante la década del noventa la relación se complejizó para Argentina, volviéndose un factor aun más gravitante desde la crisis de 2001. Este momento significó la agudización del proceso de pérdida de poder argentino,

[1] En la misma línea de análisis, Giacaglia (2009) sostiene que la estrategia adoptada por Brasil en las negociaciones en la OMC demuestra que en la actualidad de la política exterior brasileña coexisten la búsqueda de la autonomía regional con la autonomía nacional sobre la base de estrategias pragmáticas.

tanto en términos globales como regionales. Aun más, el país perdió poder en simultáneo al ascenso internacional brasileño, lo cual profundizó las asimetrías.

En este contexto, la estrategia de influencia regional brasileña despertó incomodidad en la administración de Néstor Kirchner. Más que el temor a un resurgimiento de la rivalidad y la competencia por la influencia en la región, el descontento argentino respondió a dos cuestiones. Por un lado, a que Brasil privilegiaba la extensión de la integración regional por sobre una necesaria profundización del Mercosur que se basara en la resolución de las demandas sostenidas por el resto de los miembros. Y por otro lado, como señalan Cortés y Creus (2009) porque Brasil no prestó un trato diferenciado a Argentina en su política de integración regional. A pesar de esto, y fundamentalmente desde la administración de Cristina Fernández, el país aceptó la orientación sudamericanista de la política regional propuesta por Brasil. De acuerdo con Miranda (2011b), la debilidad argentina explica la orientación sudamericana que adoptó la política exterior, en remplazo de la tradicional línea latinoamericanista, sumando una dimensión política a la ya existente dependencia económica.

En el marco de esta creciente asimetría de poder y de la ambivalencia regional brasileña tuvo lugar la inclusión de la defensa en la concertación política sudamericana por medio de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), a propuesta del presidente Lula da Silva en marzo de 2008. Este órgano de la UNASUR se creó en diciembre de dicho año como instancia de consulta, cooperación y coordinación regional en materia de defensa. Lejos de ser un pacto de seguridad colectiva, como lo es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), o una alianza militar como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el CDS se limita a constituir un espacio de diálogo político y cooperación técnica con el propósito de consolidar Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en el área mencionada.

Sin menosprecio de la relevancia que tuvo la concreción de un organismo subregional de gestión del diálogo y la cooperación en materia de defensa resulta fundamental señalar que el CDS no inauguró la concertación regional sobre el tema. Por el contrario, constituyó un paso más en la tradición que incluye tanto los esfuerzos realizados en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), como las Declaraciones de Zona de paz del Mercosur (1998) y América

del Sur (2002), así como la construcción de medidas de confianza mutua y los diálogos políticos y militares a nivel bilateral.

Asimismo, es importante señalar que si bien estos esfuerzos lograron importantes niveles de cooperación y estabilidad, el panorama de la seguridad y la defensa regionales continúa estando atravesado por múltiples complejidades y desafíos, provenientes tanto de la dimensión interestatal del conflicto como de las nuevas dinámicas de seguridad vinculadas a la actuación de actores no estatales[2]. De hecho, los riesgos acarreados por la interrelación de dichas lógicas habrían jugado un rol fundamental en el momento de origen del organismo en cuestión. Puntualmente, la crisis bilateral suscitada entre Colombia y Ecuador luego del bombardeo en territorio ecuatoriano en el que resultó muerto el guerrillero Raúl Reyes dinamizó la institucionalización de un modelo regional de defensa, a pesar de que Argentina venía proponiendo esto desde hacía casi dos décadas.

En este contexto de crecientes desafíos a la estabilidad en la región, algunos señalan que la propuesta de creación del CDS es parte de la mencionada orientación instrumental de la política de integración regional brasileña. En este sentido, algunos destacan que la constitución de este organismo significa para este país la posibilidad de adoptar el rol de liderazgo regional en materia de defensa (Alves Soares, 2011; Serbin, 2011), abonando de esta manera a la ambición por conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Gratius, 2008). Otros señalan que, más que aprovechar la oportunidad para construir poder de cara a su rol de jugador global, Brasil buscó crear una herramienta de control de daños para asegurar la estabilidad en su zona de influencia (Spektor, 2010; Sanahuja, 2008) y para ahuyentar una potencial intervención norteamericana (Medeiros y Heleno, 2011). De esta manera, Brasil habría modificado su tradicional negativa a institucionalizar la cooperación en defensa como resultado de un cálculo estratégico que buscaba tanto incrementar el poder mediante la influencia como disminuir los costos que conlleva habitar en un vecindario inestable. En este contexto, la inclusión de la defensa en la

[2] Un análisis de la dimensión de seguridad de la región arroja resultados contradictorios. Por un lado, resulta destacable la ausencia de conflictividad intraestatal, en contraste marcado con otras regiones del mundo. Esto ha llevado a algunos a hablar de la existencia de claros elementos de una sociedad internacional en estas latitudes (Anzelini y Castro, 2010), así como a ponderar a la región como ejemplo de una Zona de Paz (Kacowikcz, 1998). Contrariamente a esta perspectiva optimista, otros analistas subrayan la persistencia de elementos de tensión, tanto a nivel interestatal como producto de dinámicas propias de las amenazar no tradicionales (Battaleme, 2009; Mares, 2001)

concertación sudamericana se entiende como un desafío para la política exterior argentina en tanto significa la consolidación de un área más de vinculación estrecha con Brasil en el marco de una relación asimétrica que resulta insatisfactoria porque este país hace un uso puramente instrumental de las iniciativas de integración.

A pesar de los matices los análisis mencionados comparten una característica fundamental: todos ellos privilegian el factor del poder como determinante del surgimiento del CDS, una iniciativa perteneciente a la estrategia de influencia regional de un Brasil poderoso, aceptada pasivamente por una Argentina debilitada desde un lugar de subordinación y acompañamiento. Esta visión se basa en aquellas perspectivas teóricas que consideran que la política exterior está determinada fundamentalmente por la lógica del interés nacional en términos de poder, a partir de una concepción ya dada del interés nacional de los estados por lo cual desatienden otras variables que podrían influir sobre la constitución de las preferencias de los estados, como las identidades, la política doméstica, el accionar de actores no tradicionales y las normas e instituciones.

Estas lecturas entran en contradicción con otra bibliografía que, sin abordar directamente el tema de la creación del CDS, da cuenta de la evolución de las relaciones regionales en materia de cooperación en temas de seguridad y defensa alcanzados desde la redemocratización de la región. Estos trabajos ponderan de manera positiva los acuerdos alcanzados, tanto a nivel bilateral como regional, tales como los mecanismos de diálogo político, las medidas de fomento de la confianza y las declaraciones de zona de paz (Flemes, 2009; López, 2000; Mathias, Guzzi y Giannini, 2008, Rojas Aravena y Robledo, 2002).

Lo que es más, algunos de estos desarrollos suelen destacar el rol jugado por actores argentinos en la construcción de la idea de la cooperación regional en defensa, en particular de las comisiones de defensa del parlamento (Martínez, 2000). Asimismo, la literatura que aborda las políticas de defensas argentina y brasileña luego del retorno de la democracia llama la atención sobre una serie de transformaciones con respecto a los actores involucrados en su formulación y la vinculación de estos cambios con las políticas regionales de los mismos (Tibiletti, 2001). Pero más importante aun, los análisis sobre la creación del CDS basados en los determinantes de poder no contemplan otros interrogantes que pondrían en cuestión el poder explicativo de sus supuestos teóricos, tales como por qué

Argentina no sólo aceptó la constitución del CDS sino también se comportó como uno de los mayores promotores, o por qué Brasil no sostuvo en el tiempo aquel impulso inicial para determinar más decididamente la labor del CDS, o por qué este organismo se constituyó sobre el modelo de seguridad cooperativa que Brasil había resistido durante los años noventa.

En torno a lo expuesto sobre las insuficiencias de los análisis centrados en el factor del poder planteamos nuestro ***problema de investigación*** alrededor del siguiente interrogante ¿qué factores influyeron sobre la decisión brasileña de proponer la constitución del CDS y sobre la aceptación argentina de la misma? En base a esta pregunta la ***hipótesis*** sostenida en esta tesis es que la creación del CDS estuvo determinada por las coincidencias entre las identidades estratégicas de Argentina y Brasil surgidas de las interacciones de una diversidad de actores, entre los que se destaca una comunidad epistémica.

En consecuencia nuestra tesis aborda la influencia de los factores ideacionales sobre la formación de los intereses de la política de defensa de Brasil y Argentina con respecto a la inclusión de la defensa en la cooperación regional, identificando la manera en que las ideas de un conjunto de actores dieron forma a las actuales identidades estratégicas. Entre los actores argentinos, destacamos la existencia de una comunidad epistémica de la defensa: una red de expertos en el tema que formularon ideas seleccionadas por el poder político para dar forma a las principales decisiones sobre esta cuestión. Así, a modo de conjetura de partida, sostenemos que los procesos políticos de reformulación de las políticas de defensa con impactos sobre las identidades estratégicas en Argentina y Brasil, aun con sus particularidades, tuvieron importantes puntos de contacto en tanto los actores protagonistas de esos procesos compartieron una serie de instancias de investigación, discusión y negociación a lo largo de tres décadas. En consecuencia, ni la aceptación argentina del proyecto brasileño del CDS constituye un ejemplo de estrategia de *bandwagoning*, ni la iniciativa de Brasil puede explicarse completamente como una estrategia de liderazgo hegemónico[3].

En base a lo dicho, y como ***hipótesis secundarias*** sostenemos que Argentina adhirió a la creación del CDS como resultado de procesos políticos de definición

[3] Si bien reconocemos que países como Chile, Ecuador y Venezuela tuvieron un rol activo en la constitución del CDS, nuestro planteo teórico- metodológico enfocado a explicar este organismo en base a las identidades estratégicas surgidas de los proceso de formación de intereses de la política de defensa nos lleva a centrarnos en Argentina y Brasil.

de su identidad estratégica basada en el modelo defensivo y en la seguridad cooperativa. Por su parte, la iniciativa brasileña de incluir la defensa en la integración sudamericana estuvo determinada por la formulación de una identidad estratégica basada en el modelo disuasorio y en el rol de jugador global.

En suma, nuestra hipótesis relativiza los determinantes estratégicos de la política exterior asociados a las condiciones habilitadores y contenedoras dadas por la posición relativa de los estados en base a sus capacidades materiales, ponderando por el contrario los factores de tipo ideacional que operan sobre la formulación de los intereses nacionales, identificando la vinculación existente entre los procesos políticos domésticos y la política exterior. En virtud de esto el ***objetivo general*** de la tesis es analizar los elementos ideacionales en la formación de los intereses de política exterior y de defensa de Argentina y Brasil con el propósito de dar cuenta de la creación y las características del CDS. Como ***objetivos específicos*** la tesis busca describir los procesos domésticos de formulación de la identidad estratégica ocurridos en Argentina y Brasil a partir de la redemocratización; identificar las vinculaciones bilaterales de ambos procesos, con epicentro en la comunidad epistémica mencionada, con el fin de determinar las visiones construidas con respecto al otro y a la región; caracterizar los efectos de las definiciones identitarias sobre las características del CDS; y explicar el origen y las dinámicas de la comunidad epistémica para detectar coincidencias entre ambas identidades estratégicas.

Luego de esta introducción, la tesis continúa con un primer capítulo donde se presenta la perspectiva teórico-conceptual y se explicitan las principales decisiones metodológicas. A continuación, comienza la Primera Parte de la tesis, la cual reconstruye los procesos y los actores que intervinieron en la reformulación de las políticas de defensa de Argentina y Brasil, así como los procesos de interacción entre ellos y las ideas sobre las cuales discutieron e innovaron. En función de esto, los capítulos II, III y IV abordan respectivamente las décadas de los años ochenta, noventa y dos mil, haciendo hincapié en la caracterización de las principales decisiones y acciones en materia de política de defensa –fundamentalmente en su dimensión externa- así como la identificación de los protagonistas de estos procesos y la interacción bilateral sobre la cuestión. Asimismo, este ejercicio descriptivo es acompañado por un análisis del pensamiento estratégico de ambos países en cada década, mediante el uso de las

variables del marco de análisis de las comunidades epistémicas para el caso de Argentina, que serán presentadas luego de esta introducción.

Mientras que la Primera Parte de la tesis rastrea el origen de las ideas fundamentales de las respectivas políticas de defensa -poniendo de relieve aquellas que repercutieron en la relación bilateral- la Segunda Parte se propone relacionar ese pensamiento con, por un lado, la definición de las identidades estratégicas nacionales y, por el otro, la creación y las características del CDS. Así, se profundiza el análisis de cara a la comprobación de la hipótesis, tarea que abordamos en el capítulo V, en el cual traducimos el pensamiento estratégico en términos de las respectivas identidades estratégicas nacionales en sus cinco dimensiones –contextual, de rol, de intereses, amenazas e instrumental- para luego establecer la vinculación entre dichas definiciones identitarias y las principales políticas de defensa nacional, con énfasis en aquellas vinculadas a la inclusión de la defensa en la cooperación regional. El capítulo finaliza con un análisis de las características del CDS a la luz de las respectivas identidades estratégicas.

Finalmente, en la conclusión realizamos una interpretación de lo sostenido en los capítulos con el propósito de responder al interrogante sobre la manera en que las definiciones identitarias -surgidas en el marco de la interacción entre los actores de las respectivas políticas de defensa- informaron las decisiones de cada uno: en el caso de Brasil, la propuesta de constituir el CDS, y en el caso de Argentina la aceptación de la misma. Asimismo, contrastamos nuestro análisis basado en los factores ideacionales como variables relevantes que operaron sobre la formulación del interés nacional de Argentina y Brasil respecto a esta cuestión, en relación a explicaciones rivales basadas en el factor del poder.

Capítulo I: Los elementos ideacionales en la formación de intereses de la política exterior. Las comunidades epistémicas.

> "If our IR theories contain no human beings, they will erroneously paint for us a world of no change, no creativity, no persuasion, no accountability" (Hudson, 2005:3).

Tal como señalamos en la introducción, parte importante de las lecturas sobre la creación del CDS y la política sudamericana aparecen permeadas por una perspectiva teórica que privilegia el factor del poder en la determinación de las políticas exteriores de los estados, una premisa fundamentalmente vinculada a la teoría realista de las Relaciones Internacionales. Dentro de la complejidad de esta perspectiva es posible señalar algunos presupuestos fundamentales compartidos por las distintas variantes que la conforman. Para el realismo tanto la naturaleza humana egoísta (Morgenthau, 1963; Aron, 1963) como la estructura anárquica del sistema internacional (Waltz, 1988, Mearsheimer, 2001) representan imperativos que condicionan fuertemente las conductas de los estados. A raíz de estos elementos, los estados se ven compelidos a llevar adelante políticas de poder para garantizar el logro de su interés nacional, que como mínimo implica la supervivencia y como máximo alcanzar una posición de supremacía sobre el resto. La condición estructural del sistema internacional dificulta la cooperación ya que los estados deben tener en cuenta las ganancias relativas al igual que las absolutas (Grieco, 1993; Powell, 1993), conduciéndolos a privilegiar estrategias de balance de poder más que de cooperación.

En este marco, las instituciones y las normas internacionales son un reflejo de las relaciones de poder (Mearsheimer, 1994). Asimismo, aunque con matices, se entiende que poca diferencia hacen las variedades de régimen político o el sistema económico de los estados, ni la ideología de los gobiernos, ni los compromisos que hayan asumido frente a otros estados: la política exterior se verá constreñida por los determinantes estructurales que los estados no pueden desatender.

Cierto es que esta amplia tradición de pensamiento fue complejizándose a medida que la disciplina se desarrolló. En un artículo de reseña, Gideon Rose (1998) sistematizó estos cambios a partir de aquellos aportes realizados dentro del

realismo como intentos por complementar las deficiencias de la vertiente estructural inaugurada por Waltz en los setenta, la cual había logrado influir fuertemente sobre los trabajos enmarcados en el realismo a partir de entonces.

En "Teoría de la Política Internacional", Waltz había condensado los principios del neorrealismo con el explícito propósito de dar lugar a una teoría parsimoniosa sobre las relaciones internacionales, esto es, una teoría que explicara las dinámicas fundamentales de la política internacional a través de un puñado de leyes. Así, las variables que importaban para comprender los determinantes de las interacciones entre los estados eran simples y evidentes: el impacto de la anarquía como principio ordenador de la estructura del sistema internacional y la distribución de las capacidades de poder entre los estados. Tal como reconocía el autor, esta elección tornaba a su planteo mucho más útil para dar cuenta de las grandes lógicas de las relaciones entre estados que para explicar políticas exteriores concretas.

Asumiendo esas limitaciones, otros teóricos enrolados en el realismo fueron incluyendo variables adicionales para complementar el supuesto realista tradicional sobre la influencia determinante que ejerce la anarquía en la política internacional, presionando a los estados hacia la adopción de una política de poder. El trabajo de Rose señaló los aportes y limitaciones de tres corrientes que intentaron esa empresa - la *innenpolitik* y las versiones ofensiva y defensiva del realismo-para luego reseñar un enfoque superador de estas: el realismo neoclásico.

Según Rose, el valor de esta última corriente reside en incorporar dos variables intervinientes, lo cual le permite conservar el supuesto realista básico respecto a que "el espectro y la ambición de la política exterior de un país responden en primer término a su lugar en el sistema internacional" el cual está dado por sus capacidades materiales de poder relativas. Así, esta variable independiente, sostienen los realistas neoclásicos, precisa ser traducida mediante, por un lado, las percepciones que los líderes tienen respecto al poder relativo del estado y, por otro, al control que estos pueden tener sobre el aparato estatal, lo cual les permitirá, o no, movilizar recursos para alcanzar las metas de política exterior.

Esta versión del realismo nos parece más útil que el planteo de Waltz como explicación rival a refutar por dos motivos. En primer lugar, por la limitación arriba mencionada ya reconocida por este autor respecto a que su teoría es

inadecuada para realizar análisis de políticas exteriores. En segundo lugar, porque el neorrealismo de Waltz también es más apto para explicar la dinámica entre grandes potencias en lugar de las interacciones entre estados que no entran en esa categoría, como los que son analizados en esta tesis.

Aplicando aquellos supuestos a nuestro problema de investigación vemos que la bibliografía mencionada en la Introducción se encuentra en gran parte basada en ellos. Así, Brasil habría propuesto el CDS desde una posición de liderazgo asumida como consecuencia de haber incrementado su poder relativo, un aumento de capacidades que fue percibido por una elite que contó con importante control sobre el aparato estatal: una economía pujante y un inédito poder sobre una de las diplomacias más burocratizadas de la región. Argentina, por su parte debió aceptar tanto la constitución de un espacio regional que diluyó a su principal interés –el Mercosur- así como la creación de un organismo de cooperación en defensa, colocando bajo la órbita brasileña una dimensión de la política exterior en la cual supo ser influyente en otros tiempos. Ahora bien, los supuestos realistas no logran dar cuenta de por qué, en lugar de un rol pasivo, Argentina se sumó con entusiasmo y desempeñó un rol protagonista en la construcción y en los trabajos del CDS, ni tampoco por qué Brasil luego de la creación del organismo bajó su perfil diplomático en esta área. De igual manera, las predicciones realistas no proveen una respuesta a la pregunta respecto a las características de las iniciativas de los actores poderosos para incrementar su poder, lo que en nuestro caso de estudio estaría dado por el modelo de seguridad regional representado por el CDS.

Tal como adelantamos en la Introducción, para responder a aquellas incógnitas que las explicaciones existentes dejan sin respuesta recurrimos a una de aquellas perspectivas que surgieron en base al cuestionamiento de las deficiencias que planteaba el neorrealismo. Estos esfuerzos, que ejercieron un fuerte impacto sobre la disciplina, tuvieron lugar en el marco del debate entre el racionalismo y el reflectivismo. No cabe aquí reproducir el intercambio de argumentos ontológicos y epistemológicos que caracterizó a las Relaciones Internacionales entre la segunda mitad de los ochenta y los noventa, ejercicio ya realizado por algunos de los protagonistas de esa disputa (Hermann, 1998; Keohane, 1988; Smith, Booth y Zalewski, 1996), sino poner de relieve las características de uno de los principales contendores que sirve como enfoque teórico de nuestra tesis: el constructivismo.

Teniendo en cuenta la gran diversidad de desarrollos que tuvieron lugar al interior de esta perspectiva, cabe señalar que adoptaremos la variante denominada constructivismo convencional (Hopf, 1998). En el marco de esta, autores como Alexander Wendt (1992, 1994, 1999), Peter Katzenstein (1996), Emanuel Adler (1997, 2005), Martha Finnemore (1996, 1998) han centrado su interés en definir y argumentar sobre el peso de variables ideacionales como la identidad y las normas para entender la política exterior de los estados y las dinámicas del sistema internacional, aunque conservando una epistemología muy cercana a la tradicional. En particular, partimos de la crítica que esta teoría hace respecto a la premisa de que los estados constituyen unidades funcionalmente similares, condicionadas por la estructura anárquica del sistema internacional. Por el contrario, los autores constructivistas sostienen que las distintas maneras en que los estados representan quiénes son en términos políticos, sociales y económicos determinan los intereses nacionales que perseguirán, así como las estrategias que utilizarán, afectando incluso las dinámicas que adquiere la política internacional.

Los fundamentos de la crítica realizada por parte del constructivismo tanto al Realismo como al Liberalismo han sido objeto de análisis por parte de una amplia bibliografía (Adler, 1997; Guzzini, 2000; Risse-Kappen, 2002; Ruggie, 1998), habiendo sido incluso trabajado por nosotros (Vitelli, 2014) y como parte de otras tesis de doctorado de la disciplina (Merke, 2008; Pereira Doval, 2012). Dado que esta investigación no se propone ser un estudio de caso con el propósito de comprobar o refinar la teoría, entendemos que la discusión respecto al alcance explicativo del marco teórico puede ser obviada en esta tesis. En su lugar, este apartado busca especificar, en el siguiente orden: cuáles premisas del constructivismo sostienen nuestro argumento, elaborado con el propósito de caracterizar de manera más fiel el devenir de la cooperación regional en defensa; de qué manera se vincula el constructivismo con el marco conceptual de las comunidades epistémicas y cuáles son los conceptos fundamentales de este esquema teórico; y por último, cuáles fueron las principales decisiones metodológicas y el diseño de investigación seguido, incluyendo la operacionalización de las variables de la comunidad epistémica y de la identidad estratégica.

De esta manera, el constructivismo opera como macrovisión desde la cual planteamos nuestra hipótesis. A su vez, a partir de nuestras investigaciones

preliminares tempranamente identificamos la importante participación de un conjunto de expertos en materia de defensa en los procesos de formación de intereses relativos a las políticas analizadas, en virtud de lo cual escogimos utilizar las premisas y los conceptos relativos al estudio de las comunidades epistémicas para complementar el relato explicativo.

En virtud de lo señalado, nuestro abordaje considera fundamental analizar las políticas exteriores de Argentina y Brasil hacia la creación del CDS a partir de la influencia de elementos ideacionales en los procesos de formación de intereses, fundamentalmente en su dimensión doméstica y bilateral. Nos interesa en particular analizar la manera en que los actores políticos adquirieron y construyeron nuevos entendimientos sobre la identidad internacional y estratégica del estado, los procesos políticos mediante los cuales esos entendimientos se transformaron en dominantes guiando las políticas exteriores (Herman, 1996), así como la difusión de los mismos a nivel bilateral y regional (Adler, 2005), como fundamento de las posibilidades de cooperación en estos.

El constructivismo y los procesos de formación de intereses e identidades en política exterior

A lo largo de los más de veinte años de desarrollo del constructivismo se han ensayado un número importante de definiciones del mismo, sin que ninguna de ellas se haya consagrado como formulación canónica. No obstante, consideramos que lo subrayado por Richard Price y Christian Reus-Smit (1998: 266-267) constituye una enunciación que destaca los elementos más significativos de esta perspectiva en lo que hace a nuestro tema de investigación. Los autores mencionados definen al constructivismo a partir de la selección de tres presupuestos ontológicos centrales que esta teoría asume sobre la vida social y su impacto sobre aspectos de la política internacional: a) La importancia de las estructuras normativas o ideacionales al igual que las estructuras materiales; b) Las identidades como constitutivas de los intereses y las acciones, de manera que entender cómo están constituidos los intereses es la clave para explicar una amplia gama de fenómenos internacionales que los racionalistas han malinterpretado o ignorado; y c) Los agentes y las estructuras están mutuamente constituidos, pero a

pesar del poder constituyente de las estructuras, estas no existen independientemente de las *knowledgeable practices* de los agentes sociales.

En lo que concierne al primer elemento, las estructuras normativas o ideacionales, nuestra investigación plantea que las decisiones de política exterior aquí analizadas no pueden comprenderse en su plenitud sin tener en cuenta los entendimientos que las informaron, los cuales fueron surgiendo de procesos de investigación, discusión y negociación durante al menos tres décadas. En este sentido, según las particularidades del caso estudiado, tomamos una forma particular de las ideas que podríamos definir como pensamiento estratégico, o entendimientos con respecto a los intereses relativos a la política exterior y la defensa, y su vinculación con definiciones identitarias de los estados. A partir de esto, ponemos en segundo plano el análisis de la influencia de normas e instituciones, uno de los objetos de estudio más difundido entre los constructivistas. Como será explicitado en el siguiente apartado, este es el principal punto de convergencia entre el constructivismo y el marco conceptual de las comunidades epistémicas.

En segundo lugar, el elemento que los autores mencionan al finalizar corresponde con otro componente clave de nuestro argumento: la centralidad que tuvo la agencia –prácticas concretas, tanto de reflexión y discusión como de negociación política doméstica e internacional- en la definición de la política exterior de los estados. Sobre este elemento teórico subrayado por Hudson en la cita que incluimos al comienzo del capítulo, Audie Klotz y Cecilia Lynch centraron su atención en una importante bibliografía metodológica, argumentando que tanto las continuidades estructurales como los procesos de cambio están basados en la acción, la cual por su parte, está influenciada por el contexto social, espacial e histórico (2007: 3). Se trata de la mutua constitución entre el agente y la estructura, que significa que, al contrario de lo supuesto por el individualismo propio de las teorías racionalistas de la elección, la agencia se encuentra condicionada por las identidades y los intereses, elementos que no están dados sino que, por el contrario, están *socialmente construidos*. Como explica Jeffrey Checkel, al decir "socialmente" se otorga mayor peso a lo social- como lo opuesto a lo material- en la política mundial, a partir de lo cual no es tanto el hecho bruto de la existencia de las capacidades materiales lo que importa, sino el contexto social que les da sentido a esas capacidades. Y "construido" se refiere a entender

la existencia del mundo como resultante de las interacciones entre los agentes y las estructuras de su ambiente: normas sociales o discursos sociales (2007: 72). Por su parte, pensar en términos de la mutua constitución, "permite abrir la caja negra de la formación de identidad e interés; los intereses de los estados emergen de y son endógenos con respecto a la interacción con las estructuras" (Price y Reus-Smit, 1998: 325-326).

Finalmente, en relación al segundo elemento de la definición dada por Price y Reus-Smit, la relación entre los entendimientos *discutidos* y las definiciones identitarias adoptadas por los estados es otra premisa teórica que subyace a nuestra hipótesis sobre la creación del CDS: esto es, que Brasil propuso y Argentina aceptó este organismo en virtud de coincidencias respecto a las identidades estratégicas de estos estados, surgidas en parte importante a partir de la interacción de actores relevantes para la formulación de las respectivas políticas de defensa.

Como señalan Finnemore y Sikkink (2001: 398) uno de los principales aportes del constructivismo ha sido señalar que la identidad del estado moldea las preferencias y las acciones estatales. Esto es, la manera en que los estados representan quiénes son en términos políticos, sociales y económicos -lo cual ocurre a través de procesos que reciben influencias tanto domésticas como sistémicas- ofrece una base para la definición de los intereses nacionales. Con respecto a estos, el constructivismo busca refutar su naturaleza meramente material y exógena. Como señalan Klotz y Lynch, para esta perspectiva, ni las identidades ni los intereses "son auto-evidentes o estáticos; su formación es un proceso que necesita ser explicado" (2007:87). De este modo, identidad e interés implican que, contrariamente a la *intercambiabilidad* de los estados postulada por el neorrealismo y en menor medida por el neoliberalismo, los estados difieren entre sí en diversos sentidos, una cuestión sumamente relevante ya que, como señala Paul Kowert "en un mundo de recursos escasos, oportunidades fugaces y mecanismos de gobernanza débiles, resulta vital saber con quiénes nos vamos a encontrar" (2001: 269).

Desde que el constructivismo popularizó el término en las Relaciones Internacionales ha surgido una creciente producción académica relacionada con la identidad y su vinculación con la política exterior y la política internacional (Neumann, 1996; Lapid y Kratochwil, 1996; Checkel y Katzenstein, 2009). Como

señalan algunos autores, la identidad es un concepto cada vez más utilizado, aunque su significado no resulta auto-evidente. De la misma manera, como muchos conceptos de las ciencias sociales, el término identidad está sujeto a la polisemia, algo que ocurre particularmente con aquellas nociones que están muy presentes en el lenguaje cotidiano (Fearon, 1999). Incluso al interior del constructivismo existen diversas maneras de conceptualizar y de investigar a la identidad, aunque en mayor o en menor medida todas apuntan a refutar el supuesto de los estados como *like-units*, el del interés nacional definido en términos de poder y la anarquía como un inexorable sistema de auto-ayuda[4].

En esta tesis, al abordar un segmento particular de la política exterior de los estados, decidimos utilizar el concepto de *identidad estratégica*, trabajado incluso al interior de la misma comunidad epistémica que es identificada aquí como un actor clave del caso analizado. Antes de desagregar este concepto, lo cual será realizado más adelante, vale por el momento precisar que el mismo se refiere a la relación entre la identidad estatal y la defensa nacional.

Una de las primeras obras colectivas que se propusieron abonar el argumento sobre los efectos de los factores ideacionales –entre ellas las identidades- en la seguridad internacional fue el libro editado por Peter Katzenstein en 1996 titulado "*The Culture of National Security. Norms and Identities in World Politics*". En él, los contribuidores abordaron los determinantes sociales, en el sentido de ideacionales, de las políticas de defensa de los estados, mediante la aplicación de un conjunto reducido de premisas a investigaciones empíricas sobre temas de defensa nacional y seguridad internacional. Esos factores sociales, conceptualizados por los autores como los *ambientes institucionales y culturales* conformados por normas e identidades, se plantearon como determinantes de las políticas de defensa, contrariamente a lo señalado por aquellas teorías que priorizaban los determinantes del ambiente estratégico. Los autores del volumen consideraron que al dejar sin investigar los determinantes sociales, estos desarrollos daban lugar a explicaciones indeterminadas. En función de esto, la pregunta de investigación general que se hicieron los contribuidores fue de qué manera las identidades y las normas influyen sobre la manera en la que los estados definen sus intereses de defensa (Katzenstein 1996: 499).

---

[4] En el caso del constructivismo crítico, la identidad está más vinculada a la producción de determinadas subjetividades y la construcción de enemigos y amenazas (Doty, 1993).

Los autores reunieron en un conjunto de argumentos los presupuestos fundamentales que guiaron los ensayos empíricos del libro, a saber: que *los ambientes de los estados*- domésticos y globales- son en parte importante elementos ideacionales (culturales e institucionales), más que materiales. Ellos dan forma a las identidades estatales, a los intereses de seguridad y a las políticas de defensa de los estados, y a su vez tienen origen en las identidades de los estados, las cuales afectan las estructuras normativas interestatales en materia de seguridad. Las políticas de los estados producen y reconstruyen la estructura cultural e institucional, cerrando el círculo de la mutua constitución de los agentes y las estructuras durante la interacción. A partir de esto, en la primera parte del libro reunieron ensayos sobre los contextos culturales e institucionales en el marco de los cuales los estados y gobiernos definen sus intereses y actúan, y en la segunda parte estudiaron casos relacionados con la manera en que las identidades colectivas –construidas- de los actores políticos afectan sus intereses y políticas de defensa.

A efectos de esta tesis, consideramos relevante profundizar en lo planteado por dos de los ensayos empíricos del libro que tratan sobre procesos de formación y transformación de identidades estatales a partir de los efectos de las ideas[5]. El primero de ellos, «*Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan*» de Thomas Berger, porque utiliza el concepto de *cultura político-militar*, muy vinculado al nuestro de *identidad estratégica*. El segundo, «*Identity, Norms, and National Security: The Soviet Foreign Policy Revolution and the End of the Cold War*» de Robert Herman, porque sin utilizar el marco conceptual de las comunidades epistémicas, toma un caso en el cual resultó clave la participación de actores que tuvieron una dinámica similar al nuestro, esto es, que investigaron, discutieron y negociaron sobre determinadas ideas, en base a las cuales influyeron sobre la decisión política.

En su trabajo sobre las políticas de defensa de Japón y Alemania, Berger subrayó que estos dos estados llevaban ya en la década del noventa más de medio

[5] Los procesos de formación y transformación de identidades estatales a partir de los efectos de las ideas pueden originarse tanto en el nivel de análisis sistémico como en el doméstico. En el primer caso, referido al contexto internacional, se observa el impacto de las normas que se difunde a través de la interacción estatal, los regímenes internacionales y las comunidades epistémicas transnacionales (Adler 1992, Haas 1992a, 1992b). En lo que respecta al nivel de análisis doméstico se estudia la manera en que determinados objetivos de política exterior son seleccionados en la competencia con otras alternativas (Klotz y Lynch 2007: 88).

siglo de políticas de defensa que des-enfatizaban los instrumentos militares como medios para lograr objetivos nacionales, a pesar de las grandes transformaciones ocurridas en el ambiente estratégico y el crecimiento en términos de poder que experimentaron (1996: 317). Si bien las explicaciones que en base a factores estructurales proveen el neorrealismo y el neoliberalismo logran explicar por qué estos países desarrollaron políticas de defensa sujetas a los designios de Estados Unidos, Berger señala que estas perspectivas tienen dificultades para dar cuenta de la reticencia alemana y japonesa a adoptar un rol militar más activo en la política internacional una vez que las condiciones internacionales se modificaron[6].

El autor argumenta que para explicar el antimilitarismo en Japón y Alemania contemporáneos es necesario ir más allá de los condicionantes estructurales y examinar el contexto cultural-institucional doméstico en el cual se formula la política de defensa. Más concretamente, la hipótesis sostenida por Berger es que las experiencias históricas y la manera en que fueron interpretadas por parte de los actores políticos domésticos, dieron lugar a creencias y valores relacionados con la renuencia a recurrir a la fuerza militar. Esas creencias fueron institucionalizadas en los respectivos sistemas políticos, tanto de manera informal y formal, llegando a constituir parte integral de las identidades nacionales actuales, haciendo que los dramáticos cambios internacionales de finales de la Guerra Fría sólo tuvieran un impacto marginal sobre las respectivas políticas de defensa (1996: 318).

Para superar la indeterminación que supone la explicación en base a factores estructurales Berger propone introducir la variable de la identidad nacional y la manera en que la definición de esta da forma al interés nacional. Para esto, utiliza el concepto de cultura político-militar, como "un subconjunto de la cultura

---

[6] La adhesión de Alemania y Japón al esquema de seguridad occidental que suponía para ellas un rol militar subordinado y limitado no sólo obedeció a haber sido las naciones derrotadas en la Segunda Guerra Mundial sino que también respondía al temor con respecto a la amenaza soviética y china. Estas eran condiciones estructurales que disminuían seriamente el espacio de maniobra de estos dos países. Sin embargo, las modificaciones introducidas en las décadas del sesenta y setenta –el crecimiento económico de ambos países, así como la pérdida de poder relativo de Estados Unidos y la distensión internacional- no modificó sus tímidas políticas de defensa. Incluso cuando recibieron demandas de sus aliados en el sentido de adoptar un rol militar más activo en las cuestiones de seguridad internacional, ya durante la pos guerra fría, ninguno de los dos países en cuestión optó por una política de defensa más asertiva. En consecuencia, según Berger, Alemania y Japón no se comportaron ni como maximizadores de poder ni como optimizadores de seguridad. De la misma manera, tomando premisas neoliberales, si bien la proliferación de instituciones internacionales y la interdependencia económica constituyen incentivos para disminuir la preocupación por la competencia militar, estos factores por si solos no logran dar cuenta de la intensidad del antimilitarismo que surgió en estos dos estados, en comparación con la experiencia de países sometidos a las mismas condiciones estructurales (Berger, 1996: 319-325).

política más amplia que influye sobre cómo los miembros de una determinada sociedad consideran a la seguridad nacional, las fuerzas armadas como institución y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales" (1996: 325-326). Resulta interesante señalar que este concepto guarda una considerable similitud con el de identidad estratégica con el que trabajamos, a saber: "aquellos elementos decantados de los vaivenes de la cultura estratégica que definen el modo en que una comunidad organizada en un determinado estado nación se ha relacionado con el uso de la violencia armada para el logro de sus objetivos nacionales a lo largo de su historia" (Tibiletti, 2012)[7].

En lo que respecta a los procesos de formación y transformación de intereses en las sociedades pluralistas, Berger sostiene que la rexaminación de las creencias y valores de una sociedad involucra un proceso con múltiples actores -motivados por sus propias experiencias e intereses- que buscan establecer sus entendimientos como obligatorios para el resto de la sociedad, en donde se dan procesos de negociación y contemporización. Una vez acordados se institucionalizan en el sistema político y no pueden ser fácilmente modificados, aun cuando cambia el balance de poder entre esos actores domésticos (1996: 327). Es en este sentido que se entiende a la cultura político-militar como socialmente construida.

Por su parte, Robert Herman analizó la manera en que los actores políticos adquieren y construyen nuevos entendimientos sobre la identidad nacional e internacional del estado y los procesos políticos mediante los cuales esos entendimientos se transforman en políticamente dominantes, guiando así las políticas exteriores, a partir del caso del surgimiento del *New Thinking* soviético, el cual posibilitó la transformación de las relaciones entre las superpotencias y el fin de la Guerra Fría. De acuerdo con Herman, mientras que para el realismo la URSS realizó un ajuste táctico determinado por imperativos domésticos y/o internacionales, lo que verdaderamente ocurrió fue una genuina re-conceptualización de intereses basada en nuevos entendimientos colectivos sobre las dinámicas de la política mundial y en las identidades cambiantes de los estados. Su argumento central es que el "giro fundamental ocurrido en la política exterior soviética fue producto de la evolución cognitiva y la *policy*

[7] Si bien la cita corresponde al autor, es necesario aclarar que el concepto no es de su autoría exclusiva. De todos modos, Tibiletti se ha dedicado a profundizar en torno al concepto, volviéndose una referencia obligada sobre el mismo.

entrepeneurship ocurridas al interior de redes de reformadores pro-occidentales aunque pertenecientes al sistema político soviético, coincidentes con la llegada al poder de un liderazgo comprometido con el cambio y receptivo a nuevas ideas sobre los problemas del país" (1996: 273).

De esta manera, Herman no discute que las circunstancias materiales internacionales como los cambios en la distribución del poder a favor del bloque occidental, y las domésticas, fundamentalmente la crisis económica de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), afectaron la evolución intelectual y la elección de políticas de los decisores en cuestión. Pero sostiene que tomar únicamente el ambiente estratégico y la elección racional como variables explicativas nos lleva a una explicación indeterminada, ya que no permite conocer la especificidad de la respuesta de un estado. Esta dependerá, al menos en parte importante, de la manera en que ese gobierno entiende el mundo. En consecuencia, parte de un marco de análisis que incluye las ideas y las identidades, enfocándose en la evolución intelectual ocurrida al interior de la elite y el proceso político por el cual las nuevas prescripciones estratégicas propuestas por los reformistas al interior del sistema soviético se convirtieron en políticas estatales (1996: 277)[8].

Las características del caso en cuestión le permiten a Herman incluir en el proceso político a una amplia gama de actores que estuvieron involucrados en la transformación del pensamiento y de la política soviética en la década de los ochenta. Tal como mencionamos más arriba, Herman evita hablar de comunidades epistémicas, optando en su lugar por el concepto de *redes de especialistas* para dar cuenta de dos procesos distintos pero interrelacionados: "1) la construcción social de las ideas/ideología y las identidades que dieron al *New Thinking* su orientación radical; y 2) la impugnación/selección política, o cómo estas concepciones compartidas se transformaron en la base de la política estatal a

[8] Un enfoque similar fue desarrollado por Risse-Kappen, de acuerdo con quien, a la hora de explicar el fin de la Guerra Fría resulta necesario responder a dos grupos de preguntas. Uno de ellos puede resumirse en el interrogante por qué la URSS cambio su política exterior hacia la adaptación en lugar de reforzar su rol imperial, por qué se retiró en lugar de reforzar su posición por la fuerza. El segundo grupo de preguntas se refiere a la respuesta de Occidente y se interroga respecto a por qué Estados Unidos y sus aliados no aprovecharon la situación de retroceso de la URSS para acelerar su colapso. De acuerdo a Risse, cualquier intento de responder a estas preguntas desde factores estructurales o funcionales redundará en una explicación indeterminada. Para llegar a comprender el contenido específico del cambio en la política exterior soviética y de la respuesta occidental es necesario incluir variables ideacionales: "las ideas intervienen entre los factores materiales *power-related* y las preferencias e intereses estatales" (1995: 188).

finales de los ochenta" (1996: 285). En una nota al pie el autor fundamenta la decisión de haber descartado el concepto de comunidades epistémicas en el hecho de que los actores en cuestión no responden al criterio de poseer un conocimiento decisivamente técnico, componente que Herman evaluaba como fundamental para la bibliografía sobre comunidades epistémicas de esos tiempos. En el apartado siguiente veremos que ese criterio ha sido flexibilizado, haciendo que los casos que involucran la acción de redes de especialistas con conocimiento de tipo socio-político sean sujetos válidos de análisis desde el marco de las comunidades epistémicas.

Como mencionamos más arriba, en función de nuestras investigaciones preliminares sobre los actores que protagonizaron la formulación de las políticas de defensa de Argentina y Brasil desde la década del ochenta –en las que subyacen importantes definiciones identitarias- consideramos pertinente la utilización del marco conceptual sobre las comunidades epistémicas.

Constructivismo y comunidades epistémicas

Si bien los desarrollos sobre comunidades epistémicas no necesariamente se han dado en el marco del constructivismo, un elemento importante que vincula a ambos es el rol asignado a la agencia en la vida social, incluidas desde luego las relaciones internacionales. El constructivismo trata sobre la influencia mutua, histórica y dinámica entre el agente –las personas y los grupos- y las estructuras sociales, esto es, las normas, las identidades, los significados. Estas dan sentido a la vida social en la cual tiene lugar la acción humana, pero se supone que en algún momento esta acción dio origen a los componentes estructurales.

Lo que es más, este supuesto deja abierta la posibilidad del cambio de las estructuras, mediante un rol protagónico de los agentes en su capacidad de interpretación y reinterpretación de las relaciones sociales. Como explican Klotz y Lynch (2007: 44), mientras que los discursos ubican a los actores en un lugar en el mundo, en virtud de la mutua constitución, el constructivismo entiende que, a su vez, los actores pueden aceptar u oponerse a ese discurso dominante y modificar la manera en la que otros actores ven el mundo, algo que usualmente ocurre en coyunturas de crisis. Por su parte, los discursos de estos agentes, que pasan a transmitir nuevos significados, vuelven a replicar identidades y prácticas a través

de su lenguaje. De esta manera, si bien los agentes sociales actúan enmarcados en un contexto social y normativo, a la vez lo hacen motorizados por sus propias intenciones e interpretaciones (individuales y grupales), las cuales determinan cómo y cuándo los agentes "estimulan, auspician, bloquean, revolucionan, producen, reproducen, legitiman, deslegitiman, destruyen o reconstruyen estructuras" (Klotz y Lynch, 2007: 45).

Uno de los temas más desarrollados en lo que concierne a la relación entre los individuos, su agencia y las estructuras fue el concepto de aprendizaje. En oposición a la noción simple de aprendizaje propuesta por el denominado cognitivismo débil (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999)[9] los constructivistas entienden al aprendizaje como un cambio en el *background knowledge*, que reside no sólo en las mentes de las personas sino también en las prácticas humanas. Llevado al estudio de las relaciones internacionales, el aprendizaje se concibe como un proceso en el que "las ideas innovadoras sobreviven preferencialmente a procesos de selección política e institucionalización y por lo tanto se convierten en la base de las nuevas prácticas internacionales y los intereses nacionales" (Adler, 2005: 65). Se trata de la definición que Adler ofrece para el concepto de *aprendizaje colectivo y complejo*. Esto implica dos cuestiones: en primer lugar, que se trata de un fenómeno que ocurre a nivel social, aun cuando quienes lo experimentan son los individuos, ya que lo que cambia son factores que sólo son concebibles en sociedad. Y en segundo lugar, el aprendizaje es complejo porque implica una redefinición identitaria y no un mero ajuste de las estrategias de acción. Puesto de otro modo, se entiende al aprendizaje en Relaciones Internacionales como:

> "la adopción por parte de los hacedores de políticas de nuevas interpretaciones sobre la realidad, al tiempo que son creadas e introducidas en el sistema político por individuos e instituciones (…) La capacidad para generar nuevas cogniciones está relacionada no sólo con la adquisición de nueva información sobre el ambiente sino también con nuevas e innovadoras maneras de trazar vinculaciones entre causas y efectos y entre medio y fines" (Adler, 2005: 72).

En resumen, el marco conceptual de las comunidades epistémicas reúne estos elementos teóricos: el aprendizaje colectivo/ complejo y la vinculación entre ideas

[9] Se entiende al aprendizaje como "un cambio en las creencias (o el grado de confianza en las creencias propias) o el desarrollo de nuevas creencias, habilidades o procedimientos como resultado de la observación y la interpretación de la experiencia" (Levy, 1994:283).

y política. Si bien es posible rastrear el concepto en trabajos de Ernst Hass (1968) y John Gerard Ruggie (1975), fue a finales de los ochenta y principios de los noventa que esta conceptualización surgió como un enfoque alternativo frente a aquellos que privilegiaban las variables sistémicas como las determinantes del comportamiento de los estados en los regímenes internacionales, y aquellos que entendían que las variables domésticas constituían los principales condicionantes de la acción estatal en las instituciones. Frente a esto, Haas y otros (1992) exploraron la posibilidad de que los actores gubernamentales aprendieran nuevos patrones de razonamiento y pudieran en consecuencia comenzar a perseguir nuevos intereses estatales. Así, concluyeron que la manera en que los estados identifican sus intereses y reconocen la amplitud de acciones consideradas apropiadas en áreas de cuestiones de formulación de políticas es una función de la manera en que los decisores entienden los problemas o de la forma en que estos son representados por parte de quienes los asesoran, bajo condiciones de incertidumbre (Haas, 1992b: 2).

En función de esto, propusieron un enfoque centrado en el rol jugado por las redes de expertos en la articulación de las relaciones de causa- efecto vinculadas a problemas complejos, que ayudan a los estados a identificar sus intereses, enmarcar las cuestiones para el debate colectivo, proponer políticas específicas e identificar los puntos de negociación destacados. De esta manera el enfoque se construyó alrededor de dos factores fundamentales: por un lado, el peso explicativo que adquieren los elementos ideaciones por sobre los determinantes materiales, y por otro lado, la interrelación entre el nivel doméstico y el internacional.

En función de lo dicho, según la define Haas (1992b: 3), una comunidad epistémica es “una red de profesionales que posee reconocida *expertise* y competencia sobre un tema determinado y que reclama autoridad sobre un conocimiento que es relevante para la formulación de políticas vinculadas a ese tema o campo”. El concepto se planteaba dar cuenta de la creciente participación de expertos en la formulación de políticas domésticas con repercusión internacional, en un contexto sistémico marcado por la incertidumbre respeto a los impactos de las decisiones estatales, producto de la interdependencia y la creciente complejidad de las cuestiones, tales como el control de armas estratégicas (Adler, 1992), la protección de la capa de ozono (Haas, 1992b)y la

regulación financiera internacional (Ikenberry, 1992). Estos temas, en virtud de su alta tecnicidad, hacían imprescindible para los decisores recurrir a expertos para el asesoramiento previo a la formulación de políticas[10].

Pero si bien el nivel técnico de las cuestiones fue fundamental en los orígenes de este marco conceptual, resulta necesario aclarar que el mismo no sólo se aplica a investigaciones sobre la influencia de los científicos o los académicos de las ciencias exactas y naturales. En una revisión de la bibliografía sobre comunidades epistémicas Mai'a Davis Cross (2013) señaló que a pesar de haber recibido gran atención, este marco conceptual acabó restringiendo el espectro empírico de su aplicación a casos vinculados a grupos científicos, a la vez que se privilegiaron los estudios de caso único. A pesar de esto, la autora recupera la utilidad del planteo y propone ajustes y áreas de mayor desarrollo para el marco conceptual de las comunidades epistémicas, aportes que retomamos en las siguientes páginas.

En consonancia con esta visión renovada sobre las comunidades epistémicas, sostenemos que, más que el tipo de conocimiento que condiciona la decisión política o la pertenencia institucional de los actores, el marco de las comunidades epistémicas apunta a comprender que la reflexión, la discusión de teorías y resultados, las propuestas prácticas en base a estos elementos y la selección política de esas *teorías en sentido amplio* constituyen prácticas de formación de intereses en la definición de la política exterior emprendidas por un conjunto de actores, que pueden ser parte de la academia científica o no, de las ciencias exactas o sociales, y que tiene una dimensión doméstica tanto como una transnacional.

Como explica Haas, "lo que une a los miembros de una comunidad epistémica es la creencia compartida, o la fe en la veracidad y la aplicabilidad de formas particulares de conocimiento o verdades específicas" (1992b:3), algo que

[10] Desde esta perspectiva se han abordado empíricamente casos en los cuales los mismos condicionantes materiales pueden despertar distintas expectativas basadas en interpretaciones diferentes. Uno de estos ejemplos es el estudio de Adler sobre el origen y las dinámicas de la política de restricción de armamento estratégico entre Estados Unidos y la URSS durante la Guerra Fría. Según el autor, un grupo de expertos norteamericanos jugó un rol fundamental en la creación de un conjunto de entendimientos y prácticas sobre el control de las armas nucleares de ambas superpotencias, ganándole la pulseada por la influencia política a otro grupo que sostenía ideas distintas sobre esas mismas armas. Mientras que estos últimos creían que la guerra nuclear estallaría por un ataque premeditado y voluntario, en virtud de lo cual Estados Unidos debía garantizar una superioridad tal que disuadiera completamente al bloque soviético, el grupo vencedor advertía sobre el mayor riesgo generado por las crisis de inestabilidad y los errores de percepción, valorando así la cooperación con el adversario para la prevención de un primer ataque que desataría una guerra imposible de ganar (Adler, 1992).

el autor vincula con la noción *kuhneana* de paradigma. Esto implica también que los miembros de una comunidad epistémica no necesariamente tienen la misma profesión, y mucho menos que pertenecen a la comunidad académica.

En resumen, si bien lo que otorga especificidad y carácter explicativo al concepto de las comunidades epistémicas[11] es que los expertos logran influir sobre la formulación de intereses estatales en virtud de contar con un conocimiento reconocido como válido, como fuera señalado recientemente (Davis Cross, 2013), no hay razón para asumir que los actores con conocimiento experto no científico no puedan ser igual de persuasivos, e incluso operar de acuerdo a criterios iguales o similares a los científicos. De la misma manera, como señaló Antoniades (2003) la autoridad sobre el conocimiento no reside tanto en que el mismo haya sido comprobado según los cánones científicos sino que sea reconocido socialmente como válido.

En virtud de lo hasta aquí dicho, esta no es una investigación sobre la influencia de los expertos científicos y académicos sobre las decisiones de política exterior, sino sobre el rol jugado por una comunidad de actores –en interacción con otros- en la formulación de entendimientos sobre el interés nacional en el área de la defensa que protagonizó actividades de investigación, discusión y cabildeo político sobre la defensa argentina y brasileña.

En este sentido, un elemento importante del concepto es el tipo de vinculación establecida entre los especialistas y los gobiernos. Según lo elaborado por Haas (1992b), estas redes de expertos son consultados por los actores gubernamentales, los cuales seleccionan políticamente los entendimientos a los que arribaron colectivamente los miembros de la comunidad epistémica. No obstante, en esta afirmación no queda claro un elemento que resultó evidente más tarde, a saber, que en ocasiones las comunidades epistémicas no quedan totalmente por fuera del estado, sino que establecen una relación de sinergia importante (Davis Cross, 2013). Así, en nuestro caso de estudio, la comunidad epistémica identificada constituyó un grupo originariamente anclado en el sistema político argentino, integrada por legisladores, sus asesores, funcionarios del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas y académicos. De esta manera, el

[11] Vale esta aclaración para distinguir aquello que hace que las comunidades epistémicas se distingan de otro tipo de grupo de influencia, como los lobbies y las *trasnational advocacy networks* (Keck y Sikkink, 1998).

marco conceptual sigue siendo válido para esta investigación ya que el énfasis está puesto en la influencia de un grupo de actores sobre la formación de los intereses de la política exterior de defensa a partir del pensamiento estratégico que generaron y la difusión internacional del mismo[12].

Adicionalmente, tal como se mencionó más arriba, tanto la complejidad de los asuntos como la incertidumbre actúan como condicionantes de las decisiones políticas que juegan un rol fundamental en este marco conceptual porque hace a los decisores más proclives a buscar el asesoramiento experto. Así, a pesar de que la política de defensa en su arista de relacionamiento externo no constituye en sentido estricto un tema altamente técnico, cómo lo son el control de armas y el debilitamiento de la capa de ozono, consideramos, no obstante, que el contexto histórico y político en el que se dio la reformulación de las políticas de defensa de Argentina y Brasil en el marco de la redemocratización y los cambios sistémicos de ambos países comparte con los criterios de Adler y Haas (1992) el carácter de incertidumbre que requiere procesos de reflexión, de repensar, esto es, la práctica específica de las comunidades epistémicas[13].

En este sentido, Haas también menciona que las situaciones de crisis o shock incrementan las condiciones para la vinculación entre las comunidades epistémicas y los decisores ya que durante esos periodos "resulta dificultoso para los líderes identificar a sus aliados políticos potenciales y tener certezas respecto a las estratégicas que los ayudarán a conservar el poder" (1992b: 14)[14]. En este contexto, las comunidades epistémicas pueden tanto identificar los intereses de los estados como formular políticas específicas para alcanzarlos. A respecto de esto, la crisis política que sobrevino en Argentina luego de la derrota en Malvinas, y la

[12] De hecho, según explican Adler y Haas "el aprendizaje es un proceso que tiene más que ver con la política que con la ciencia" (1992:370).

[13] Sobre la cuestión de la incertidumbre, Davis Cross señaló que esta es una característica omnipresente en el sistema internacional interdependiente, en lugar de ser un atributo de determinados temas y de las situaciones de post-crisis. Lo que es más, la autora sostiene que si bien en teoría resulta más probable que las comunidades epistémicas sean convocadas al momento en el que surja una crisis, teniendo más chances de influir sobre la toma de decisiones, no existe una relación directa entre el grado de incertidumbre y el impacto que pueda lograr la comunidad epistémica, las cuales, por otro lado, siempre están trabajando, independientemente de la existencia de un momento crítico o no (2013: 151-152).

[14] De similar manera, cuando argumentaba a favor de la posibilidad de que los actores sociales modifiquen sus identidades a partir de la autoreflexión crítica y la elección que da lugar a cambios en su realidad Wendt aclaraba que esto ocurre en ocasiones excepcionales. Mientras que la regla es la estabilidad de las identidades políticas "la elección consciente de transformar y trascender roles" se vuelve posible cuando el actor tiene "una razón para pensar en sí mismo en nuevos términos", probablemente como resultado de nuevas situaciones sociales que aquellas concepciones identitarias existentes no pueden resolver (1992: 419).

consecuente crisis del gobierno del Proceso, ha sido señalada como un punto de quiebre que trastocó tanto las ideas como la distribución del poder al interior de los distintos sectores castrenses (Tibiletti, 2009). Este elemento junto a la necesidad de establecer una nueva vinculación entre el gobierno democrático que surgía y las fuerzas armadas que dejaban el poder, contribuía a establecer un clima de tensión y negociación política que potenció las posibilidades de influencia de nuevas ideas, lo cual entendemos suma un factor adicional de validez para la utilización del marco conceptual de las comunidades epistémicas. Asimismo, al comienzo de cada capítulo de la primera parte relevamos otros elementos de cambio e incertidumbre –domésticos y sistémicos- que tanto en Argentina como en Brasil influían sobre el pensamiento estratégico y las políticas externas y de defensa.

En virtud de lo hasta aquí señalado, escogemos el marco de análisis centrado en las comunidades epistémicas, y su interacción con otros actores relevantes, para abordar las reformulaciones de las identidades estratégicas que Argentina y Brasil realizaron a partir de la vuelta de la democracia. Como sostuvimos más arriba, este enfoque enfatiza los procesos de creación de significados que ocurren al interior de grupos de agentes sociales y políticos y dan contenido específico al interés nacional, constituyendo parte importante del ambiente cultural-institucional. En base a esto, el marco conceptual resulta adecuado para responder a preguntas tales como cuáles fueron los procesos y los actores de la reformulación de las políticas de defensa de Argentina y Brasil, en qué medida se vincularon, a qué identidades estratégicas dieron lugar, cuáles fueron las coincidencias, complementariedades y divergencias entre ellas, cuáles son las implicancias de esas identidades sobre la creación y las características del CDS y en qué medida se relacionan con las consideraciones de poder. Para responder a estos interrogantes vinculados a los objetivos y a las hipótesis que explicitamos en la introducción confeccionamos el siguiente esquema metodológico.

Diseño de investigación para el análisis de actores, procesos e ideas

Antes de profundizar sobre la operacionalización del marco conceptual de las comunidades epistémicas creemos conveniente presentar algunas precisiones metodológicas. Frente a los interrogantes planteados en el párrafo anterior la

hipótesis principal de nuestra tesis pone en relación dos variables: la creación del CDS y las definiciones identitarias que en materia de defensa ocurrieron en Argentina y Brasil. De esta manera, mientras que la gran decisión de política exterior aquí señalada es la propuesta brasileña y la adhesión argentina al CDS, la vinculación con los procesos políticos domésticos, bilaterales y regionales involucrados nos lleva a retroceder hasta la segunda mitad de la década del ochenta y a estudiar así las acciones y las creencias de cada uno con respecto a los temas de defensa regional[15]. Estos procesos se entienden como antecedentes necesarios de esa decisión de política exterior, como condiciones de posibilidad de que Brasil haya propuesto crear el CDS y que Argentina haya adherido a la propuesta. De este modo, la variable dependiente está constituida por las políticas exteriores de Argentina y Brasil hacia la inclusión de la defensa en la concertación sudamericana, de manera que incluye como elemento más importante la decisión mencionada pero la reconoce como parte de un proceso más amplio relacionado con los proyectos previos para la construcción de un modelo de seguridad regional, aun cuando no se vislumbraba la constitución de un organismo específico para la cuestión. En términos del recorte temporal de la investigación, esto significa que comenzamos con el retorno de la democracia a Argentina y culminamos con un acontecimiento de gran simbolismo para esta temática: la creación en febrero de 2014 de la Escuela Sudamericana de Defensa.

Por su parte, la variable independiente que influye sobre estas decisiones de política exterior está conformada por las definiciones identitarias en términos de defensa que surgieron de los procesos políticos en Argentina y Brasil, influidos por una comunidad epistémica surgida en Argentina que tempranamente comenzó a vincularse con actores brasileños. En este sentido, esta hipótesis establece dos relaciones. En primer lugar, que un conjunto de actores políticos argentinos conformaron un grupo al interior del cual se innovó sobre las ideas vinculadas a la defensa, que influyeron sobre el proceso de definición de políticas y que se relacionó con las contrapartes regionales, fundamentalmente brasileñas. Por otro, que los entendimientos respecto a las identidades estratégicas surgidos de los procesos políticos de los cuales esta comunidad formó parte junto a otros actores

[15] Cabe aclarar que el análisis de las respectivas políticas de defensa se centra en lo relativo a la agenda externa de la misma, quedando por fuera del estudio –aunque con algunas excepciones- aquellas medidas vinculadas a la política doméstica.

fueron coincidentes, de manera que hicieron posibles las decisiones de política exterior consecuentes a la creación del CDS.

A efectos de operacionalizar esta hipótesis recurrimos a la estrategia de *bracketing* (Finnemore, 1996), mediante la cual ponemos entre paréntesis las coincidencias y complementariedades de las identidades estratégicas, que analizamos en las hipótesis secundarias, para centrarnos en la Primera Parte de la tesis en la identificación de los procesos y actores involucrados en la formulación y ejecución de las políticas en cuestión, así como las ideas discutidas en cada momento. A partir de esto, utilizamos el concepto de comunidades epistémicas de dos maneras: a) para identificar al grupo de actores y sus dinámicas y b) para demostrar el proceso de innovación, selección política y difusión de entendimientos que ocurrió a partir de ese grupo, en su interacción con actores políticos por fuera de esa comunidad.

Comunidades epistémicas: elementos y variables

En virtud de las similitudes existentes entre el trabajo de Herman y nuestro problema de investigación consideramos útil replicar los principales pasos realizados por el autor. En primer lugar, la identificación de individuos, instituciones, centros de investigación y dependencias de gobierno, tanto argentinos como brasileños, y los roles desempeñados en la formulación del pensamiento estratégico. Luego, la identificación de las ideas discutidas y acordadas, así como la constatación de la inclusión de esos entendimientos en decisiones políticas y documentos oficiales.

Pero a diferencia de Herman que no opta por los conceptos formulados por Haas, consideramos que las categorías de creencias causales y normativas, los criterios de validez y el propósito constituyen elementos de análisis que transmiten mejor el argumento de nuestra tesis. En lo que concierne a las ideas compartidas por el grupo, estas se dividen en *creencias causales* y *creencias sobre principios o normativas.* Mientras que las primeras son de tipo analítico, producto del conocimiento generado en relación a las problemáticas del dominio de la comunidad, las cuales sirven para "elucidar las múltiples vinculaciones entre acciones de política y resultados deseados", las segundas son de tipo normativo y "proveen una base lógica fundada en valores para la acción social de los

miembros". Por su parte, el conjunto de *criterios de validez* se refiere a los supuestos metodológicos de la comunidad epistémica, definidos intersubjetiva e internamente para consensuar las maneras apropiadas en las que se origina y desarrolla el conocimiento común. Finalmente, la comunidad epistémica se caracteriza por compartir una meta, un propósito relacionado con la acción, al cual Haas describe como "un conjunto de prácticas asociadas a una serie de problemas hacia los cuales se enfoca la competencia de la comunidad", valorado como un aporte a la mejora del bienestar social (Haas, 1992b:3).

Para lograr distinguir a la comunidad epistémica de otro tipo de grupos, como las profesiones, los grupos de interés y las agencias burocráticas, resulta necesario identificar la totalidad de los cuatro elementos. Estos nos permiten conocer quiénes fueron los miembros de la comunidad, cómo se fue modificando la composición del grupo, cuál fue la trayectoria de los mismos desde y hacia otros órganos de gobierno u otras instituciones y quiénes fueron los más influyentes, entre otras cuestiones relevantes[16].

La reconstrucción del surgimiento y evolución de la comunidad epistémica se hará a partir de la identificación de hechos claves de la formulación de las respectivas políticas de defensa, así como de los actores que los protagonizaron, para lo cual se utilizarán las dos primeras variables propuestas por Adler. En primer lugar, una adaptación de la variable *unidades de variación*, definida por el autor como aquellas "variantes conceptuales tentativas, interpretaciones y significados nuevos, basados en expectativas, los cuales circulan al interior de las comunidades políticas y académicas". Si bien tenemos en cuenta estos elementos, creemos que es necesario incluir también la identificación de aquellos entendimientos del pensamiento establecido pero cuestionados por la comunidad, confrontándolos con los argumentos incipientes del grupo, al tiempo que se señalan los hechos contextuales que afectaron la evolución del pensamiento. Los

[16] El componente de compañerismo o espíritu de cuerpo fue subrayado como indicador por Davis Cross, quien pone el énfasis en el grado de profesionalización de los miembros de la comunidad, así como en los elementos de socialización compartidos, como indicadores de la cohesión interna del grupo, un elemento que la autora relaciona directamente con el grado de influencia sobre las políticas que estas comunidades pueden ejercer. Así, Davis Cross propone interrogarse sobre si las relaciones profesionales van más allá de los roles burocráticos formales; si esos miembros suman un alto grado de *expertise* a sus posiciones institucionales; y si comparten experiencias de aprendizaje y entrenamiento; si se reúnen fuera del trabajo, de manera informal (2013: 154). Si bien observamos que en el caso aquí estudiado este elemento de tipo *emocional* se encuentra presente, no consideramos su influencia sobre el tema, y entendemos que no se trata de un componente decisivo de la existencia de una comunidad epistémica.

indicadores que utilizamos para dar contenido a esta variable son las ideas discutidas y consensuadas en lo que respecta al contexto estratégico, las hipótesis de empleo de las fuerzas armadas, los objetos de seguridad identificados y las ideas sobre la cooperación regional en defensa.

La siguiente variable es la *innovación*, esta se refiere tanto a los procesos por los cuales las comunidades intelectuales "empaquetan" esas unidades de variaciones y de este modo crean un entendimiento colectivo sobre el tema en cuestión (Adler, 1992: 104), como a los conceptos que surgieron de esos procesos, las *innovaciones intelectuales*. Esta variable releva las actividades desarrolladas por la comunidad epistémica vinculadas a la creación de un nuevo pensamiento, que en ocasiones supone, más que el surgimiento de conocimiento nuevo, la vinculación entre ideas nuevas y viejas o la resignificación del pensamiento tradicional a partir de nuevas combinaciones de ideas preexistentes. Los indicadores que utilizamos para dar cuenta del proceso de innovación son la organización y participación en eventos de diálogo y reflexión gubernamentales y no gubernamentales, la publicación de documentos y la creación de organizaciones. Para ambas variables será utilizada la abundante producción escrita de la comunidad epistémica de la defensa argentina, así como las entrevistas con sus protagonistas para reconstruir las principales actividades realizadas, los miembros involucrados y las ideas discutidas.

En tercer lugar se considera la *selección*, esto es, los procesos políticos que determinaron cuáles políticas fueron efectivamente adoptadas por el gobierno. Los decisores traducen en políticas concretas aquellas ideas de la comunidad epistémica que pasaron la prueba de los intereses de los decisores al igual que los filtros de la dinámica de la política doméstica. La comunidad epistémica logra influir mediante una actividad de lobby, de persuasión sobre la validez de sus ideas (Adler, 1992: 124). La selección política también implica que los miembros de la comunidad epistémica pueden ser reclutados para ocupar puestos en el gobierno, e incluso pueden crearse agencias nuevas que se dediquen a la temática abordada por la comunidad epistémica, si estas no existieran aun. En virtud de esto los indicadores que tomamos son las acciones de asesoramiento a decisores (legisladores, funcionarios del ministerio de Defensa), la redacción de proyectos de ley, la participación en organismos gubernamentales, la redacción de discursos políticos, la creación de agencias gubernamentales sobre el tema, la redacción de

documentos de posición para reuniones bilaterales o regionales, y la participación en reuniones diplomáticas.

Pasando al nivel externo de la actuación de las comunidades epistémicas, Adler define la variable de la *difusión*, la cual pone de relieve la transmisión de las expectativas, los valores y otros tipos de ideas hacia otras naciones, tanto por medios directos (propuestas de negociación, encuentros cumbres, conferencias técnicas y foros científicos) como indirectos (declaraciones, debates, audiencias legislativas, partes de prensa y publicaciones académicas). Es así que esta variable releva indicadores tales como la realización de encuentros de diálogo político y reflexión entre Argentina y Brasil, la participación en negociaciones bilaterales por parte de la comunidad epistémica y la inclusión de las innovaciones del pensamiento estratégico en acuerdos bilaterales, declaraciones y discursos.

Finalmente, las *unidades de modificación efectiva* relevan "el comportamiento normativo en tanto patrón de dos o más estados que resulta en parte de la innovación, la selección y la difusión de expectativas" (Adler, 1992: 105). Esto es, en esta variable se ve cómo las ideas a las que dio lugar la comunidad epistémica y que el poder político doméstico seleccionó, a partir de la difusión internacional o bilateral se corporizaron en acuerdos, mecanismos e instituciones de cooperación. En virtud de esto los indicadores utilizados relevan la inclusión de las ideas aludidas los documentos emitidos por el CDS.

En cuanto a las publicaciones de la comunidad epistémica, que en ocasiones son los anales de los eventos organizados, analizamos los títulos y los índices de las mismas para identificar cuáles fueron los temas tratados. Las presentaciones o introducciones de estas obras suelen ser documentos fundamentales para conocer rápidamente qué instituciones organizaron los eventos, con qué propósito y quiénes participaron. De esta abundante bibliografía seleccionamos algunos artículos para ser analizados en mayor profundidad, en base a dos criterios: la elección de los autores clave (quienes más participación y grado de influencia tuvieron en el período y/o por su permanencia en el tiempo) y la relevancia de los temas abordados en función de la definición de pensamiento sobre defensa, vinculados a la variable de identidad estratégica, a saber: descripción y análisis del contexto estratégico, las hipótesis de empleo del instrumento militar, los objetos de seguridad y la cooperación regional. Este paso nos permite identificar las *unidades de variación*: las ideas sobre las cuales la comunidad epistémica

comienza a discutir y a formular de manera embrionaria, de acuerdo a la coyuntura de cada período. Este paso sirve también para identificar las creencias causales, las creencias normativas, los criterios de validez y el propósito común de la comunidad epistémica.

Una vez demostrado cuál fue la participación y la conexión entre la comunidad epistémica y los gobiernos pasamos a detectar las ideas arriba identificadas en las normas y los documentos estratégicos de los estados, así como en los discursos de los ministros de defensa y los presidentes. Esto apunta a dar contenido a los indicadores relativos a la *selección*, es decir, la elección política de las ideas de la comunidad epistémica, fundamentalmente en la dimensión doméstica de la formulación de intereses de la política de defensa, tarea emprendida en el capítulo V, dedicado a las identidades estratégicas.

Para identificar la *difusión* de ideas de la comunidad epistémica tomamos aquellos eventos clave de la inclusión de la defensa en el diálogo político regional sobre defensa y analizamos la vinculación entre las innovaciones y las ideas principales abordadas en dichos eventos –continuando con el criterio de los cuatro temas arriba mencionados-, para luego rastrear esas ideas/conceptos en los documentos emitidos por el CDS, ejercicio que sirve para demostrar cuáles fueron las *unidades de modificación efectiva*.

Cuatro elementos de las comunidades epistémicas

Creencias causales	Creencias normativas	Propósitos	Criterios de validez

Cinco variables para estudiar comunidades epistémicas

Unidades de variación	Innovación	Selección	Difusión	Unidades de modificación efectiva

Identidades estratégicas: dimensiones e indicadores

Retomando el esquema de las hipótesis, la primera hipótesis secundaria pone en relación la adhesión de Argentina al CDS con la identidad estratégica argentina. De similar manera, la segunda hipótesis secundaria vincula la propuesta brasileña de crear el CDS con la identidad estratégica brasileña. Como sostuvimos más arriba, este concepto se propone abstraer aquellos elementos identitarios de la política exterior de un estado que se relacionan con la dimensión de la defensa

nacional y la seguridad internacional. A la hora de identificar los elementos constitutivos principales de una identidad estratégica Tibiletti propone responder a una serie de preguntas que a nuestro entender corresponden a distintas dimensiones de esa identidad[17].

La dimensión contextual reúne los entendimientos sostenidos por el estado con respecto al sistema internacional y regional y la definición del entorno estratégico, en términos de conflicto y cooperación. La dimensión de rol, que abarca las definiciones sobre el papel que el estado desea jugar en dicho contexto. La dimensión de los intereses, referida a los objetos y las metas en cuya defensa el estado en cuestión estaría dispuesto a recurrir a la fuerza. La dimensión de las amenazas, esto es, la identificación de los riesgos, las enemistades y los peligros a enfrentar, y la dimensión instrumental, que incluye las definiciones sobre los medios y estrategias para la defensa de los intereses. Estas dimensiones son utilizadas en nuestra tesis para caracterizar las definiciones identitarias que adoptan Argentina y Brasil como resultado de los distintos procesos de desarrollo del pensamiento estratégico, analizados en la Primera Parte de la tesis.

Para dar contenido a este concepto tomamos las dimensiones para articular el modelo de defensa nacional, el modelo de seguridad regional y la orientación de política exterior, según corresponda. Más concretamente, la pregunta que identifica a estas hipótesis es de qué manera cada una de las dimensiones de la identidad estratégica llevó a Brasil a proponer el CDS y a Argentina a adherir al mismo. En este caso, lo que queda entre paréntesis es el proceso arriba descripto, protagonizado por la comunidad epistémica mencionada y demás actores de la política de defensa, y el énfasis está puesto en traducir los entendimientos arriba obtenidos como creencias causales y normativas en definiciones identitarias, detectándolas los documentos estratégicos, los discursos y decisiones de política de defensa, a través del análisis documental así como de entrevistas semi-estructuradas. Esto incluye la decisión de proponer el/adherir al CDS y las características que adoptó el mismo.

---

[17] Las preguntas que plantea Tibiletti (2012) son: ¿Cómo entiende el funcionamiento del sistema internacional, regional y su entorno estratégico en términos de cooperación-conflicto? ¿Cómo se ve a sí mismo dentro de ese entramado y en esos términos? ¿Cuáles son aquellos intereses propios o compartidos por los qué está dispuesto a recurrir a la violencia armada para defenderlos? ¿De quién piensa que deberá defenderse? ¿Con quienes se imagina cooperando para defenderse? ¿Con qué y cómo piensa defenderse?

La *dimensión contextual* de la identidad estratégica incluye como indicadores las características y las dinámicas percibidas del sistema internacional, así como respecto a la distribución del poder en el mismo, la identificación de tendencias hacia el conflicto y la cooperación y la designación del entorno estratégico. Por su parte, la *dimensión del rol* se refiere a las funciones a desempeñar en el contexto global y el regional. La *dimensión de los intereses* abarca los indicadores de los objetos de seguridad, el grado de satisfacción con respecto a la situación actual del país y las proyecciones a futuro de los intereses. Entre los indicadores de la *dimensión de las amenazas* se releva la identificación de los riesgos, los enemigos y aliados y las hipótesis de empleo del instrumento militar. Finalmente, la *dimensión instrumental* se refiere a las decisiones con respecto a los medios militares proyectados para la defensa de los intereses. El análisis de estas dimensiones nos permite arribar a la caracterización de los modelos de defensa nacional presentes en las respectivas identidades estratégicas, haciendo posible la identificación de coincidencias, complementariedades y divergencias y su vinculación con el CDS.

Los datos necesarios para dar contenido a las variables arriba explicada fueron obtenidos fundamentalmente a partir del análisis de fuentes primarias – como los documentos estratégicos de ambos países y de las entrevistas semi-estructuradas - y fuentes secundarias como bibliografía específica. Mientras que los primeros resultaron fundamentales para el análisis del pensamiento estratégico y las políticas llevadas adelante, las entrevistas con los protagonistas de estos hechos fueron claves tanto para la reconstrucción de los procesos como para captar las dinámicas de la interacción entre la comunidad epistémica argentina de la defensa y los actores brasileños involucrados en esta política. Con respecto a los primeros, nuestro contacto comenzó en 2011, cuando tuvimos las primeras conversaciones informales con Luis Tibiletti respecto a nuestro enfoque sobre el CDS y las políticas de defensa de Argentina y Brasil a partir de la perspectiva de las comunidades epistémicas, conversaciones que continuaron durante 2012, con la realización de la primera entrevista formal a dicho actor. Asimismo, durante el primer semestre de 2013 comenzamos un proceso más sistemático de entrevistas con José Manuel Ugarte, Gustavo Druetta, Pablo Ramírez, Marcela Donadío y Daniel Rodríguez.

Luego, entre agosto y diciembre de 2013 realizamos dos viajes a Brasil para entrevistar a un conjunto de actores brasileños pertenecientes a los ámbitos académicos, políticos y militares. En primer lugar, entre el 10 y el 20 de agosto realizamos una estancia de investigación breve en el Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Universidade Estadual Paulista, Universidade Estadual de Campinas y Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), cumpliendo tareas de investigación en las ciudades de Campinas, Franca y San Pablo. Allí, entrevistamos a Samuel Alves Soares, Suzeley Kahlil Mathias, Joao Roberto Martins filho y Antonio Carlos Pereira. Luego, entre los días 21 y 30 de agosto entrevistamos en Niteroi a Eurico de Lima Figueiredo y Vagner Camilo Alves, miembros del Instituto de Estudos Estratégicos de la Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF). También en Rio de Janeiro realizamos entrevistas a otros expertos sobre el tema: Manuel Domingos Neto (ex miembro del INEST), Williams da Silva Gonçalves de la Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Severino Cabral de la Escola de Guerra Naval (EGN) y Ángela Moreira (Fundación Getulio Vargas). Dicha estancia de investigación fue posible gracias a obtener una beca del Programa AVE Docente de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

A finales de septiembre del mismo año regresamos a Brasil, esta vez en el marco del Programa de Cooperación Interinstitucional de los Doctorados en Relaciones Internacionales de la UNR y la Universidade de Brasília (UnB), financiado por la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES) y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación argentino. Gracias a esta beca, tuvimos la oportunidad de realizar una estancia de investigación de tres meses que nos permitió continuar con las entrevistas y acceder a un importante conjunto de bibliografía no disponible en Argentina. En el Instituto de Relações Internacionais de la UnB (IREL-UnB) entrevistamos a los profesores Alcides Costa Vaz y Antonio Jorge Ramalho da Rocha. Ambos son expertos en temas de defensa brasileña, habiendo sido el primero investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos en la década del noventa. De la misma manera, el profesor Ramalho se desempeña como asesor en el ministerio de Defensa desde el año 2003 hasta la actualidad. Asimismo, entrevistamos a dos militares brasileños que acompañaron de cerca dos procesos claves de la formulación actual de la

identidad estratégica brasileña: el coronel Orlando Vieira de Almeida, quien asesoró al entonces ministro de Asuntos Estratégicos en la redacción de la primera Estrategia Nacional de Defensa brasileña publicada en 2008 y el general Sergio Westphalen Etchegoyen, asesor del ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim durante el período en el cual se confeccionó el mencionado documento estratégico. Finalmente, con el apoyo del profesor Ramalho logramos entrevistar al ex canciller y actual ministro de Defensa de Brasil, embajador Celso Amorim, con quien tuvimos la invalorable oportunidad de intercambiar análisis sobre la actual identidad estratégica brasileña.

PRIMERA PARTE

La formación de las identidades estratégicas: actores, procesos e ideas

Capítulo II: Entre la comunidad epistémica y la revisión del pensamiento estratégico

En este capítulo analizamos los procesos de discusión y formulación de ideas con impactos en las definiciones identitarias que influyeron sobre las decisiones en relación a las políticas de defensa de los respectivos países durante los primeros años de la recuperación democrática, con énfasis en la caracterización de los actores identificados como protagonistas de estos procesos de formación de intereses. Tal como mencionamos en el capítulo anterior, ya en nuestras investigaciones preliminares alrededor del interrogante respecto a los factores que dieron lugar a la institucionalización de la cooperación regional en defensa, percibimos que existía una tradición de discusión sobre esta cuestión que antecedía en muchos años a la creación del CDS. Asimismo, detectábamos que por sobre el tratamiento político-diplomático tradicional de la cuestión sobresalía la influencia de actores no tradicionales de la política exterior, esto es: una comunidad epistémica argentina conformada por individuos provenientes de diversos espacios, como las fuerzas armadas, la política y las universidades.

De la misma manera, constatábamos otra coincidencia con el marco conceptual de las comunidades epistémicas: el ambiente estratégico –tanto global como doméstico- en el cual se daban estas transformaciones aparecía atravesado por múltiples factores de incertidumbre. Este elemento que contribuía a posibilitar la influencia de la comunidad epistémica será abordado a modo de introducción de este capítulo para luego describir a los actores e instituciones que formaron parte de ella durante sus inicios, así como las actividades realizadas en torno a la reflexión, discusión y negociación política tendiente a redefinir los marcos legales y políticos de la defensa nacional. Para profundizar la comprensión respecto a la actuación de este actor como parte clave del ambiente cultural-institucional con efectos sobre la identidad estratégica, analizamos su involucramiento durante el proceso de formulación y negociación de la Ley de Defensa Nacional argentina, para luego caracterizar la articulación establecida entre un núcleo de actores de dicha comunidad con universidades y centros de estudios. Ambos análisis nos permitirán caracterizar dos de los propósitos de esta comunidad epistémica.

Por su parte, el escenario de los actores intervinientes en la formulación de las cuestiones estratégicas brasileñas aparecía mucho más uniforme, con el predominio de los sectores militares aun en un contexto de transición a la democracia. No obstante esto, el pensamiento sobre defensa no quedaba inmune a diversos debates de los cuales participaron activamente un grupo de oficiales del Ejército y la Marina, así como una comunidad académica en formación. Luego de considerar la conformación de ambos actores, damos lugar a un análisis sobre las principales líneas de discusión: la autonomía militar en la política brasileña, las implicancias político estratégicas de la doctrina de seguridad nacional, el agotamiento del proyecto de gran potencia y el concepto de la autonomía estratégica que representaba a la línea de pensamiento soberanista sobre cuestiones de defensa, que será fundamental a comienzos del siglo XXI.

Ahora bien, la caracterización de los actores y las ideas que intervinieron en procesos de formulación de las políticas de defensa no sólo nos parece importante para comprender las especificidades de decisiones políticas y normativas de estos dos estados. La relevancia fundamental de estudiar la conformación de la comunidad epistémica argentina de la defensa, así como los actores involucrados en las cuestiones estratégico-militares brasileñas reside en el hecho de la coincidencia entre ambos respecto a la necesidad de eliminar las hipótesis de conflicto mutuas como condición para comenzar un proceso profundo de integración y cooperación. Mientras que la mayoría de los análisis respecto a este giro en ambas políticas exteriores y pensamientos estratégicos suele ser abordado desde el estudio de los acuerdos político-diplomáticos –tales como aquellos alcanzados sobre cuestiones nucleares- este capítulo finaliza con el análisis de una iniciativa que vinculó a la comunidad epistémica argentina con el grupo de oficiales brasileños y los actores académicos arriba nombrados. Nos referimos a los Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de ambos países, que serán analizados en tanto germen de la idea de la cooperación regional sobre defensa, el tercer propósito de la comunidad epistémica que identificamos en esta década.

La incertidumbre del ambiente estratégico

Tal como sucedió con la mayoría de las fuerzas armadas de América Latina durante la Guerra Fría, los militares argentinos y brasileños habían formulado sus concepciones estratégicas, su planificación militar y sus hipótesis de conflicto en función del enfrentamiento ideológico sistémico. Si bien este antagonismo se complementaba con variables domésticas específicas, en mayor o menor medida todos adoptaban la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), esto es, la prioridad estratégica del combate del enemigo soviético en sus manifestaciones internas, en el marco de una alianza de seguridad colectiva garantizada por el poder militar de la potencia hegemónica del bloque. El esquema se completaba con el pacto de seguridad colectiva consagrado en el TIAR.

La guerra de Malvinas vino a desbaratar aquel esquema estratégico-militar y a fortalecer aquellas percepciones que ya habían comenzado a cuestionar las repercusiones que el alineamiento con el bloque imponía sobre el desarrollo nacional y la autonomía de los países de la región. Un orden económico internacional que obstaculizaba el desarrollo de los países más atrasados, al igual que el monopolio sobre la tecnología y la investigación científica, en particular en el campo militar y nuclear, constituían dos de los reclamos más extendidos.

Por un lado, el conflicto del Atlántico Sur había desnudado la relatividad del esquema de seguridad colectiva en el marco de otras alianzas más importantes para el interés nacional norteamericano. Así, fuerzas armadas fundamentalmente preparadas para el combate doméstico de la subversión y para la defensa de occidente en un potencial enfrentamiento global estaban combatiendo contra un mismo miembro del bloque. Adicionalmente a esta modificación del eje del conflicto Este- Oeste por el Norte-Sur, y tal como lo percibía un buen número de militares, tanto argentinos como brasileños, esta guerra también había dejado de manifiesto, la dependencia con respecto a las tecnologías militares extranjeras**,** la cual representaba el gran talón de Aquiles de las fuerzas armadas de los países como Argentina y Brasil[18]. Fue así que se percibió que, más que los errores de

[18] Desde luego que ambas fuerzas armadas también extrajeron de esta guerra enseñanzas de características técnicas, como la importancia de la logística en conflictos en regiones alejadas y la necesidad de adoptar la doctrina de las operaciones conjuntas. Tal como señala Cavagnari (1994), los estados mayores de las tres fuerzas investigaron la cuestión meses después de terminado el conflicto. Sin embargo, en este trabajo dejamos de lado estas consideraciones ya que nos resulta

planeamiento logístico, la posición argentina se había visto fuertemente condicionada por "su dependencia de fuentes extranjeras para la obtención de importante piezas de repuesto, necesarias para el mantenimiento de equipamientos y sistemas en condiciones operacionales" (Santana Moreira, 2009: 189).

Otra importante modificación del escenario político que impactó sobre el planeamiento estratégico fue el proceso de transformación del vínculo bilateral, poniendo en crisis otra de las hipótesis de conflicto tradicionales. Ya desde finales de los años setenta había comenzado a producirse entre los respectivos analistas militares una reconsideración respecto a en qué medida era verdaderamente conveniente para estos países mantener su rivalidad mutua. Desde la percepción brasileña pesaba la discusión arriba señalada respecto a los impactos del orden financiero y tecnológico asimétrico bajo el cual estaban sometidos por igual Argentina y Brasil. En este contexto de dependencia, los objetivos nacionales de cada uno serían mejor atendidos a partir del logro de una mayor participación e influencia en los procesos de decisión mundial, objetivo que sólo podía alcanzarse por medio de la creación de centros de poder desde la periferia. Esta y otras motivaciones abrieron espacio para un proceso de deconstrucción de las hipótesis de conflicto y posibilitaron el inicio de una profunda redefinición del vínculo bilateral, que pasó desde la tradicional rivalidad hacia una inédita experiencia de cooperación.

Ciertamente, la desconfianza mutua encontraba sus fundamentos tanto en las disputas por la influencia regional en los inicios del período post-colonial, como en el pensamiento geopolítico brasileño surgido en los años '20 y '30, y luego en los desarrollos doctrinarios de la Escola Superior de Guerra (ESG) de las décadas de los '50 y '60. Estos últimos dieron lugar a la concepción estratégica del Brasil Gran Potencia, la cual despertaba la preocupación argentina en torno a lo que se interpretaba como una política expansionista de su vecino, en términos territoriales pero fundamentalmente económicos. Estos factores llevaban a que –aun en el marco de la prioridad estratégica que tenía la amenaza comunista del enemigo interno- ambos países constituyeran hipótesis de conflicto mutuas.

Cabe señalar, no obstante, que la voluntad de hacer de Brasil una gran potencia constituye un proyecto que antecede al golpe del '64 pero que, como

---

más relevante puntualizar aquellos de corte más político- estratégico. Para un análisis de las primeras cuestiones ver Alves y Teixeira (2012).

sostuvo Cavagnari, fue a partir de ese momento que se fue explicitando la concepción militar de su construcción (1987)[19]. El pensamiento de la ESG implicaba, a nivel doméstico, una férrea política de control y disciplinamiento de las fuerzas sociales que disolviera el conflicto entre el capital y el trabajo de cara al logro del desarrollo económico. En la dimensión internacional, esta concepción implicaba un estricto alineamiento con la política norteamericana de lucha contra el comunismo, así como una mayor proyección internacional, ya no sólo regional, del poder brasileño.

Durante el gobierno de Castelo Branco, estas ideas se constituyeron en líneas directrices de la política exterior brasileña (Gonçalves y Miyamoto, 1993; Miyamoto, 1995). Este último propósito implicaba contener a Argentina, militarmente más poderosa, e incrementar la influencia sobre Bolivia y Paraguay, siendo una de las herramientas de dicha estrategia la firma con Paraguay del Acta de Cataratas en 1966. Tal como sostienen Gonçalves y Miyamoto, la percepción argentina de esta estrategia de "ejecución de proyectos de colonización y aprovechamiento de los recursos existentes en la cuenca amazónica y en la cuenca del Plata", entendía que se trataba de "la consumación de las viejas tesis geopolíticas defendidas por los militares brasileños y como prueba de las pretensiones subimperialistas de los sectores internacionalizados de la burguesía brasileña" (1993: 16).

Con respecto a esta orientación de la política regional, Cavagnari señaló que los esquemas geopolíticos de la década del veinte partían de las potencialidades geográficas del territorio nacional y se proponían atender la cuestión del control físico del continente sudamericano y de sus accesos marítimos para que Brasil pudiera controlar las áreas vitales. Los geopolíticos argentinos coincidían en señalar que estos esquemas se basaban en pretensiones hegemónicas, aun cuando el discurso diplomático lo negaba. Estos analistas entendían que la doctrina geopolítica brasileña llevaba al país a conducir una política de poder cuyo propósito era mantener el estatus quo, a partir de una maniobra envolvente sobre

[19] Cavagnari sostuvo que la doctrina geopolítica brasileña siempre tuvo como objetivos la ocupación y la integración del territorio nacional, la expansión en América del Sur (en dirección al Pacífico) y en el Atlántico Sur, y la construcción de la gran potencia. También era un elemento importante su participación de la defensa de occidente frente al comunismo. Entre los sesenta y setenta este pensamiento tuvo una evolución eufórica en virtud del crecimiento económico que experimentó el país. Así, "las conclusiones geopolíticas eran unánimes en demostrar que Brasil, antes del final del siglo sería una gran potencia y en proyectar una pretendida hegemonía brasileña en el continente sudamericano" (1994b: 34)

Argentina (1994: 36), estrategia que parecía confirmada por las políticas de acercamiento con Bolivia y Paraguay, ejercidas por Brasil en los años sesenta y setenta, cuya manifestación más grave fueron las diferencias sobre la política de aprovechamiento de los ríos (Breda dos Santos, 1987; Camargo, 1986)[20].

De esta manera, a pesar de que la rivalidad tenía antecedentes ya en los comienzos del siglo XIX, la magnitud y las especificidades de la competencia bilateral de esos tiempos sólo pueden entenderse si se considera el pensamiento estratégico surgido de la ESG así como la política exterior del régimen militar inaugurado en 1964, elementos que despertaban serias preocupaciones entre los gobiernos argentinos, tanto los de signo militar como los civiles.

Esta disputa sólo logró modificarse durante el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional. Si bien no se trató de un devenir libre de obstáculos, en la segunda mitad de la década del setenta ambas posiciones otrora inflexibles fueron revisadas. Ciertamente, las motivaciones de este giro fueron múltiples. Desde la interpretación de Escudé y Cisneros, un factor de peso fue la evaluación realista realizada por la línea liberal del gobierno militar argentino que implicó subordinar los recelos geopolíticos a la conveniencia económica que imponían las necesidades de mejorar las relaciones con el empresariado brasileño para dinamizar la economía argentina que se encontraba estancada (2000: sn)[21].

Por su parte, el gobierno de Ernesto Geisel necesitaba combatir la crisis del modelo del milagro brasileño, afectado gravemente por el aumento de los precios del petróleo, en virtud de lo cual introdujo dos modificaciones sustanciales en la política brasileña. En el orden doméstico, estableció las pautas del proceso de liberalización política y en la dimensión internacional -en respuesta tanto a la crisis económica como a las crecientes diferencias comerciales y estratégico-militares con los Estados Unidos- inauguró su política externa basada en el

---

[20] De acuerdo a lo sostenido por Escudé y Cisneros (2000), en lo que respecta al aprovechamiento hidroeléctrico, la estrategia argentina de frenar la construcción de poder brasileño –tanto económico como geopolítico- consistió en llevar adelante batallas jurídico-diplomáticas, intentando consagrar el principio de la consulta previa, oponiéndose al criterio soberanista brasileño que sólo contemplaba el principio del intercambio de informaciones. Los sectores nacionalistas- desarrollistas argentinos interpretaban que la estrategia argentina de buscar victorias diplomáticas en foros multilaterales fracasaba mientras Brasil avanzaba sobre los intereses argentinos con su política de "hacer obras".

[21] Winand (2006) sostiene que el gobierno brasileño también modificó su actitud hacia Argentina en virtud de un cálculo estratégico respecto a la inconveniencia de sostener una rivalidad que podría desencadenar un conflicto más grave pero que Brasil no podría ganar en un contexto de crisis política y económica, así como en un escenario de recrudecimiento de la política de contención del gobierno de Reagan.

pragmatismo responsable (Ligerio, 2011). Esta fórmula le permitía desembarazarse en parte de las limitaciones impuestas por las fronteras ideológicas sin quebrar la alianza con la potencia hegemónica. En el plano militar, ciertamente la acción más sobresaliente fue la denuncia en 1977 del Acuerdo Militar que había firmado con este país en 1952, como respuesta a la oposición norteamericana a la firma del Acuerdo de Cooperación con Alemania Occidental en temas de desarrollo nuclear.

Ya con Figueiredo en la presidencia, y luego de tres reuniones de cancilleres, Argentina y Brasil consiguieron acercar posiciones y firmaron el Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú en octubre de 1979, a partir del cual fueron posibles una serie de visitas presidenciales en 1980 y 1981, ocasiones en las que se firmaron importantes acuerdos y declaraciones conjuntas. A continuación, con la llegada de José Sarney -primer presidente civil luego del golpe de 1964- se abrió un período de inédita cooperación bilateral, cuyos hitos fueron la firma de la Declaración de Iguazú, en ocasión del encuentro entre este y Ricardo Alfonsín en la ciudad de Foz de Iguazú en noviembre de 1985, el lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Económica en junio de 1986 y, un mes después, la suscripción del Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña y sus doce protocolos; los acuerdos de cooperación nuclear y la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de noviembre de 1988.

Ciertamente, la guerra de Malvinas también había significado un importante punto de inflexión en la relación bilateral. En contraste con la historia reciente de rivalidad, aun manteniéndose neutral, Brasil jugó un rol diplomático relevante a favor de la Argentina, tanto durante como luego de terminado el conflicto, reconociendo los derechos soberanos argentinos sobre estos territorios e inclusive actuando como proveedor de armamento luego del fin de la contienda. Esta posición brasileña ciertamente encontraba fundamentos en los cambios de enfoque sobre la relación en el plano estratégico-militar con el bloque occidental en general, y sobre el Atlántico Sur en particular, mencionados anteriormente[22].

[22] Llama la atención que, mientras Brasil ya en la década de los '70 había comenzado a relativizar algunos elementos de su relación militar con Occidente, Argentina sólo lo hizo luego de la guerra de Malvinas. Como señalan Escudé y Cisneros (2000), durante el gobierno del Proceso, cuando se profundizó el diálogo entre Argentina y Brasil luego del Tratado de Itaipú, los argentinos parecían más preocupados por lograr la cooperación bilateral para evitar un avance comunista en el Atlántico Sur –planteando la constitución de la OTAS- que sobre las potencialidades de la cooperación económico-comercial que mejore la performance de las respectivas economías.

Finalmente, a este cuadro de cuestionamiento de premisas que habían sido constantes en el pensamiento estratégico y la planificación militar, la transición a la democracia se sumaba como un fuerte elemento de cambio doméstico que, aunque con implicancias de distinta magnitud, significaba para ambos países la profundización del ambiente de incertidumbre. La transición por colapso en Argentina implicaba el desplazamiento total de los militares por los civiles en el poder, como consecuencia del descrédito en el que habían caído por causa de la derrota en Malvinas y la represión ilegal. Aun así, las fuerzas armadas continuaban siendo un factor de desestabilización del poder político, aun más en el contexto de los juicios por violaciones contra los derechos humanos. Por su parte, la transición pactada en Brasil aseguraba a los militares una importante autonomía en el estado pero a la vez abría un conjunto de interrogantes con respecto a las posibilidades de actuación independiente de los gobiernos civiles en un contexto de continuidad de ciertas áreas de tutela militar.

Estos múltiples cambios y transiciones dieron lugar a un ambiente estratégico –tanto doméstico como global- atravesado por importantes incertidumbres. Tal como apuntamos en el capítulo anterior, tanto la perspectiva teórica de la cual partimos como el marco conceptual específico que utilizamos entienden que la falta de claridad del ambiente estratégico y de la situación doméstica, así como la perplejidad que esto genera en los decisores constituyen condiciones favorable para el surgimiento y la participación de nuevos actores en las cuestiones militares y de seguridad, entre los cuales se destaca un tipo de actor vinculado al desarrollo de entendimientos nuevos.

El surgimiento de la comunidad epistémica de la defensa en Argentina

El retorno de la democracia a la Argentina significó un desafío y una oportunidad para la conformación de un nuevo entramado de actores involucrados en la formulación de la política de defensa. En este momento fundacional del nuevo régimen democrático, *política de defensa* significaba fundamentalmente el establecimiento de las definiciones más urgentes respecto al lugar de las fuerzas armadas en el sistema político. En este apartado analizamos la manera en la cual se fue constituyendo un grupo de expertos en defensa y seguridad, conformado

tanto por civiles como por militares retirados, que se desempeñaron en diversos ámbitos, fundamentalmente el Congreso, pero también los partidos políticos, las universidades, las fuerzas armadas y el ministerio de Defensa. Este grupo de tipo informal se involucró en la organización de diversas instancias de formulación de un nuevo pensamiento sobre defensa nacional, entre ellas actividades de reflexión, de investigación, y fundamentalmente de formulación de la nueva normativa sobre defensa nacional al interior de las Comisiones de Defensa de ambas cámaras del parlamento.

Esta comunidad epistémica comenzó a formarse con la participación de actores pertenecientes a las dimensiones militar, política y académica, siendo que en la mayoría de los casos, estos expertos pertenecían a más de una de estas dimensiones a la vez. Así, entre los miembros de las fuerzas armadas comenzaron a vincularse y organizarse un conjunto de oficiales que tenían fuertes aspiraciones democráticas y voluntad de transformar a las fuerzas en sostenedores del nuevo régimen. A su vez, la mayoría de ellos tenían vínculos formales o afinidad personal con algunos de los dos partidos políticos mayoritarios, incluso llegando a tener participación política efectiva en esos tempranos años de la democracia. Por su parte, los partidos políticos, ya durante la campaña electoral, comenzaban a deliberar respecto a la política que llevarían adelante con respecto a la relación con las fuerzas armadas, tarea para la cual solían designar a aquellos miembros del partido que tenían un pasado o un presente militar. Finalmente, luego de años de alejamiento, la academia tomó el tema de las relaciones civiles-militares como parte de su agenda de investigación y estableció también vínculos directos con los otros dos actores. Así, esta simultaneidad de pertenencias dificulta una segmentación demasiado precisa de los espacios de actuación de cada uno, a la vez que refuerza la idea de que comenzaban a constituir un grupo que compartía múltiples lazos. A continuación, presentaremos a los actores fundamentales de estos procesos, guardando nota de esta imbricación.

Una vez iniciado el proceso de liberalización del régimen militar, los partidos políticos comenzaron a deliberar sobre las definiciones que tomarían en caso de llegar al poder, siendo la cuestión militar uno de los temas más preocupantes. En lo que respecta al radicalismo, la propuesta programática sobre defensa fue elaborada por el coronel (R) Gustavo Cáceres y el oficial auditor del ejército, Dante Giadone. De la misma manera, otros ex militares se constituyeron en

referentes del Justicialismo en lo que respecta a la formulación de proyectos respecto a la relación con las fuerzas armadas. Entre ellos, cabe mencionar al coronel (R) Ramón Orieta, redactor de la sección de defensa de la plataforma electoral del peronismo así como del primer proyecto de ley de defensa de esta fuerza política.

El hecho de que estos militares hayan colaborado en la formulación de las plataformas electorales constituye un indicio de que, ciertamente, no todos los uniformados compartían la noción de su rol tutelar sobre el gobierno democrático ni las ambiciones de garantizar la autonomía y la condición de amnistía (Druetta, 1989). De hecho, un grupo importante de oficiales fue conformando el Centro de Militares por la Democracia Argentina (CEMIDA), dentro del cual jugaron un rol protagónico los ya mencionados coroneles Cáceres y Orieta. En el marco del clima de gran tensión política y militar que se vivía en la Argentina a finales de 1984, Cáceres, amigo personal de Alfonsín y al momento Jefe de Seguridad de Cancillería, convocó a una reunión informal a un grupo de coroneles, a quienes les propuso conformar un centro de militares vinculado al gobierno (Mazzei, 2011: 43).

Si bien todos coincidían en la necesidad de la existencia de un núcleo democrático dentro de las fuerzas armadas decidieron que lo más conveniente sería constituirse como un grupo independiente del poder político. Fue así que comenzaron a trabajar desde el Instituto Latinoamericano de Estrategia y Geopolítica (ILADEG), situado en el sexto piso del Edificio Libertad. Los otros coroneles que participaron de ese encuentro fueron Horacio Ballester, José Luis García, Carlos Gazcón y Augusto Rattenbach -todos miembros de la promoción 75 del Colegio Militar-[23], a quienes luego se sumaron un grupo de oficiales de Gendarmería vinculados a la UCR y un grupo de oficiales peronistas que habían sido parte de los denominados "Treinta y tres Orientales"[24]. Entre ellos estaba el

[23] Estos coroneles había ocupado lugares relevantes durante el último gobierno de Perón, pero con el inicio del Proceso pasaron a la actividad privada y también crearon el Instituto de Estudios Geopolíticos, que publicaba la revista Geopolítica, como forma de diferenciarse del Instituto Argentino de Estudios Superiores, responsable de la revista Estrategia donde antes se desempeñaban. Al finalizar la guerra de Malvinas, cambiaron el nombre a Instituto Latinoamericano de Geopolítica y comenzaron a dictar cursos cuatrimestrales sobre Defensa, Geopolítica y Estrategia (Mazzei, 2011: 62-63).

[24] Se conoce con esa denominación a un grupo de treinta y tres oficiales que fueron pasados a retiro en diciembre de 1980, luego de que el gobierno de Galtieri realizara un informe de inteligencia sobre oficiales con vínculos con el peronismo. No se trataba de un grupo articulado, e incluso algunos de ellos no se conocían entre sí. Al comenzar 1982 fundaron La Casa de la

mayor (R) Ramón Orieta, quien ya se desempeñaba como asesor del bloque peronista en la cámara de Diputados, así como el capitán (R) Luis Tibiletti, también asesor parlamentario del justicialismo (Mazzei, 2011: 44).

El 18 de noviembre de 1984 catorce miembros[25] redactaron la primera solicitada del CEMIDA, en el cual hacían un dramático llamamiento a la defensa del orden constitucional, argumentando que la violencia política sólo debía combatirse dentro del estado de derecho y que la democracia era el sistema idóneo para que las fuerzas armadas encontraran la inserción que les correspondía en el estado y la comunidad. Asimismo, solicitaban a los poderes constitucionales que definieran con precisión una política adecuada para las fuerzas armadas, que optimizara las capacidades operacionales dentro de la precariedad de los recursos existentes" y manifestaban también su preocupación sobre la "reforma militar", la cual debía comenzar por modificar "las deformaciones profesionales, intelectuales, ideológicas, políticas y culturales provocadas por la Doctrina de la Seguridad Nacional". Finalmente, sostenían que la defensa nacional requería un nuevo sistema de seguridad latinoamericano que reemplazara al vigente, el cual no contemplaba los problemas de defensa argentinos (Mazzei, 2011: 45)[26].

Algunos de estos ex miembros de las fuerzas armadas comenzaron a participar de los *think tanks* que ambos partidos crearon en estos primeros años de la democracia: la Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz (FAI) y el Centro de Estudios para el Proyecto Nacional (CEPNA), pertenecientes al radicalismo y al peronismo respectivamente. Este último creó un Departamento de Sociología Militar y Política de Defensa, dirigido por Druetta y en el cual participaban Tibiletti, además de Marcela Donadío y Gabriel Negretto. El CEPNA editó la revista Nuevo Proyecto, en donde se publicaron algunos de los artículos más importantes sobre política de defensa de esta década.

Ahora bien, a pesar de la relevancia de estas instancias, el epicentro de las reflexiones y discusiones sobre la política de defensa y la cuestión militar durante

---

Cultura, institución que combinaba actividades culturales con el establecimiento de contactos políticos. De hecho, allí se comenzaron a constituir las comisiones que redactaron las propuestas electorales del partido sobre educación, salud y defensa (Mazzei, 2011: 43).

[25] La solicitada fue firmada por un total de casi 90 oficiales retirados de las fuerzas armadas y de seguridad.

[26] La conformación del CEMIDA despertó tanto adhesiones como fuertes críticas, estas últimas por parte de militares antidemocráticos. Poco después de la publicación de la solicitada el CEMIDA sufrió una atentado con bomba que no dejó heridos pero sí importantes daños materiales.

los 80 fue, sin dudas, el Congreso de la Nación. Más específicamente, ambos partidos fueron incorporando a algunos de estos ex militares y a otros civiles como asesores de diputados y senadores[27]. Desde las comisiones de defensa de ambas cámaras, Ramón Orieta, Luis Tibiletti, Gustavo Druetta y Mario Rossi –por parte del Partido Justicialista (PJ)- y José Manuel Ugarte, Ángel Tello y Andrés Fontana[28] -por el radicalismo- se desempeñaron como asesores en temas de defensa y tuvieron un rol protagónico en la redacción y negociación de los proyectos de ley de defensa que tuvieron lugar entre 1984 y 1987, hasta la sanción de la norma en 1988[29] (Soprano, 2013).

José Manuel Ugarte era un abogado, afiliado a la Unión Cívica Radical (UCR) pero dedicado al ejercicio de la profesión, que en 1984 fue convocado por el diputado Guillermo Sarquís para trabajar en el congreso. Así, comenzó una larga carrera como asesor legislativo sobre temas de defensa, desempeñándose en la cámara de Diputados hasta 1996 y desde 1997 hasta el 2002 en el Senado, para luego realizar asesoría durante el ministerio de Garré y pasar a continuación a trabajar en el ministerio de Seguridad. Desde su rol de asesor, Ugarte debía estudiar los proyectos presentados, informar y redactar discursos para los legisladores, así como investigar sobre los temas y preparar la agenda de la Comisión (Soprano, 2013: 7). Por su parte, Ángel Tello se desempeñó por un breve período como asesor de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y pasó luego a realizar esa función en el ministerio de Defensa como asesor del Secretario de Defensa entre 1984 y 1988, para luego ser designado sub-secretario de Política y Estrategia, entre junio de 1988 y mayo de 1989. Retornó al congreso en 1995 como asesor de Horacio Jaunarena y permaneció en ese puesto hasta fines de la década.

---

[27] Junto con la actividad parlamentaria, ambos partidos políticos fueron constituyendo como parte de sus estructuras permanentes oficinas destinadas a la reflexión sobre la cuestión militar y la defensa nacional. Al calor de la conflictividad creciente entre los sectores militares y el gobierno constitucionales, en particular luego de la rebelión de Semana Santa, el Justicialismo constituyó en 1987 su Secretaría de Defensa, cuyo titular era el escribano Hernán Patiño Mayer, que luego sería embajador ante la OEA, y desde allí presidente de la comisión de Seguridad Hemisférica del organismo y coordinador del grupo que por encargo de la Asamblea General interamericana buscó redefinir ese concepto. Por su parte, el Radicalismo creó en octubre de 1988 su Comisión de Defensa cuya titularidad estuvo en manos de Horacio Jaunarena (Miguens, Druetta y Tibiletti, 1994: 223).

[28] Este último se desempeñó como asesor por un período breve, luego del cual pasó a trabajar en la Cancillería y siguió vinculado a la temática aunque desde la dimensión académica.

[29] Hubo otros asesores que se ocuparon de temas de defensa pero no siguieron comprometidos con la temática, como sí ocurrió con los nombrados en el párrafo.

En lo que respecta al peronismo, mientras que Orieta trabajó como asesor hasta 1989 y tuvo un rol protagónico en la redacción del primer proyecto de ley de defensa del peronismo, Tibiletti –miembro del CEMIDA al igual que Orieta y Rossi- tuvo un desempeño más extenso y jugó un papel fundamental en la redacción y la negociación del proyecto conjunto con el radicalismo que finalmente se transformó en la ley 23.554, proceso que analizamos más adelante. Asimismo, tanto Ugarte como Tibiletti –aunque más aun este último- continuaron fuertemente vinculados al estudio de las cuestiones de defensa, siendo figuras protagonistas de la política del área, aun sin formar parte del Ministerio. Por su parte, Gustavo Druetta había sido militar, retirándose en 1970 con el grado de Teniente del Ejército del arma artillería, momento en el cual se volcó a la actividad académica, licenciándose en Sociología y continuando sus estudios de posgrado en México. Ya con el retorno de la democracia, ejerció como Secretario Académico y profesor de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires entre 1984 y 1985, año en que comenzó a trabajar como asesor del bloque justicialista de la Cámara de Diputados en temas de defensa (Soprano, 2013: 16)[30]. Vale la pena aclarar que si bien los legisladores que conformaron este grupo tuvieron una participación muy relevante a la hora de negociar las nuevas leyes, es necesario subrayar que el trabajo de reflexión y discusión estuvo protagonizado por sus asesores[31].

En función de la caracterización de los inicios de la comunidad epistémica entendemos que el propósito –uno de los elementos del concepto, mencionados en el capítulo anterior- alrededor del cual esta se constituyó fue el de construir una política democrática de defensa, que contribuyera al mantenimiento de la democracia y a las relaciones pacíficas con los vecinos. Tal como nos manifestó Ugarte durante la entrevista que le realizamos: “la idea nuestra era protagonizar la transición hacia fuerzas armadas orientadas a la defensa y una política de defensa congruente con el sistema democrático”. Asimismo, es posible identificar tres metas derivadas de ese objetivo más amplio: reformar la legislación a partir de la articulación de un consenso interpartidario; establecer un diálogo académico con

[30] Asimismo, durante la década de los noventa trabajó en la Dirección de Migraciones, retornando al Congreso como asesor en el año 2000 y entre el 2003 y el 2005 cumplió funciones en la embajada argentina en Brasilia.

[31] Entre los diputados y senadores aludidos cabe mencionar a Conrado Storani, Federico Storani, Marcelo Stubrin, Antonio Berhongaray, Miguel Ángel Toma, José Octavio Bordón, José Luis Manzano y Eduardo Vaca.

los militares, de cara a formar expertos civiles en defensa; y modificar el vínculo de rivalidad con Brasil y Chile.

A continuación analizamos los procesos de generación de unidades de variación, de innovación y de selección política de las ideas de la comunidad epistémica en dos dimensiones: por un lado, la elaboración y negociación de la Ley de Defensa Nacional, en consonancia con la primera meta mencionada; y por otro lado, la participación de estos y otros actores en la realización de actividades académicas y la conformación de una agenda de investigación sobre la cuestión militar en argentina, vinculada con la segunda meta. La tercera –la eliminación de las hipótesis de conflicto con los vecinos- será abordada al finalizar el capítulo.

La crítica a la DSN: la Ley de Defensa Nacional

Tal como sostuvimos más arriba, las comisiones de defensa del parlamento nuclearon a un conjunto de actores que eran –o comenzaban a constituirse en- expertos en temas de defensa. Estos trabajaban para los políticos, en función de lo cual parte de las ideas sobre las cuales reflexionaban eran tomadas por los partidos para la negociación de la nueva legislación sobre defensa nacional y seguridad interior. Dicho de otra manera, en términos del marco conceptual de las comunidades epistémicas, los asesores elaboraron ideas en torno a las *unidades de variación*, esto es, la puesta en cuestión de ideas anteriores, fundamentalmente una crítica a la concepción de la seguridad nacional existente desde la década del sesenta. En función de ese cuestionamiento propusieron *innovaciones* conceptuales y doctrinarias, algunas de las cuales fueron *seleccionadas* por los legisladores para fundamentar la Ley 23.554 y más tarde la Ley de Seguridad Interior y otras normas de la defensa nacional. Si bien muchos de estos nuevos conceptos se referían a elementos domésticos de la política de defensa, otros trataron sobre las posibilidades de cooperación regional y sobre la conveniencia o no de mantener la tradicional alianza hemisférica consagrada por el TIAR y la participación en la Junta Interamericana de Defensa.

En línea con el mencionado clima de incertidumbre que describimos al comienzo del capítulo, durante gran parte de la década ninguno de los dos partidos mayoritarios tuvo una visión unificada sobre el concepto estratégico de la política de defensa del régimen democrático naciente. Esto significa que existía un

contexto propicio para la actuación de estos expertos, en tanto actores con un doble rol técnico-político dentro de los partidos. A raíz de esto, en parte, fue posible la importante influencia que llegaron a tener sobre la temática, lo cual llevó a otros autores a destacar que "la comisión de defensa (de la cámara de diputados) no fue únicamente el lugar donde los legisladores pudieron realmente legislar. Fue también el lugar donde los asesores pudieron asesorar" (Salles Kobilanski, 2009: 10).

De la misma manera, este rol inédito de los asesores parlamentarios –en tanto autores intelectuales de los fundamentos de las leyes- fue descripto incluso por uno de sus protagonistas. Ugarte destaca que durante los debates parlamentarios en los que se discutió el proyecto tuvo lugar "un trabajo de análisis doctrinario particularmente interesante, en el que se confrontaron distintas concepciones en materia de defensa con una extensión y profundidad que probablemente el Congreso no conocía desde el debate de la ley de servicio militar obligatorio entre Ricchieri y Capdevilla, en 1901" (Ugarte, 1990: 250)[32].

La multiplicidad de visiones mencionada se manifestó durante la discusión de los proyectos de ley sobre defensa nacional. El primero de ellos fue presentado en mayo de 1984 por el peronismo, proyecto que había sido redactado por el coronel (R) Orieta y presentado por el diputado Diego Ibáñez. El mismo representaba aquella línea de pensamiento anclada en el pensamiento de Perón, basado en la noción de la nación en armas, que contemplaba unas fuerzas armadas consustanciadas con un proyecto de gobierno nacional, con un rol a cumplir en la defensa del orden democrático y el imperio de la constitución (Salles Kobilanski, 2009; Druetta, 1989), lo cual no se condecía con el propósito de reducir al mínimo el rol político de los militares. A pesar de esta continuidad con la doctrina peronista, este proyecto contenía una innovación relevante, la cual sería conservada en la ley finalmente sancionada: esto es, la idea de que el poder político debía definir, no sólo hipótesis de conflicto sino también *hipótesis de confluencia*.

Por su parte, el oficialismo envió su proyecto en abril de 1985, el cual comenzó a ser discutido en la Comisión de Defensa, momento en el cual según

[32] Druetta y Donadío realizaron una profunda investigación relevando la participación individual y relativa de los distintos miembros de la cámara de diputados, comparando la cantidad de iniciativas de cada partido para concluir que el parlamento jugó un rol decisivo en la temática de la defensa durante el gobierno de Alfonsín (Druetta, 1990).

cuentan los asesores involucrados en el proceso de redacción y negociación, fue sometido a consultas con el sector Renovador del peronismo, que también preparaba su propio proyecto, más en línea con la visión sostenida por este sector justicialista representado en este caso por los diputados José Luis Manzano, asesorado por Druetta, y José Octavio Bordón (Tibiletti, 1995: 225). A pesar de estos esfuerzos no fue posible redactar un proyecto consensuado, de manera que el dictamen fue solamente firmado por el radicalismo, y en el recinto sólo contó con los votos de esta fuerza política. Si bien fueron suficientes para que el proyecto pasara al Senado, allí no obtuvo la cantidad de votos requeridos y sufrió modificaciones de tal envergadura que, una vez devuelto a Diputados, no conformó a nadie y quedó abandonado (Druetta, 1989).

Según relata Ugarte, la razón por la cual no se logró un acuerdo en 1985 fue la profunda segmentación de visiones que existía en el peronismo[33]: aquella que aun estaba preocupada fundamentalmente por un potencial resurgimiento de las organizaciones guerrilleras, y por lo tanto reclamaba un rol activo de los militares en la seguridad interior; aquella que sostenía la doctrina peronista totalizante de la nación en armas[34]; y finalmente, la visión del peronismo Renovador, que compartía con un sector del radicalismo la necesidad de establecer una clara separación entre defensa externa y seguridad interior, alejando definitivamente a las fuerzas armadas del cualquier tipo de involucramiento en tareas de vigilancia interna (Salles Kobilanski, 2009). Fue en este marco de concepciones en pugna que, en palabras de Druetta comenzó "la lucha parlamentaria por una *concepción defensiva de la defensa*" (1989, 27).

---

[33] Pero la ambigüedad no sólo estaba presente en el peronismo. Como subraya Druetta (1989), Alfonsín mismo enviaba señales contradictorias con respecto al involucramiento de las fuerzas armadas en roles que fueran más allá de la conjuración de amenazas externas. Fue en la cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas que el presidente se refirió al rol que les cabía a los militares en la garantía del orden legal y legítimamente constituido. También López (1994) señala limitaciones dentro de la UCR para el tratamiento de la reforma militar.

[34] Más adelante, López (1994) y Saín (2010) también abordaron este modelo defensivo militar peronista, basado en la Doctrina de la Defensa Nacional formulada por Perón durante sus presidencias. De acuerdo con esta concepción, las fuerzas armadas eran pensadas por el líder justicialista como el instrumento de lucha del colectivo que era la Nación en armas, e involucraba un concepto de seguridad ampliado, así como las hipótesis de guerra con Chile, en virtud de los conflictos limítrofes pendientes, y con Brasil, como producto de la competencia por la influencia político-militar en la región Saín, (2010: 144-145). Ugarte menciona que esta concepción de la defensa nacional fue sostenida durante el debate parlamentario por el diputado Antonio Gino Cavallaro y que la diferencia fundamental con el proyecto del radicalismo/ PJ renovador era que el de Cavallaro no definía qué tipo de conflictos requerirían el empleo de las fuerzas armadas, dejando abierta la posibilidad de utilizarlas para conjurar ataques externo no armados, posición inaceptable para quienes tenían la primera posición (Ugarte, 2004: 207-208).

El año 1987 significó una coyuntura muy compleja para la democracia pero a la vez constituyó una oportunidad para el acuerdo político sobre la concepción de defensa. Por un lado, tuvo lugar el levantamiento carapintada de Semana Santa, que significó un peligro inminente para el gobierno constitucional, aunque tuvo el apoyo masivo de la población y el de un sector importante de las fuerzas armadas. Por otro, la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas reforzó el peso del peronismo, en particular del sector Renovador, flexibilizando la posición del oficialismo que buscó articular acuerdos sobre distintas cuestiones, entre ellas la cuestión militar.

Fue así que, según cuenta Ugarte, un grupo de legisladores justicialistas propuso al presidente del bloque radical la redacción de un proyecto de consenso, que surgió a partir de las ideas que habían sido discutidas por los dos sectores en 1985, y que habían sido volcadas sucintamente en un borrador que luego fue recuperado por Tibiletti. El nuevo proyecto fue enviado al resto de los diputados de la Comisión, así como al ministerio de Defensa, constituyéndose un grupo de trabajo formado por parlamentarios y funcionarios ministeriales de ambas fuerzas políticas. Asimismo, el proyecto de ley fue sometido a análisis por parte de la Mesa del Consenso y finalmente presentado por un grupo de diputados encabezado por Miguel Ángel Toma, por el PJ y Balbino Zubiri, por la UCR. Luego de su aprobación en la cámara de Diputados, el proyecto tuvo también el voto positivo del Senado y fue finalmente sancionado por el Ejecutivo como la ley 23.554 (Ugarte, 1990: 249).

Ahora bien, creemos importante destacar que, por detrás de estas negociaciones y acuerdos político-partidarios entre el radicalismo y el peronismo renovador existió un intenso trabajo de investigación y fundamentación doctrinaria, protagonizado por los mencionados asesores parlamentarios, conceptos plasmados en los proyectos de ley y en los discursos de los legisladores, redactados por estos mismos asesores, dos indicadores claros de la *selección política* de las ideas de la comunidad epistémica.[35] Así, desde la perspectiva de uno de sus protagonistas, la elaboración tanto de la ley de defensa como la de seguridad interior, "tuvo lugar sobre la base del análisis crítico de las

[35] Ugarte empezó a trabajar en el proyecto de ley de defensa integrando un pequeño grupo de trabajo constituido al efecto en el ministerio de defensa, remitido luego el proyecto a la Cámara de Diputados, participó de las modificaciones en su condición de asesor del Presidente de la Comisión de Defensa de Diputados, Balbino Zubiri.

normas entonces vigentes y, especialmente, de la doctrina de seguridad nacional, procurando elaborar una nueva doctrina de la defensa nacional que reflejara los conceptos de defensa vigentes en el mundo y las necesidades de defensa del país" (Ugarte, 2004: 206)[36].

En el marco de este proceso de reflexión sobre las concepciones estratégicas instituidas, la crítica a la DSN constituyó parte importante de la fundamentación de la firme circunscripción de la defensa nacional a la conjuración de un ataque militar externo. Argumentamos que esta fue una de las principales *unidades de variación* sobre las cuales trabajaron los asesores parlamentarios mencionados, concepto que al resonar con las necesidades políticas de la época –esto es, reformular la función de las fuerzas armadas de manera de disminuir su influencia política- logró ser seleccionado políticamente.

En un texto posterior Ugarte resumió el razonamiento que se ensayaba como crítica a las implicancias que la DSN había tenido para el país, En virtud de la claridad de la argumentación consideramos conveniente citarlo extensamente:

> "(…) entre fines de la década del 50 y principios de la década del 80, en Latinoamérica rigió un cuerpo doctrinario en materia de seguridad y defensa cuyos rasgos permanentes eran la consideración del conflicto total –librado en todos los ámbitos del país- y permanente; conceptos de seguridad y defensa omnicomprensivos; la virtual asimilación de las políticas de seguridad y defensa a la política general nacional, dado que aun cuando se considera también la "política de desarrollo", la misma debía planificarse conjuntamente con la política de seguridad, y en buena medida, en función de esta; la aplicación de la planificación estratégica, a todos los ámbitos del quehacer nacional y, en definitiva, el empleo de una metodología de análisis y planeamiento castrense, a la política general; la desaparición de la distinción entre defensa nacional y seguridad interior, y, consiguientemente, aplicación de similares metodologías a los conflictos externos e internos; y como consecuencia lógica y a la vez causa, gobierno militar", (Ugarte, 2004: 203).

Por un lado, la referencia al conflicto total alude al enfrentamiento con las manifestaciones domésticas del conflicto ideológico global. Por otro lado, el concepto omnicomprensivo se vinculaba con lo pernicioso de considerar que

---

[36] En un texto posterior, Ugarte (2004) publicó parte de sus trabajos de investigación sobre las concepciones de defensa y seguridad que influyeron sobre la política de defensa argentina del siglo XX. En este texto plantea un recorrido histórico a través de los conceptos de guerra, estrategia, seguridad nacional, defensa nacional, geopolítica, guerra revolucionaria y contrarrevolucionaria. Asimismo, re refiere a la influencia de los desarrollos de los estrategas franceses sobre los norteamericanos y latinoamericanos que influyeron sobre la Doctrina de la Seguridad Nacional, también denominada Doctrina de la Seguridad Continental y de las Fronteras Ideológicas.

todas las dimensiones de la vida nacional podían ser campos de enfrentamiento con aquella insurgencia, en virtud de lo cual debían estar sometidas al control y la decisión de las fuerzas armadas, últimas garantes de los intereses nacionales. Este era el corazón de esa doctrina que había calado hondo en muchos países de la región, entre ellos Argentina y Brasil.

Los discursos de los legisladores durante los debates alrededor de la ley de defensa nacional recogieron muchos de los argumentos esbozados en la cita precedente, ideas que concatenaban la visión militar respecto a la guerra total entre occidente cristiano y el agresivo movimiento comunista –expresado, con sus particularidades, en los conflictos de clase de los países latinoamericanos- con la política militar de planificación estratégica y la vinculación entre las tareas de defensa nacional y seguridad e inteligencia interior y el combate a la subversión.

Puntualmente, el diputado Balbino Zubiri se refirió a un trabajo no publicado sobre la DSN que realizó en coautoría con Ugarte[37], quien, por su parte, en el texto arriba mencionado resumió la exposición del legislador durante la sesión de la cámara de diputados del 15 de agosto de 1985. Zubiri se refirió a la vinculación de la DSN con el conflicto Este-Oeste, señalando que dicha doctrina era impartida por el *National War College* y el *Industrial College of the Armed Forces* de los Estados Unidos, desde donde se había difundido por el continente, siendo extensamente desarrollada también por los *estrategistas* brasileños ideólogos del golpe de 1964, los generales Carlos de Meira Matos y el Golbery de Couto e Silva, quien alertaba sobre la desaparición y la movilidad de las fronteras en un contexto de guerra ideológica, pasando a ubicarse "allí donde el otrora adversario político y enemigo ahora, realizaba su actividad zapadora del orden establecido" (Ugarte, 2004: 206).

Frente a este pasado, el proyecto de ley que impulsaron el radicalismo y el peronismo renovador, suponía en primer lugar la subordinación del poder militar al poder político, y en segundo, la derogación de la DSN. Esta *innovación* en parte desarrollada –esto es articulada y fundamentada- por parte de la comunidad epistémica aquí descripta- fue seleccionada por el poder político y transformada en el núcleo de la Ley 23.554, expresada en los primeros artículos de la norma. En

[37] El ministerio de defensa recientemente publicó la casi totalidad de las versiones taquigráficas de los debates parlamentarios que dieron lugar a la Ley de Defensa. Esta referencia de Zubiri puede leerse en dicho texto (Ministerio de Defensa, 2010: 91)

primer lugar, el artículo 2, donde se circunscribe el ámbito específico de la defensa nacional al definirla 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". Esto es, como explica Ugarte, mientras que los medios en la respuesta a la agresión son ilimitados, no lo son las situaciones que pueden desencadenar tal respuesta: agresión armada externa, ni económica ni ideológica, y tampoco las amenazas vinculadas a la seguridad interior: narcotráfico, terrorismo o agitación social (2004: 204).

Por su parte, el artículo 4° aclara que la seguridad interior es algo distinto y que será establecida por otra norma, la cual fue sancionada en 1991 como la ley 24.059, en donde en términos generales se establece que la seguridad interior versa sobre la vigencia de la ley, incluidos los derechos y garantías individuales (Ugarte, 2004: 205). Resulta interesante subrayar, como aclara Ugarte, que la Ley de Defensa Nacional omitió de forma adrede una definición de Seguridad Nacional, concepto que actuaba tanto en la concepción del sector conservador del peronismo como en la de la DSN como el pretexto para colocar todas las dimensiones de la vida nacional bajo la potencial intervención de las fuerzas armadas.

A partir de lo dicho hasta aquí es posible observar que la comunidad epistémica fundamentó los argumentos de la firme separación entre la seguridad y la defensa con el propósito de redefinir la función de las fuerzas armadas de manera que estas nunca más trabajaran con hipótesis de empleo para combatir un enemigo interno, por el cual se entendía a los movimientos políticos y sociales. Fue un principio que resultó de la interpretación que ciertos actores hicieron de la experiencia histórica reciente de la represión ilegal que realizaron las fuerzas armadas y constituía a la vez un clima de época, aun en la segunda década de los ochenta en virtud de lo que estaba sucediendo con Sendero Luminoso en Perú y con lo que se conocía que había sucedido recientemente en América Central. Más adelante, ya durante la década de los '90, con el cambio de agenda de seguridad de Estados Unidos, como veremos en el siguiente capítulo las críticas a esta férrea separación entre defensa y seguridad van a vincularse a aquellos sectores que pedían el involucramiento de las fuerzas armadas en el combate a las

denominadas nuevas amenazas: el crimen organizado –en particular el narcotráfico- y sus vinculaciones con el terrorismo[38].

Tal como mencionamos más atrás, estas creencias sobre la misión de las fuerzas armadas no eran unívocas. Lejos de existir un consenso natural sobre esta cuestión, el concepto fue fruto de un acuerdo entre algunas fuerzas políticas, dejando por fuera a otras, sectores que sostenían interpretaciones diferentes con respecto a las mismas experiencias de la historia reciente de la Argentina. Así, los sectores que defendían la concepción amplia de la defensa nacional estaban representados desde el arco partidario por la Unión del Centro Democrático (UCEDE) y el PAI[39] (López, 1994), y desde la sociedad civil por el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, dirigido por Rosendo Fraga. En ocasión de la sanción de la ley de Defensa Nacional, esta institución elaboró un documento crítico, que según Fraga representaba también la opinión de los Jefes del Estado Mayor. Según este documento, el artículo 2 del proyecto limitaba las facultades constitucionales del presidente de utilizar las fuerzas armadas para casos de conmoción interior. En relación a esto, señalaba la dificultad de "fijar una línea clara que permita una apreciación tajante acerca de algunas de las formas de agresión empleadas a esta altura del siglo XX, capaz de adoptar sutiles y sofisticadas modalidades", a la vez que reivindicaba el rol de las fuerzas armadas como "defensoras del orden constitucional en su sentido más amplio, utilizando

[38] Vale también mencionar otro trabajo de análisis publicado en este momento, escrito por Conrado Storani, vicepresidente 1° de la Comisión de Defensa de la cámara de Diputados, y su asesor, el doctor Ángel Tello. Nos referimos al trabajo titulado "Las hipótesis de conflicto", en el cual Storani y Tello proponían la adopción de una doctrina disuasiva, a partir de la cual Argentina debía dotarse de un sistema disuasivo convencional. Asimismo, designaban como zona prioritaria al área patagónica austral, con especial atención a los pasos interoceánicos y a la Antártida, considerada por sus riquezas como un blanco de intereses extranjeros potencialmente conflictivo con los nacionales, por lo cual subrayaban la importancia del trabajo diplomático para el Tratado Antártico de 1991 y una posible "asociación con las naciones del cono Sur de América". En lo que respecta a la relación con Chile, se ponderaba la integración a la vez que entendía que era prudente mantener la alerta frente a la acción de "algunos círculos expansionistas allende los Andes". De similar manera, se mostraban conformes con los mecanismos de integración puestos en funcionamiento con Brasil, aunque mantenían cierta desconfianza respecto al posible resurgimiento de intereses conflictivos entre ambos países en función de potenciales "cambios políticos importantes en una o más partes (que) puedan crear choques de intereses". Por esta razón proponían mantener un "potencial disuasivo razonable", que no provocara al vecino pero que sí proyectara la voluntad de garantizar la soberanía argentina. Finalmente se referían a Malvinas, zona donde se encontraba "un enclave colonial regenteado por una potencia del Norte que puede constituirse en una amenaza seria para nuestros intereses en el marco de la confrontación Norte-Sur" (Storani y Tello, 1986: 37-41).

[39] López cita una declaración de la diputada María Julia Alsogaray durante los debates parlamentarios, sosteniendo que las fuerzas armadas argentinas no podían existir sólo para "la eventualidad de un ataque externo, cuando la realidad argentina nos dice que lo posible y lo probable es que el ataque venga de adentro" (1994: 90).

para ello todos los resortes que nuestra carta fundamental prevé aun para su eventual empleo en caso de muy grave conmoción interior" (Fraga, 1989: 100). Asimismo, criticaba la influencia que la legislación española había tenido sobre la ley argentina y denunciaba las campañas de desprestigio al cual se sometía a las fuerzas armadas en virtud de su fracaso en la Guerra de Malvinas y por la represión ilegal.

A pesar de estos disensos, argumentamos que predominó la aceptación de un conjunto de creencias causales y normativas que consolidaron la constitución de un grupo homogéneo muy activo e influyente. Una autopercepción semejante era compartida por sus mismos protagonistas, quienes identificaron "el desarrollo de un *think tank* en el seno de los dos grandes partidos argentinos y especialmente en el Parlamento" (en el cual tuvo lugar un) "arduo trabajo de discusión y consenso, ideas y vueltas, concilíabulos y disputas, persuasiones, disensos y concesiones, en el que se vieron involucrados los asesores y legisladores de las Comisiones de Defensa del Congreso de la Nación, en torno a los distintos proyectos de ley de Defensa Nacional que tomaron estado parlamentario desde 1984/85" (Ugarte, 1990).

El diálogo académico con los militares y la formación de expertos civiles en defensa

En función de esta otra meta encarada por la comunidad epistémica, aquellos *think tanks* a los que se refería Ugarte, tales como la FAI y el CEPNA, aun teniendo raíces políticas, comenzaron a conformar la dimensión académica del diálogo civil- militar, parte de la red de actores involucrados en la formulación de la política de defensa argentina, a la cual se fueron sumando algunas universidades. En este sentido, resultó clave el trabajo realizado por la Escuela de Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en ese entonces dirigida por el sociólogo José Enrique Miguens (1990). Un tiempo después se sumó la colaboración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en particular el área Fuerzas Armadas y Sociedad coordinada por Ernesto López, quien luego dirigiera el Programa de Investigaciones sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes, otro importante centro académico vinculado a los estudios de política de defensa. Cabe también nombrar

a la Fundación Simón Rodríguez –donde se desempeñó Andrés Fontana- y el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría –representado por el analista Rosendo Fraga-, los cuales, con un rol considerablemente menor, solían formar parte de las actividades aquí mencionadas, compartiendo varias de las ideas de la comunidad epistémica aunque disintiendo en muchas otras, como señalamos algunos párrafos más arriba.

Fue en esta dimensión académica que se desarrolló otro de los *propósitos* de la comunidad epistémica: la formación de expertos civiles en temas vinculados a la defensa nacional, un área de conocimiento tradicionalmente vedada a quienes no formaran parte de la clase militar. Este secular monopolio sobre los saberes estratégico-militares no sólo respondía a un celoso resguardo por parte de la institución militar. Tal como explicaban Miguens, Druetta y Tibiletti, lo que existía en realidad era una "doble autocensura" que había dado lugar a la ignorancia mutua, en tanto la universidad no estaba abierta al debate sobre la cuestión militar. Estos autores comentaban que en el contexto de 1982/83, el hecho de que los civiles entablaran diálogo con los hombres de armas parecía "un pecado de sospechosas simpatías con los militares", lo cual explicaba el rechazo de las universidades con respecto a incorporar estas temáticas en sus agendas de investigación. De la misma manera, los ámbitos castrenses no veían con buenos ojos que los civiles comenzaran a estudiar una temática que les pertenecía, (1994, 219).

A partir de esta constatación, estos expertos sostenían que "(pretendieron) dar los primeros pasos en el desarrollo de un pensamiento compartido por algunos civiles preocupados por la "cuestión militar" –más allá del saldo del inmediato pasado. Acompañados de algunos militares retirados exentos de responsabilidad en los aspectos más cruentos de aquel" (1994, 219).

De la misma manera que las universidades, las instituciones académicas militares, como el Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto, comenzaban un proceso de "apertura hacia el pensamiento social en materia militar. Algunos miembros de la red de expertos civiles concurrieron a los cursos de la Escuela de Defensa Nacional. Por su parte, los militares en actividad comenzaron a aparecer y participar con opiniones, ideas y ponencias en las mesas de defensa, en medio de colegas y auditorios de toda procedencia, transformándose poco a poco en algo habitual. Más aun, la diferencia entre

militares y civiles fue dejando lugar a discrepancias entre grupos de civiles y militares, con coincidencias o disidencias cruzadas, especialmente según el abordaje terrestre, aéreo o marítimo del tema del día" (Miguens, Druetta y Tibiletti, 1994: 227)[40].

Si bien el núcleo de la actuación de esta comunidad epistémica en formación se desarrolló alrededor de la actividad de asesoría parlamentaria para la Ley de Defensa Nacional, también tuvieron lugar un conjunto de actividades muy relevantes de tipo académico, con participación también de políticos. Ya durante el segundo semestre de 1984, la Escuela de Sociología de la UBA organizó el Seminario sobre "*Sociedades democráticas y sociedades militaristas*", a cargo de Miguens y Druetta. En mayo de 1985, ya estando constituida la Asociación Argentina de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (AAIFAS), participaron del Seminario sobre "*Autonomización castrense y democracia*", organizado por FLACSO-Chile, evento en el cual los miembros de la asociación entraron en contacto con el diputado catalán, catedrático y Comandante del Ejército español, Dr. Julio Busquets Bragulat[41]. En virtud de este encuentro comenzó un intenso intercambio por medio del cual Busquets fue invitado a disertar en la Escuela de Sociología de la UBA ese mismo año y, en contrapartida Miguens, Druetta y Tibiletti fueron convidados a participar como ponentes en el *Primer Congreso Iberoamericano de Sociología Militar*, organizado por el Centro de Investigación en Fuerzas Armadas y Sociedad (CIFAS) en septiembre de 1985. Otro evento del cual participaron fue el seminario titulado "*La ley de defensa en el marco de la Reforma Militar*", organizado por la FAI, con apoyo de la Fundación Naumann, en agosto de 1985.

En 1987, cabe mencionar la participación en el *I Simposio de Estudios Estratégicos Argentino-Brasileños de los Estados Mayores Conjuntos*, realizado entre el 31 de marzo y el 2 de abril, en Buenos Aires, instancia de interacción entre ambos países que abordaremos más adelante en este capítulo. Por su parte, en 1988 la FAI organizó el Seminario sobre Paz y Desarme y FLACSO realizó el

---

[40] Otra iniciativa de intercambio civil militar fue la articulación entre la Escuela Naval de formación de oficiales mediante la participación de los cadetes en algunos cursos en la Universidad de la Plata, de igual manera que algunos alumnos de la universidad asistían a algunos cursos en dicho instituto militar, una iniciativa impulsada por el doctor Tello (Tibiletti: 2001)

[41] Busquets Bragulat fue invitado a disertar en la Escuela de Sociología de la UBA a comienzos de 1985 y este invitó a Miguens, Druetta y Tibiletti como ponentes en el Primer Congreso Iberoamericano de Sociología Militar, organizado por el Centro de Investigación en FFAA y Sociedad (CIFAS) en septiembre de 1985.

Seminario "*Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y ejes de integración*", del cual participó Druetta como ponente y constituyó también otro momento de intercambio con actores de la política de defensa brasileña, según analizaremos en un apartado posterior.

Sin dudas, el evento más importante sobre la temática fue la *Conferencia sobre Fuerzas Armadas, Estado, Defensa y Sociedad*, realizada entre el 26 y 28 de octubre de 1988, cuyos trabajos fueron publicados en el libro "*Defensa y Democracia: un debate entre civiles y militares*". El evento estuvo organizado por el Consorcio de Estudios sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (CEFAS), conformada por la AAIFAS, el CEPNA, FLACSO Buenos Aires y la FAI, y contó con financiamiento de la Fundación Ford.

De esta manera, un nutrido grupo de ex militares y civiles con participación partidaria e inserción legislativa, junto con algunos académicos, confluyeron en la organización de actividades de reflexión e investigación sobre las distintas dimensiones de la acuciante cuestión militar en la Argentina de la vuelta de la democracia, entre estas la relación civil-militar sumamente frágil, que repercutía sobre dos de las cuestiones políticas más urgentes: a nivel doméstico, lograr la sujeción del sector militar al gobierno democrático, definir el rol de las fuerzas armadas en relación a la defensa nacional y la seguridad interior; y en el nivel externo de la política de defensa, la redefinición de las hipótesis de conflicto y la seguridad regional.

Asimismo, es posible constatar que el grupo de personas aludidas compartía una autopercepción en tanto comunidad. Sobre esto cabe citar a Casella cuando sostuvo que la acción del grupo consolidó "una muy interesante corriente doctrinaria expuesta en congresos, seminarios e incluso, volcada en cursos de tercer nivel organizados por universidades públicas y privadas". Lo que es más, sumado a la valoración política de la cuestión militar, este trabajo de reflexión y debate dio lugar según Casella a "la construcción de un consenso interpartidario en materia de defensa y seguridad interior" (2002: 11-12).

Esta reconstrucción de los actores y los procesos involucrados en las primeras definiciones en materia de política de defensa democrática contribuyen a abonar los supuestos teóricos de nuestra tesis, centrados en la relevancia de la agencia individual y colectiva en los procesos de formación de los intereses nacionales. Algo similar era constatado por los propios protagonistas del período. Al referirse

al proceso de “reubicación de las instituciones militares argentinas” ocurrida durante la década del ochenta, Miguens, Druetta y Tibiletti sostuvieron que más allá de las circunstancias políticas auspiciantes y de la acción de las fuerzas sociales “tuvieron decisiva influencia en este proceso, las acciones de personas y de grupos pequeños” (…) actores individuales y grupales que elaboraron una red de agentes sociales constructores de la nueva realidad”, poniendo de relieve “la claridad de visión, la dedicación y el empeño de personas individuales y sin gran trascendencia en los medios ni revistas de actualidad” (1994: 217).

Asimismo, en relación al otro eje de nuestra hipótesis, cabe subrayar que a medida que esta comunidad se iba conformando fue estableciendo vinculaciones con contrapartes en Brasil. Antes de analizar esa interacción cabe describir cuáles eran los actores de la política de defensa brasileña durante los últimos años del gobierno militar que había comenzado en 1964. Si bien en este país el ambiente de incertidumbre no dio lugar a la conformación de una comunidad epistémica, ni a un congreso protagonista de la formulación de la política de defensa, no faltaron las discusiones y procesos de reflexión conjunta entre civiles y militares con respecto a las necesarias transformaciones del concepto estratégico brasileño.

Actores y procesos brasileños

Debates sobre estrategia y seguridad internacional

En contraste con lo que sucedía en la transición argentina a la democracia, el descrédito de las fuerzas armadas brasileñas era mucho menor, así como mayor el control ejercido por estas sobre la liberalización del régimen dictatorial. Esto les permitió llevar adelante una intensa y organizada actividad de lobby durante los trabajos de la Asamblea Constituyente tendiente a garantizar en la nueva constitución el mantenimiento de su posición política, y en particular, de su rol como garantes de los poderes constitucionales, así como la no constitución de un ministerio de Defensa (Rizzo de Oliveira, 1988). Así, mientras que el ambiente cultural-institucional que influía sobre la política de defensa argentina estaba marcado por un cambio en los actores políticos con correlatos sobre los entendimientos sobre el interés nacional en temas de defensa, en Brasil este contexto ideacional no presentaba una modificación de los actores en el sentido de la participación de los civiles con una posición relativa importante, sino una

agudización de los debates que enfrentaban a sectores militares con distintas interpretaciones sobre las experiencias de la historia reciente, así como con respecto a las tendencias de la política internacional del momento.

A pesar del éxito obtenido por las fuerzas como un todo en el objetivo de garantizar sus prerrogativas en la Nueva República, la segunda mitad de la década significó para ellas una agudización del proceso de reformulación de su identidad. Es decir, más que las tensiones provocadas por el traspaso del poder desde los militares a los civiles, "la crisis de la identidad miliar" en Brasil (Rizzo de Oliveira, 1994; Ferreira Vidigal, 1996; 1998) estuvo determinada fundamentalmente por la puesta en cuestión de tres elementos fundamentales del pensamiento estratégico articulado desde la ESG: la reformulación del rol político frente al agotamiento del modelo de intromisión en el orden interno, el alineamiento con Occidente en el marco de la lucha entre el capitalismo y el comunismo y el agotamiento del proyecto Brasil Potencia frente al deterioro de la economía y la crisis de la deuda. En función de estos elementos iba consolidándose la premisa de que Brasil debía definir sus intereses estratégicos de manera autónoma, incluso si significaba discrepar con respecto a los intereses norteamericanos.

Estos elementos que se conjugaron en los años del cambio de régimen ya germinaban algunas décadas antes. Como sostiene Martins filho, hacia fines de 1960 y comienzos de 1970 surgía, fundamentalmente en la Marina, "una generación de altos oficiales menos marcados por la experiencia de la participación del país en la Segunda Guerra Mundial", que cuestionaban los beneficios efectivos del acuerdo militar con Estados Unidos (2006: 80). Este grupo fue denominado por un estudioso como la *línea heterodoxa* de la Marina, opuesta al sector ortodoxo, en el sentido de identificado con el pensamiento de la ESG. Según este último, en tanto Brasil era un país subdesarrollado, sin tecnología, debía aceptar la tutela de una gran potencia, y en un supuesto ataque soviético, Brasil podría por su posición geográfica defender la costa americana y africana, lo cual sería una oportunidad para convertirse en potencia hegemónica en el Atlántico Sur (Marques, 2001:47). Por el contrario, la denominada *línea heterodoxa* compartía entre sus lineamientos una "preocupación por definir objetivos propiamente brasileños en la cuestión del Atlántico Sur, distintos de los

intereses hemisféricos u occidentales, estos últimos, tradicionalmente percibidos dentro de la Marina como idénticos a los nacionales" (Decquadra, 1991: 139).

El cuestionamiento respecto a la coincidencia de intereses entre los Estados Unidos y Brasil que había comenzado a realizar la Marina se fortaleció cuando coincidió con la política exterior orientada al pragmatismo responsable del presidente Geisel. Luego de que Brasil denunciara en 1977 el Acuerdo Militar Bilateral firmado de 1952, este último país realizó un intento por rencauzar la relación. Pero si bien logró la firma del "Memorandum de Entendimiento de Cooperación Industrial-Militar", según evalúa Martins filho, el mismo constituyó un fracaso para los norteamericanos, ya que dejaba por fuera aquellas medidas que Estados Unidos consideraba como fundamentales, entre ellas: el apoyo brasileño a la propuesta de creación de una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS); un rol activo de Brasil en el conflicto de América Central y el apoyo a la constitución de una Fuerza Interamericana de Paz para actuar en esa región (2006: 87).

Cabe señalar, sin embargo, que esta percepción adoptaba distintitos matices entre las diferentes fuerzas y sectores dentro de ellas[42]. A pesar de esta falta de unidad de criterios, entendemos que existió un conjunto de altos oficiales que compartían dos creencias fundamentales para el argumento de nuestra tesis: la necesidad de reformular el rol estratégico de Brasil en función del remplazo del conflicto Este-Oeste por las disputas entre el Norte y el Sur (Martins filho y Zirker, 2000b; Martins filho, 2006; Ferreira Vidigal, 1989; Flores, 1988) y el también necesario repensar el secular vínculo de rivalidad con la Argentina. Entre ellos cabe señalar al almirante José Maria do Amaral Oliveira, ministro Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) durante el gobierno de Sarney; el general de división Manoel Augusto Teixeira, subjefe del Estado Mayor del Ejército; el almirante Mario César Flores, director de la EGN y ministro de la

[42] Martins filho argumenta que, al contrario del Ejército, la Marina se deshizo de la doctrina propia de la Guerra Fría aun antes de su fin, mientras que el arma terrestre conservó elementos de esta visión aun durante los años noventa y comienzos del siglo XXI, en función de su histórica preocupación con el orden. Así, en la Marina, "La búsqueda de mayor autonomía en el plano de las formulaciones estratégicas fue precedida por la búsqueda de nuevas fuentes para la modernización tecnológica de los navíos" (2006: 81). En el caso del Ejército, si bien no existían tantas divergencias en materia de concepciones estratégicas, vista la autovaloración de esta fuerza en función de su rol en la industrialización del país, el cuestionamiento de la alianza con Estados Unidos se asociaba a las restricciones que este país le imponía en materia de exportación de armas y equipos militares a países del Tercer Mundo (2006: 88).

Marina y Secretario de Asuntos Estratégicos en los noventa; el almirante Amorim Ferreira Vidigal, también director de la EGN, el general Gleuber Vieira, subjefe del Estado Mayor del Ejército en la década siguiente y el coronel Geraldo Lesbat Cavagnari, instructor de la Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

Los dos primeros resultaron figuras claves de la relación bilateral durante la década de los '80, cuando el primero de ellos propuso al presidente Sarney la realización de los anteriormente mencionados Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de Argentina y Brasil, analizados al final del capítulo. Si bien ya a finales de 1970 el EMFA brasileño había comenzado a relativizar la cuarta hipótesis de guerra –el conflicto armado con argentina- varios estudiosos coinciden en señalar que el general Teixeira, responsable del planeamiento estratégico del Ejército a mediados de los ochenta, jugó un rol fundamental en la eliminación de la hipótesis de conflicto con Argentina (Martins filho, 2006: 89; Tibiletti y Martínez, 2009), a la cual solía referirse como "hipótesis de catástrofe" (Castro, 2010: 37).

Por su parte, Flores, Vidigal y Vieira continuaron teniendo un rol más protagónico durante los noventa, e incluso la primera década del siglo XXI, mientras que Cavagnari, luego de su retiro de las fuerzas armadas, pasó a ser uno de los referentes de los estudios sobre defensa en el ámbito académico, también consultado por las autoridades políticas. Mario César Flores, parte de la *línea heterodoxa*, ejerció varios cargos dentro de la Marina brasileña y se desempeñó también como director de la EGN. En 1990 fue elegido ministro de la Marina por el presidente Collor de Melo (1990-1992), transformándose en el gobierno de Itamar Franco en el segundo secretario de la recientemente creada Secretaría de Asuntos Estratégicos (1992- 1994)[43]. Por su parte, Ferreira Vidigal también dirigió la EGN y ocupó varios puestos dentro de la Marina, siendo uno de los principales formuladores de la orientación naval desligada de los intereses norteamericanos. A partir de su retiro en 1985 continuó un profuso trabajo de reflexión sobre el pensamiento estratégico brasileño en general y sobre los

[43] También Rizzo de Oliveira destaca la figura de Flores señalando que el ministro "se había destacado anteriormente en el diálogo con el mundo político y la sociedad civil sobre la defensa nacional, identificándose incluso como promotor de la apertura de las instalaciones nucleares navales a visita pública, así como haber estimulado el intercambio con las universidades" (Rizzo de Oliveira, 1994: 203).

intereses nacionales en el Atlántico Sur en particular, hasta su fallecimiento en 2009[44].

Tal como estudió Marques, estos dos oficiales publicaron en 1980 una extensa producción de artículos en la *Revista Marítima Brasileira*, en los cuales "propusieron un nuevo tipo de orientación estratégica, preparación y empleo para la Marina brasileña que tuvieran en cuenta el contexto político cambiante tanto en términos internacionales como nacionales"[45] (Marques, 2001: 74). En uno de estos escritos, Vidigal advertía que:

> "por más fuertes que sean los lazos que unen a un país a cualquier bloque al que pertenezca, su estrategia no puede quedar restricta a una actuación común con los demás participantes de esa asociación, sino que debe orientarse por intereses propios y específicos de su pueblo, muchas veces y, hasta inclusive pudiendo ser antagónicos a los de otros países tradicionalmente amigos" (Marques, 2001: 76).

De igual manera, el almirante sostenía que "para ser capaz de defender al país de posibles amenazas concretas, la marina brasileña debería renunciar a la utopía de Brasil "gran potencia" y limitar su espacio de actuación al Atlántico Sur, priorizando la protección del mar patrimonial y del tráfico marítimo de exclusivo interés brasileño" (Marques, 2001: 76).

En función de lo dicho, tanto Flores como Vidigal son considerados dos de los principales pensadores estratégicos contemporáneos de Brasil, definido por Sant'Anna como "el conjunto de ideas y doctrinas orientadas a reflexionar sobre las opciones de inserción de Brasil en el sistema internacional y, por consiguiente, en la configuración del poder militar para la defensa de los intereses nacionales" (2011: 12). Sus opiniones han influido sobre los principales documentos de defensa nacional sancionados luego de la vuelta de la democracia, tales como la Política de Defensa Nacional de 1996, la revisión de 2005 y la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 (Soares Alsina, 2006; Sant'Anna, 2011), influencia que documentamos en este y los siguientes dos capítulos.

Esta percepción respecto a que la polaridad Este-Oeste ya no representaba los intereses nacionales brasileños se agudizó a partir de la guerra de Malvinas, tal como lo manifestara el almirante Flores (1984: 94, 1992: 99). Este conflicto

---

[44] Destacamos la publicación del libro "Amazonia Azul: O Mar que nos pertenece" (Ferreira Vidigal, 2006).

[45] Flores escribió "Malvinas: Uma primeira abordagem" (1982) y Ferreira Vidigal "Conflito no Atlântico Sul" (1984).

también alertó a los militares de Brasil respecto a que sería necesario preparar a las fuerzas armadas para una guerra convencional de baja intensidad (Cavagnari, 1994: 52, Santana Moreira, 2001; Alves y Teixeira, 2012).

Estas reformulaciones de los oficiales de la Marina respecto a los impactos de las divergencias entre los estados desarrollados y los estados en desarrollo ocurrían en el mismo momento en que al interior del Ejército tomaba fuerza la construcción de la vulnerabilidad amazónica como una de las prioridades estratégicas en torno a las cuales irían a decidirse una serie de modificaciones en la orientación de la fuerza (Lourençao, 2007). Si bien la preocupación con la soberanía y la integridad territorial sobre este espacio antecede en muchas décadas a esta designación de la Amazonia como un verdadero "símbolo movilizador de las fuerzas armadas brasileñas", fue durante la década de los 80s que las debilidades geopolíticas intrínsecas de la región fueron vinculadas con un conjunto de factores de riesgos: las posibles repercusiones que tendría el conflicto Este-Oeste y, algunos años más tarde, la combinación entre el concepto de soberanía limitada por el deber de injerencia de las potencias de cara a violaciones contra los derechos de los pueblos originarios y las agresiones contra el medioambiente.

En el caso del primer factor, predominante durante esta década, el Ejército temía que la región se viera sometida a la tensión generada a partir de la disputa fronteriza entre Venezuela y Guyana, sobre la cual repercutía el conflicto ideológico en función de la relación creciente entre Surinam y Cuba, vista con gran preocupación por la administración de Reagan, en el mismo momento en que Estados Unidos intervenía militarmente en Granada (Moniz Bandeira, 2006: 164-165, Martins filho: 2006: 90-91). Esta situación derivó en un conjunto de medidas entre las cuales subrayamos la creación en 1985 por parte del presidente Sarney a propuesta del Consejo de Seguridad Nacional del "Programa de desarrollo y seguridad en la región al norte del canal de los ríos Solimões y Amazonas", más conocido como *Calha Norte*[46].

Adicionalmente, la interpretación de su importancia estratégica de la Amazonia se centró en su valor en términos del potencial de sus recursos

[46] Otras medidas de tipo militar fueron la creación de dos bases aéreas, en los estados de Rondônia y en Roraima, así como la puesta en funcionamiento de un Escuadrón de Caballería mecanizada en Boa Vista (Moniz Bandeira, 2006: 165)

ambientales, no tanto en relación a su aporte al oxígeno mundial como suele pensarse, sino alrededor de su biodiversidad, su rol en el calentamiento global y su impacto sobre el clima y sus recursos minerales, entre ellos hierro, aluminio, cobre, oro, manganeso, caolín, estaño y gas. A su vez, comenzaron a identificarse vulnerabilidades y desafíos provenientes de las actividades con efectos perjudiciales sobre estos activos –entre ellos la deforestación y la actividad agrícola- así como el alto índice de ilícitos, tales como la biopiratería y el tráfico de drogas. Otros elementos de vulnerabilidad que se identificaban eran la baja densidad demográfica y la enorme extensión de la frontera, así como el fácil acceso internacional en virtud de las características de la cuenca fluvial (Lourençao: 2007).

El Programa Calha Norte apuntaba a un aumento de las iniciativas gubernamentales sobre la región para lograr una ocupación racional, públicamente orientada, que evitara reclamos internacionales que pudieran desencadenar una intervención extranjera –diplomática o armada- y la internacionalización de la región (Lourençao, 2007: 80-82). Las iniciativas del programa no eran solamente de naturaleza militar, incluyendo así medidas diplomáticas de relacionamiento con los vecinos, acciones de política indigenista, de infraestructura vial y energética y programas sociales (Rizzo de Oliveira: 1994: 277). Esto contrastaba con las acciones gubernamentales anteriores, caracterizadas por la política de *integrar para no entregar*, a partir de los programas de colonización para la ocupación de los espacios y los grandes proyectos de infraestructura que produjeron un gran impacto ambiental y socio-cultural. Estas medidas habían despertado diversas protestas de la comunidad internacional en relación al deterioro medioambiental y la situación social de comunidades originarias. La nueva orientación se basó en la valoración de la presencia física del estado –expresada en el Calha Norte- y también a partir del uso de tecnología de inteligencia artificial –el Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM)-, así como la realización de proyectos de desarrollo sustentable (Lourençao, 2007: 80-82), estas dos medidas más desarrolladas durante la década siguiente, como desarrollaremos en el capítulo III.

Una comunidad académica sobre fuerzas armadas, política y estrategia

En este marco de transformaciones, la década de los ochenta también vio surgir en Brasil lo que denominamos una *comunidad académica de la defensa*. La diferencia del concepto es mucho más que un cambio de adjetivo: apunta a señalar que, a diferencia del grado de selección política de las ideas generadas por el grupo argentino, esta comunidad brasileña de estudios de defensa se mantuvo más ligada al trabajo fundamentalmente académico. No obstante esto, muchas de las instancias de investigación y discusión organizadas por instituciones académicas que aquí describimos contaron con la asidua participación de los hombres de armas arriba nombrados, quienes incluso en ocasiones se sumaron como parte del plantel de investigadores y colaboradores, lo que constituye a esta comunidad en un actor relevante –aunque no decisivo- del ambiente cultural-institucional de la política de defensa brasileña.

En este contexto de los inicios del tratamiento académico de cuestiones vinculadas a las fuerzas armadas y la defensa, entendemos que el Núcleo de Estudios Estratégicos de la Universidad Estadual de Campinas (NEE-Unicamp) y el Centro de Estudios Estratégicos do Convivio constituyeron las dos instituciones más relevantes para analizar la interacción entre los militares, la política y los estudios estratégicos, tanto en virtud de lo prolífico de su trabajo como en función de la continuidad de la participación de sus miembros en la cuestión hasta nuestros días.

El NEE-Unicamp fue fundado el 27 de marzo de 1985 aunque la idea había surgido ya en mayo de 1984, a partir de la realización del seminario titulado "*Militares, Estado e Sociedade no Brasil*". El propósito del simposio era "el análisis de las condiciones históricas, políticas e institucionales existentes en el plano de la sociedad y del estado que han determinado en buena parte el papel esencialmente político de los militares en la vida nacional", (Rizzo de Oliveira, 1987b: 11). Algunos de los organizadores y participantes del evento propusieron institucionalizar el estudio sobre las fuerzas armadas, de manera que en marzo de 1985 convocaron a una reunión para tratar la constitución del NEE-Unicamp, vinculado al Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de dicha universidad paulista. Según explica uno de sus fundadores, el NEE-Unicamp tenía por objetivos la realización de estudios de naturaleza interdisciplinar, la prestación de

servicios y la divulgación de conocimiento en tres áreas de investigación: fuerzas armadas y estado, cuestiones estratégicas y relaciones internacionales.

Es relevante mencionar que el NEE-Unicamp en lugar de funcionar como un centro de investigación con docentes e investigadores propios constituyó un centro de vinculación de profesionales pertenecientes a distintas universidades, tales como la Universidad de San Pablo, la UFF y la UFRJ, instituciones que ya por esos años crearon sus propios núcleos de estudios estratégicos[47]. Otro elemento de diversidad estaba constituido por las diferentes pertenencias disciplinares de sus miembros, entre los cuales había sociólogos, politólogos e historiadores, e incluso militares.

Entre sus miembros fundadores cabe nombrar en primer lugar a Eliézer Rizzo de Oliveira, João Quartim de Moraes, René Dreifuss, Shiguenoli Miyamoto y a Geraldo Cavagnari filho, todos ellos académicos dedicados al estudio de temáticas vinculadas con el rol de las fuerzas armadas en la política y en la historia del Brasil contemporáneo. Rizzo de Oliveira se había doctorado en Ciencia Política en la Fondation Nacional des Sciences Politiques, donde presentó su tesis sobre la participación política de los militares en Brasil entre 1945 y 1964, dirigida por Alain Rouquié. El filósofo João Quartim de Moraes, también doctor en Ciencia Política por la misma institución, fue el primer coordinador del Núcleo, mientras que René Dreifuss se había doctorado en la Universidad de Glasgow, donde realizó su tesis sobre el accionar de las fuerzas armadas en el golpe de 1964, en particular sobre el rol jugado por dos instituciones: el Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPÊS) y el Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Por su parte, Miyamoto era profesor y doctor por la Universidad de Sao Paulo, y su área de especialización era el pensamiento geopolítico brasileño y el rol de la ESG en las ideas del gobierno del 64. Finalmente, el coronel Cavaganari filho, a pesar de ser el único militar del grupo fundador –incluso aun desarrollando funciones en la subjefatura de Estrategia del Estado Mayor del Ejército- ya había compartido algunas instancias académicas con los arriba nombrados[48]. Encargado del eje temático sobre Estrategia, Cavagnari sostenía un pensamiento profundamente

[47] Shiguenoli Miyamoto era profesor en la UNESP y la USP, mientras que Dreyfuss pertenecía a la UFF.

[48] Cavagnari estableció un fluido contacto con René Dreifuss desde su rol de responsable de orientar a los investigadores en la ECEME (Cavagnari, 2006)

crítico con respecto las ideas geopolíticas brasileñas, oponiendo a ese pensamiento tradicional otras nociones como:

> "el fortalecimiento de la sociedad civil al contrario del crecimiento del Estado, la necesidad de cooperación en el lugar de la intensificación del conflicto en el continente latinoamericano, el reconocimiento del valor de la política externa brasileña y su contraposición con los esquemas teóricos imperantes en algunos estados mayores brasileños" (Rizzo de Oliveira, 1987b: 12).

En resumen, a partir de sus trayectorias académicas estos investigadores compartían un objeto de estudio vinculado al rol de las fuerzas armadas en la vida política del país durante el siglo XX, con énfasis en la influencia de los militares sobre el pensamiento nacional de esa época, así como un interés académico y personal por los desafíos que la liberalización del régimen representaba para el país. En consecuencia, la agenda de investigación de los primeros tiempos del NEE-Unicamp estuvo marcada por el estudio de la reducción de la autonomía militar en el estado, los condicionantes militares de la apertura política y la nueva distribución territorial que se podía proponer para el Ejército dentro de una nueva concepción estratégica, (Cavagnari, 1995: 12).

Tal como sucedía con los expertos civiles argentinos, el NEE-Unicamp se constituía sobre la base de una apuesta al diálogo con las fuerzas armadas. Como señalaba Rizzo de Oliveira, el grupo surgió basado en "la necesidad de sentarnos juntos y debatir estas cuestiones, nosotros, los militares, los civiles, los intelectuales, la universidad y la prensa" (Cavagnari, 1995: 7). No obstante, esa apuesta venía de la mano de una aguda crítica con respecto a la intromisión de los militares en la vida política, así como en relación a los estudios estratégicos que se habían desarrollado hasta el momento. Según la evaluación que de estos hacía Cavagnari, los estudios estratégicos en Brasil debían dejar de ser un monopolio de los militares y de los intelectuales civiles de derecha para poder realmente abrir el debate a otras concepciones e infundirles originalidad, apertura que chocaba con el tradicional rechazo de los militares frente a cualquier práctica que vulnerara la disciplina y la cohesión, para quienes "todo debate es ideológico", (Cavagnari, 1995: 6.)

A su vez, de la misma manera que Miguens, Druetta y Tibiletti llamaban la atención sobre los prejuicios y la ausencia de diálogo que existía entre las fuerzas armadas y la academia, Castilho explicaba que "debían vencer el preconcepto que

existía en el medio universitario con respecto a los estudios sobre cuestiones militares y fuerzas armadas". De igual manera, en la introducción al libro "*As Forças armadas no Brasil: autonomia e tutela armada*" (Rizzo de Oliveira, 1987a), los autores destacaban esa doble distancia de la cual hablaban los argentinos en el libro Defensa y Democracia:

> "El NEE fue una iniciativa que sólo se concretó una vez vencida la resistencia, de un lado, de los que, bajo el pretexto de la fidelidad a una idea más estricta de universidad, opinan que un tema de ese orden tendría que permanecer monopolio del Estado Mayor (...). Del otro lado, fue necesario vencer también la resistencia de los que, a la simple mención del término militares, prontos se exasperan, como si se tratase de algo literalmente pecaminoso para su delicadeza moral" (Castilho, 1987: 7).

Durante sus primeros diez años, el NEE-Unicamp se destacó por la gran cantidad de iniciativas y actividades realizadas. Según la reconstrucción exhaustiva hecha por Cavagnari, entre 1985 y 1994 se habían organizado 124 eventos, entre seminarios, mesas redondas o conferencias, a la vez que sus integrantes habían participado de 339 eventos, de los cuales 37 habían tenido lugar en el exterior. Por su parte, los miembros habían realizado por fuera de la institución un total de 209 ponencias, 21 de ellas fuera de Brasil. Asimismo, el Núcleo había desarrollado nueve proyectos de investigación y dado apoyo institucional a un proyecto de tesis de posdoctorado, dos proyectos de tesis de doctorado y seis de maestría. En lo que respecta a las publicaciones, a parte de los libros que mencionamos más adelante, entre 1992 y 1994 se editaron ocho *Cadernos Premissas*, y en lo que hace a servicios de consultoría, el Núcleo los realizó en 17 oportunidades. Entre los integrantes que pasaron por el NEE-Unicamp cabe nombrar -en función de su relevancia para el tema de esta investigación- a: Eduardo Mei, Héctor Luis Saint-Pierre, Jorge Zaverucha y Suzeley Kalil Mathias; y como colaboradores a: Alcides Costa Vaz, Armando Amorim Ferreira Vidigal, Celso Lafer, Clovis Brigagao, Ernesto López, Gleuber Vieira, José Genoino, Luciano Martins, Luiz Alberto Bettencourt, Marcelo Fabián Saín, Marco Aurelio García, Mario César Flores, Oliveiros S. Ferrerira y Ubiratan D'Ambrósio (Cavagnari, 1995: 8-9). Resulta interesante señalar que dos de ellos, Ernesto López y Marcelo Fabián Saín, pertenecían a la comunidad epistémica argentina, relación que profundizamos en el capítulo siguiente.

Luego del ya mencionado evento fundador -el Simposio "Militares, Estado y Sociedad"- de mayo de 1984, siguió un año marcado por la actividades de organización interna más que por la realización de actividades abiertas. Ya en 1986, Cavagnari, Rizzo de Oliveira, Quartim de Moraes, Flores y Lima de Figueiredo participaron de la edición del semanario *Relatorio Reservado*, de Rio de Janeiro, titulado "*As Forças Armadas e o proceso político brasileiro*". También, ese año el NEE-Unicamp organizó el "*Seminario sobre Percepciones político-estratégicas en la década del 80*", y en noviembre coorganizaron con FLACSO Chile el "*Seminario Internacional sobre Desmilitarización y Democratización en América Latina*".

En una instancia de interacción con la comunidad epistémica argentina, en marzo de 1986 Cavagnari presentó la ponencia "*A agenda geoestratégica brasileira*" en el seminario internacional "*Las relaciones Argentina-Brasil: determinantes externos e internos*", organizado por FLACSO Argentina en Buenos Aires". Esa participación le costó una sanción disciplinaria que derivaría en su alejamiento de la fuerza: el ministro del Ejército Leónidas Pires Gonçalves le había prohibido asistir, de manera que cuando retornó a Brasil fue sancionado con dos días de arresto. Luego de cumplirlos pidió el pase a retiro y se sumó de lleno al NEE-Unicamp. El artículo llama la atención sobre el hecho de que esta participación de Cavagnari, en la cual abogó por la cooperación bilateral, antecedió en un semestre a los acuerdos Alfonsín- Sarnery de 1986, y a partir de ahí "el tema de las relaciones entre Brasil y Argentina se tornó un ítem permanente en la agenda de estudios y reflexión del nuevo núcleo de estudios de la Unicamp", (Cavagnari, 1995: 12-13)[49].

En 1987 organizaron el Seminario "*Forças Armadas e Constituiçao*" y publicaron el libro "*As Forças Armadas no Brasil*", obra que reúne los ensayos presentados durante el ya referenciado Simposio "*Militares, Estado y Sociedad*". Este evento se había propuesto analizar "las condiciones históricas, políticas e institucionales existentes en el plano de la sociedad y del estado que han determinado en buena parte el papel esencialmente político de los militares en la vida nacional", y el libro se transformó en una referencia bibliográfica obligada sobre los estudios civiles de la cuestión militar.

[49] También en 1986 el NEE-Unicamp organizó en San Pablo el "Seminario sobre FFAA y democratización en América Latina".

En el marco del proceso de transición a la democracia, esta institución fue convocada en abril de 1987 para participar en una audiencia pública en la subcomisión de "*Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*" de la Asamblea Nacional Constituyente. En su exposición, el coronel Cavagnari expuso su posición favorable al establecimiento del control civil por parte del poder político sobre las fuerzas armadas, así como la creación de una cartera de Defensa que garantizara una política de defensa unificada, al igual que una administración eficaz de la política militar (Cavagnari, 1995: 14).[50].

A partir de lo dicho, a pesar de que no haya existido un nivel de influencia por parte de esta institución semejante al de aquellos expertos civiles argentinos caracterizados anteriormente, es posible encontrar algunos indicadores que revelan la fluida interacción entre los investigadores de esta institución y aquellos oficiales arriba descriptos como pensadores estratégicos del Brasil contemporáneo. Ciertamente, un indicador de esta vinculación fue la participación de los almirantes Flores y Ferreira Vidigal como colaboradores del NEE-Unicamp. Asimismo, en la introducción a su influyente libro "Bases para una Política de Defensa", Flores reconoció que sus reflexiones eran producto de la influencia de diversos pensadores, entre los cuales nombraba a varios miembros de la comunidad académica aquí señalada, entre ellos: Eliézer Rizzo de Oliveira, Oliveiros S. Ferreira, René Dreifus, Antonio Carlos Pereira, Geraldo Cavagnari, Armando Ferreira Vidigal y Manoel Teixeira[51].

Esta mención constituye una clara evidencia de que los expertos aquí nombrados eran tenidos en cuenta en un debate que estaba surgiendo con respecto a las fuerzas armadas y la defensa en una nueva etapa política del país y que desde nuestro punto de vista, constituye una dimensión relevante –aunque no determinante- del ambiente cultural-institucional en el cual tenían lugar decisiones

---

[50] Otras actividades significativas fueron el dictado por parte de Cavagnari de seminarios sobre "Estratégica teórica en Brasil" en 1988. Asimismo, en 1989 el NEE-Unicamp coordinó el proyecto de investigación "*Brasil no século XXI: ciencia e tecnología como variavel estratégica no pensamento militar brasileiro*", que luego se transformó en el "*Seminario Estrategia para o Brasil do século XXI*". En 1991 realizaron una serie de "*Seminarios sobre O Estado e a Força*". En 1993, llevaron adelante el proyecto "*A Segurança nacional na América do Sul*", como parte del proyecto "*Desafíos da Segurança Nacional na América Latina*", coordinado por el Instituto de Estudios Políticos e RRII de la Universidad Nacional de Colombia, financiado por la Fundación Ebert de Colombia. En 1994 fueron invitados para prestar consultoría sobre servicios de inteligencia, política de defensa y Ministerio de defensa (Cavagnari, 1995)

[51] También menciona a Fernando Henrique Cardoso, Helio Jaguaribe, Celso Lafer, Edmundo Campos Coelho, José Murilho de Carvalho, general Octavio Costa, Gelson Fonseca Junior y Carlos Henrique Cardim (Flores, 1992: 17).

de política de defensa tales como la cooperación nuclear con Argentina. A partir de esto, si bien en términos conceptuales no es posible pensar a este grupo como una comunidad académica, entendemos que su interacción con el poder político y militar no era desdeñable, una vinculación que continuaría durante los años siguientes.

Otro importante centro de reflexión y discusión sobre las cuestiones de defensa en Brasil, que también contaba con el reconocimiento de los actores oficiales, era la Revista *Política e Estratégia*, que comenzó siendo editada en 1983 por el Centro de Estudios Estratégicos perteneciente a *Convívio Sociedade Brasileira de Cultura*, aunque luego se distanció de esta institución para pasar a ser administrada de manera más independiente por Antonio Carlos Pereira, editorialista del diario O Estado de Sao Paulo (Miyamoto, 2001).

El primer ejemplar de la revista reprodujo algunos de los trabajos presentados durante el "*Primer Seminario sobre Política y Estratégica*" que realizara Convívio en 1979. La presentación de este número formulaba el propósito de la publicación en los siguientes términos: "estimular la manifestación de la opinión pública, abriendo un canal para la discusión de todos los problemas que, afectando a la comunidad internacional en los más variados aspectos, se reflejan sobre la vida nacional"[52]. El seminario tuvo una segunda edición, en octubre de 1983, a la vez que la revista coorganizara con el Ministerio de la Aeronáutica dos seminarios en marzo y octubre de 1986 y otro en abril de 1987.

Cabe destacar la figura de Antonio Carlos Pereira como uno de los referentes civiles de la época –incluso durante los noventas- sobre temas de defensa nacional. De hecho, el periodista participó en 1987 de la delegación brasileña en el Primer Simposio de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de las fuerzas armadas de Argentina y Brasil sobre el cual trataremos en la última sección de este capítulo. Asimismo, Oliveiros S. Ferreira tenía una asidua participación en estos eventos, en paralelo a su involucramiento en el NEE-Unicamp.

Aun más, la actividad de estos especialistas no se limitaba a la participación en eventos nacionales. En marzo de 1987 tanto investigadores del NEE-Unicamp como Antonio Carlos Pereira participaron del Seminário "*Segurança nacional dos*

---

[52] Presentación, Política e Estrategia, vol. 1, n° 1, pág. 5.

países da América Latina no marco das relaçoes internacionais contemporâneas", realizado en la ciudad de Querétaro, México, bajo la organización del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. El evento discutió fundamentalmente sobre la Doctrina de Seguridad Nacional, y seis de los trabajos fueron publicados en el número dos del sexto volumen de *Política e Estratégia*, publicación que tal como observara Miyamoto, se constituiría durante esta década en "el vehículo más importante sobre el asunto, fuera del medio militar" (2001:10).

Entre 1983 y 1989 fueron publicados más de quince números, con una regularidad más que aceptable para una publicación de ese tipo. Entre los autores cabe destacar por la periodicidad de sus publicaciones y por la trascendencia en términos de referencias bibliográficas a Oliveiros S. Ferreira, Carlos de Meira Mattos, los almirantes Flores y Vidigal y el ya mencionado editor de la revista. Por otro lado, fueron publicados dos influyentes artículos del coronel Cavagnari -los cuales serán analizados a continuación- otro de José Maria do Amaral Oliveira, y dos del sociólogo Hélio Jaguaribe. Asimismo, los integrantes de la incipiente comunidad académica de defensa también formaron parte de los volúmenes de *Política e Estrategia*, entre quienes cabe nombrar a Eurico Lima Figueiredo, Joâo Quartim de Moraes, Eliezer Rizzo de Oliveira, Shiguenoli Miyamoto, Williams da Silva Goncalves, Thomaz Guedes da Costa, Héctor Luis Saint-Pierre, Jorge Zaverucha y Domício Proença Júnior[53].

Al no constituir este grupo de expertos una comunidad epistémica en el sentido que sí lo hacía el grupo de argentinos analizado en el apartado anterior, no resulta posible identificar la existencia de ideas seleccionadas políticamente, al menos en este momento histórico. No obstante esto, el análisis de las temáticas abordadas en los artículos de esta revista –similares a aquellos que fueron objeto de las publicaciones del NEE-Unicamp- resulta valioso para identificar qué ideas estaban siendo puestas en cuestión en el debate sobre las cuestiones militares y

[53] De la misma manera, algunas personalidades relevantes cuyos textos también fueron publicados fueron Ramiro Saraiva Guerreiro –canciller durante la presidencia de Joao Baptista Figueiredo- Celso Lafer, William Perry, Therezinha de Castro –referente de los estudios geopolíticos brasileños de la ESG, el embajador Carlos Henrique Cardim, y el profesor Eiiti Sato, de la Universidad de Brasilia. Finalmente, algunos referentes argentinos también publicaron artículos en Política e Estrategia, entre los que cabe nombrar a Juan Carlos Puig –canciller durante el gobierno de Héctor Cámpora- el profesor Luis Dallanegra Pedraza, el diplomático Juan Pablo Lohlé, y los profesores Félix Peña y Miryam Colacrai.

estratégicas, como parte del ambiente cultural-institucional de la política de defensa brasileña.

Así, identificamos, por un lado, un conjunto de artículos centrados en la discusión sobre el pensamiento estratégico y geopolítico brasileño, siendo relevante la existencia tanto de textos que reivindicaban las ideas tradicionales –fundamentalmente aquellas surgidas desde la ESG- y otros que tenían una aproximación claramente crítica, en coincidencia con la orientación de las discusiones que tenían lugar al interior de la comunidad epistémica argentina y del pensamiento de la línea heterodoxa de la Marina. En conexión con ese tema, se destacan un conjunto de numerosos ensayos sobre la Doctrina de la Seguridad Nacional y sobre la ESG (Pereira, 1988; Rizzo de Oliveira, 1988; Ferreira, 1984). A pesar de las innovaciones que implicaba el pensamiento volcado en esta publicación, por ejemplo sobre DSN, el tradicional y hegemónico tema del conflicto ideológico no quedaba ausente. Así, tanto la situación en África como en América Central, Cuba y el Perú afectado por el auge de Sendero Luminoso, fueron objeto de análisis en diversos números de la revista.

De la misma manera, como continuidad de la preocupación ya clásica de Brasil con el desarrollo, la revista publicó numerosos artículos que ponían en relación la defensa con la ciencia y la tecnología, sean sobre industria militar, tecnología informática, desarrollo aeroespacial y, en particular, la política nuclear. De hecho, el n° 4 del segundo volumen incluyó un dossier sobre la política nuclear argentina, en función del anuncio que había hecho el país en noviembre de 1983 sobre el dominio del ciclo del combustible nuclear. El dossier había sido preparado en conjunto con el Centro Argentino de Estudios Estratégicos y tuvo como propósito transparentar información para evitar percepciones erróneas y temores infundados.

Por otro lado, la relación con Argentina, en particular a partir del giro que adoptó esta en la segunda mitad de la década, también fue objeto de reflexión. De hecho, el n° 3 del 5° volumen reprodujo los trabajos presentados durante el I Simposio de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de Argentina y Brasil, del cual participaron tanto Antonio Carlos Pereira como Oliveiros Ferreira. En conexión con esta nueva etapa del vínculo bilateral también se reflexionaba sobre las perspectivas y los desafíos de la cooperación regional en defensa. Por otro lado, dos espacios de importancia geopolítica aparecen extensamente analizados:

la Antártida y el Atlántico Sur, este último usualmente vinculado a la política exterior hacia África y la política militar naval.

Finalmente, un último tema a subrayar es la discusión que en la segunda mitad de la década surge alrededor de la siguiente fase de la transición política que se abría en el país, fundamentalmente con los comienzos en 1987 de los trabajos de la Asamblea Constituyente. Este hecho ponía de relieve el debate sobre el lugar que los militares habían tenido y que tendrían de ahora en adelante en las instituciones políticas del país, la perspectiva de las relaciones civiles militares, temática abordada más en profundidad dentro de los círculos universitarios, en ocasiones en diálogo con expertos argentinos.

A continuación analizamos con mayor profundidad algunas ideas que consideramos fundamentales para contextualizar el ambiente de discusión y debate en torno a concepciones establecidas hasta el momento en lo relativo al rol de los militares en la política brasileña así como los lineamientos fundamentales del concepto estratégico basado en el proyecto de gran potencia y la relación con Argentina. Entre las distintas temáticas y enfoques que se discutían en ambos espacios arriba descriptos, subrayamos algunas ideas que resonaban con las unidades de variación y las innovaciones de la comunidad epistémica analizadas en el apartado sobre los actores y procesos argentinos: la crítica a la ESG, tanto en su rol doméstico, como generadora de un paradigma organicista y tutelar de la sociedad, como por las implicancias externas de su ideología, esto es, la generación de desconfianzas entre los vecinos y los consecuentes impactos regionales negativos del proyecto de Gran Potencia.

Autonomía militar, doctrina de seguridad nacional y el proyecto de Gran Potencia

El rol esencialmente político jugado por las fuerzas armadas brasileñas en la vida del país y su relación con el proyecto estratégico de gran potencia articulado por la ESG fue ciertamente uno de los principales blancos de crítica de este grupo de expertos que abría una nueva etapa en los estudios civiles autóctonos sobre los militares. A medida que iban conformando una agenda de investigación novedosa sobre la cuestión y un enfoque particular sobre las relaciones civiles-militares, daban lugar a un conjunto de entendimientos con importantes puntos de contacto

con la comunidad epistémica argentina, con la cual irían estrechando vínculos hacia finales de la década y comienzos de la siguiente.

Como uno de los representantes más reconocidos de estos estudios, Rizzo de Oliveira hizo su tesis de maestría sobre la influencia ideológica de la ESG en el golpe del 64 y su influencia sobre los gobiernos de Castelo Branco y Costa e Silva. Este trabajo, el cual fuera luego publicado como el libro "*As Forças Armadas: política e ideología no Brasil: 1964-1969*", se proponía relativizar la interpretación que hacían los *brazilianistas* –expertos norteamericanos y europeos sobre Brasil- respecto a la relación entre la incapacidad de las elites civiles para resolver sus conflictos y las intervenciones de las fuerzas armadas con la intención de manejar el estado y la economía nacional. Por el contrario, Rizzo de Oliveira planteaba que el golpe del '64 ocurrió en un momento de crisis de hegemonía en el estado brasileño, configurada a partir del recrudecimiento de la lucha de clases a nivel doméstico y el debilitamiento de las relaciones económicas y políticas con los Estados Unidos. En este contexto, las fuerzas armadas habían actuado tanto política como ideológicamente desde la ESG, incluso en cuestionamiento de la propia dominación burguesa, que aparecía como incapacitada para garantizar la continuidad del modelo de producción capitalista en el país (Rizzo de Oliveira, 1976).

En otro texto el autor analizaba la influencia de la institución como formadora de la elite brasileña, tanto civil como militar, a partir de los cursos que daba para oficiales superiores y también para pasantes civiles, como funcionarios públicos de alto nivel, empresarios y políticos. Así, el grupo de oficiales que había resignificado su participación en la *Força Expedicionaria Brasileira*, había tomado conciencia de que sólo podría modernizarse a la altura de los ejércitos aliados si el país entero se desarrollaba. Este desarrollo aparecía amenazado por las disputas sociales que la burguesía nacional parecía no lograr sofocar. En virtud de esto, se constituyó un proyecto de hegemonía política con base en la DSN, vinculada al rol del país como aliado de Estados Unidos en Occidente. En palabras del autor:

> "La ESG fue un instrumento de relación orgánica entre sectores militares y grupos o sectores de las clases dominantes, entre grupos militares y otros sectores del aparato del Estado, con el objetivo de promover un determinado tipo de desarrollo económico (de tipo capitalista), dirigido por un grupo específico (las elites) y dotado de una ideología (ideología

> de la seguridad nacional) y de una opción estratégica (el mundo occidental), bajo la hegemonía de los Estados Unidos" (Oliveira, 1988: 52).

Pero si bien se reconocía que esta institución fundada en 1945 había sido un actor clave en la articulación ideológica de la autonomía militar en el Estado, este principio había comenzado a pensarse como una condición para la construcción de la potencia desde que la *izquierdización* del país que había comenzado en 1935 a identificarse como una de las mayores preocupaciones políticas. Según Cavagnari:

> "La concepción militar brasileña reconoce que el esfuerzo para la construcción de la potencia debe ser hecho en dos frentes: el desarrollo de la capacidad estratégica y la reducción de las deficiencias que podían constituirse en vulnerabilidades estratégicas. Estos propósitos sólo podían ser alcanzados si se mantenía la estabilidad interna, dependiente de la autonomía militar (Cavagnari, 1987: 80)".

En función de estos argumentos cabe subrayar que la originalidad de los planteos de Rizzo de Oliveira y Cavagnari residía en sumar factores domésticos a una explicación sobre la adopción de la DSN que solía privilegiar la variable de la dominación económica, política y militar norteamericana sobre el continente. Así, estos investigadores denunciaban la manera en que había ido formándose en las fuerzas armadas la noción de que ellas eran las garantes del orden social, porque sólo ellas podían limitar la actuación subversiva de las fuerzas de izquierda. La articulación entre el proyecto de Brasil gran potencia con la DSN era lo que daba especificidad a la experiencia autoritaria de Brasil, aun en un contexto de rígida bipolaridad.

Por otro lado, Cavagnari sostenía que si bien la construcción de la gran potencia era una intención que ya existía antes del golpe del '64, fue a partir de ese momento que se fue explicitando la concepción militar de ese proyecto. Así, fue en esta década del sesenta que se fusionaron el pensamiento geopolítico, que ponderaba las condiciones geográficas del país, y la concepción relativa a las potencialidades del desarrollo económico. Sobre esta cuestión, en *Geopolítica e poder no Brasil*, libro basado en su tesis de maestría, Miyamoto investigó sobre los principios que fundamentaron el pensamiento geopolítico brasileño y su vinculación con el pensamiento estratégico de la ESG. El autor aclaraba que, si bien esta institución fue la responsable de la elaboración de la DSN, los orígenes de este pensamiento están vinculados a experiencias anteriores, "parte del proceso evolutivo por el que pasaron las fuerzas armadas como institución", tales como la

misión francesa de 1919, el movimiento de los *tenentes* así como la neutralización de estos lograda por la revolución del 30, que operó un cambio generacional y político de la oficialidad militar[54]. En este sentido, Miyamoto sostenía que "no es, por lo tanto, original la doctrina esguiana, sino que esta sólo ordenó, amplió y sofisticó las líneas centrales del pensamiento de Góes Monteiro" (1995: 79), de la misma manera que el positivismo comteano ofició como base ideológica de este tradición.

Sobre la forma que adquirió el mismo luego de la segunda guerra mundial, el autor sostuvo que "en tanto laboratorio ideológico de las fuerzas armadas brasileñas, la ESG desde su creación se encargó de la formulación de la DSN. Así, el pensamiento de Golbery de Couto e Silva dio las líneas centrales del pensamiento esguiano, fuertemente influido por la lógica de la Guerra Fría, pero su visión geopolítica estuvo basada en los conceptos de ocupación territorial, idea retomada claramente de la preocupación de los geopolíticos brasileños de la década del 40" (Miyamoto, 1995: 95).

Al igual de lo que ocurría entre los expertos argentinos, se criticaba que la DSN se basaba en una concepción organicista de la sociedad en lugar de pensarla a ella y al estado como totalidades complejas de relaciones sociales, atravesadas por conflictos de intereses y relaciones de explotación. En esta sociedad dividida, la tutela de las fuerzas armadas se hacía imprescindible para someter al enemigo interno –cualquier fuerza popular que dispute las relaciones de producción capitalistas que traerían el desarrollo- embarcando a las fuerzas armadas en una guerra total y permanente. Esa tutela consistía no sólo en la ocupación directa del poder político sino también en el adoctrinamiento de la elite civil por medio de instituciones tales como la ESG. En relación a este rol tutelar ejercido por los militares y la autonomía que habían conseguido, denunciaban que el proceso de liberalización política no incluía medidas orientadas al control civil sobre los militares y la política de defensa.

Retomando el desarrollo que hizo Miyamoto, encontramos en su planteo otra creencia que acercó a la comunidad académica brasileña con la comunidad epistémica argentina. Nos referimos al entendimiento de que parte importante de las diferencias que habían alejado a Argentina y Brasil encontraban su origen en

[54] Algo similar planteó Antonio Carlos Pereira (1988) respecto a los antecedentes de la DSN en el pensamiento autoritario brasileño de la década del 30.

las de política regional inspiradas en el pensamiento de la ESG, el cual definía la identidad estratégica brasileña alrededor del rol de potencia, en el marco de la alianza con Estados Unidos y los resultados del denominado milagro brasileño de fines de los 60, tema abordado por uno de los principales representantes de aquel pensamiento militar divergente al que nos referimos más arriba.

Brasil Gran Potencia y la política regional en el pensamiento de Cavagnari

Otra de las ideas trabajadas fue el impacto que generaba el proyecto estratégico de alcanzar el lugar de Gran Potencia sobre las relaciones con los vecinos, en particular con Argentina. Por un lado, se reconocía que este propósito de construcción de poder introducía un elemento de desconfianza a nivel regional. Como sugería Cavagnari (1987: 74) si bien la construcción de la potencia no implicaba una capacidad estratégica de alcance planetario, si pensaba en un alcance regional ampliado. De hecho, la doctrina geopolítica brasileña siempre había tenido como objetivos la ocupación e integración del territorio nacional, la expansión en América del Sur, en dirección al Pacífico y en el Atlántico Sur, así como la construcción de la gran potencia, de manera que "Las conclusiones geopolíticas eran unánimes en demostrar que Brasil antes del final del siglo, sería una gran potencia y en proyectar una pretendida hegemonía brasileña en el continente sudamericano" (Cavagnari, 1987: 76-77). En conexión con lo denunciado por los estrategas argentinos, estaba presente la idea del temor alrededor del rol hegemónico de Brasil, cuando Cavagnari reconocía que "de hecho, la concepción militar elije como fin de la potencia ejercer la hegemonía regional por consentimiento de Estados Unidos". Esto lo llevaba a afirmar incluso que el rompimiento del acuerdo militar de 1952 no había significado una verdadera transformación de las relaciones militares con los norteamericanos.

En un texto posterior, ya de la década del noventa, pero en el cual analizaba críticamente el pensamiento estratégico brasileño, Cavagnari argumentaba que a pesar de que la doctrina geopolítica resaltaba la tradición pacífica del país, en realidad el proyecto de la gran potencia implicaba una potencial desestabilización político-estratégica de América del Sur. De manera que, si bien ningún esquema geopolítico brasileño de esa época preconizaba el uso de la fuerza militar para la imposición de ese proyecto, sin dudas el mismo inspiraría una competencia

política regional, la cual Brasil no podía ganar por medio de su limitada capacidad militar (Cavagnari, 1994: 68).

El coronel completaba el análisis aclarando que ese designio hegemónico no logró consagrarse como objetivo político, en parte porque enfrentó la oposición de la diplomacia brasileña, la cual mantenía un discurso que destacaba la renuncia del estado a la política de poder como instrumento en sus vínculos regionales. A pesar de eso, Cavagnari reconocía que la diplomacia había recurrido a políticas de balance de poder, pero sin la utilización de la fuerza militar (1994: 70). En relación al vínculo con la Argentina, subrayaba que en ningún momento la relación bilateral se tornó un juego de suma cero y que nunca Brasil tuvo en los cálculos una acción militar ofensiva contra este país (1994: 72)[55].

Asimismo, el coronel señalaba un momento de cambio de la orientación de la política externa brasileña, coincidente con el agotamiento del proyecto Brasil Gran Potencia, cuando en la década del ochenta este país comenzó a entender al Cono Sur como parte de su interés nacional "desde el momento en que él se tornase un mercado para su economía industrial en expansión. La cooperación también contribuiría a desactivar el frente continental porque implicaría la renuncia a cualquier intención hegemónica" (Cavagnari, 1994: 68).

A partir de este giro, consideraba que una nueva concepción estratégica brasileña debía pensar en el Atlántico Sur como frente de proyección y en América del Sur como frente de estabilización. Esto último implicaba para la diplomacia brasileña estimular la integración sudamericana y mantener alejado cualquier desconfianza por parte de los países de la región con respecto a las intenciones de Brasil (Cavagnari, 1987: 90; 1988). Esto incluía la cooperación con Argentina sin inhibir el proceso de adquisición de tecnología ni subordinar dicho desarrollo al juego estratégico bilateral: "La cooperación y la autonomía deberán ser los dos términos principales de la futura ecuación estratégica entre los dos países" (Cavagnari, 1987: 92). En el marco de este proceso de cooperación en surgimiento, Cavagnari argumentaba que en este se destacaba la cooperación militar, no tanto por su amplitud como por su significado, ya que ella era una de

[55] En un texto anterior, Cavagnari (1988) se había referido a las posibilidades de cooperación militar entre Argentina y Brasil, un diálogo que juzgaba como un elemento de compromiso de los responsables de las fuerzas armadas con la democracia. A pesar de esto, el coronel advertía que en general los militares de ambos países continuaban influidos por "concepciones autoritarias de poder y concepciones político-estratégicas anacrónicas".

las garantías del proceso de integración al operar como un elemento de compromiso de las respectivas fuerzas armadas con la democracia.

El concepto de Autonomía Estratégica

En íntima relación con la discusión respecto al vínculo con Estados Unidos en un contexto de remplazo del conflicto Este-Oeste por las tensiones que enfrentaban a los países centrales con los países en desarrollo tomaba fuerza entre algunos de los oficiales arriba nombrados una línea de pensamiento de tipo soberanista que jugará un papel fundamental en la definición de la identidad estratégica brasileña de comienzos del siglo XXI, tal como desarrollamos en el capítulo cuatro.

En este momento, como parte de dicha línea de pensamiento creemos relevante subrayar el concepto de autonomía estratégica trabajado por Cavagnari para reflexionar sobre los cambios por los que debería atravesar el concepto estratégico brasileño frente al agotamiento del modelo de alineamiento con Estados unidos. Según el coronel, las insuficiencias analíticas de la DSN se evidenciaron algunas décadas después de su implementación, cuando Brasil comenzaba a encontrar barreras a la adquisición de alta tecnología impuestas por los países centrales, pero también en virtud de la naturaleza del conflicto en el plano global que restringía la libertad de acción estratégica de los países periféricos, además de los desequilibrios sociales internos que tenía el país a pesar del crecimiento económico que había experimentado. En definitiva, lo que la reflexión estratégica, aunque no la geopolítica, comenzaba a tomar conciencia era que el espacio geopolítico de interés para Brasil formaba parte de un espacio bajo hegemonía norteamericana, lo que actuaba como un gran condicionante para la construcción de la potencia (Cavagnari, 1987: 78). Ahora bien, para Cavagnari, este replanteo consistió en un ajuste del diagnóstico y las estrategias diplomáticas –conocido como el *pragmatismo responsable*- pero estuvo lejos de significar una modificación importante de la concepción militar para la construcción de la potencia inspirada en las premisas geopolíticas (1987: 79). De la misma manera, si bien la derrota argentina en Malvinas repercutió sobre la percepción de las fuerzas armadas brasileñas respecto a sus propias debilidades militares y las

falencias del sistema interamericano de defensa, ninguna alteración ocurrió en la concepción estratégica y en la organización militar de la defensa nacional.

Así, esta percepción que inspiró modificaciones en la orientación de la política externa brasileña, no tuvo el mismo impacto en la planificación estratégica. De hecho, el referencial del conflicto Este-Oeste siempre fue predominante en la estrategia brasileña, aun cuando existía ese propósito hegemónico y de gran potencia, lo cual puede observarse cuando se analizan las hipótesis de guerra admitidas de ese período (Cavagnari, 1994). Asimismo, mientras que la doctrina militar brasileña tenía como referente del planeamiento estratégico-militar una guerra global, total y permanente lo cierto es que la preocupación inmediata se limitaba a preparar a las fuerzas armadas para dos misiones: en primer lugar, una guerra revolucionaria librada contra las fuerzas de izquierda dentro del país, mediante la ocupación física de regiones sensibles y la negación del espacio político a dichas fuerzas políticas. Y en segundo lugar, el planeamiento preveía la preparación para un conflicto armado convencional en América del Sur, puntualmente con Argentina, con miras a mantener el status quo territorial en la región, garantizar la soberanía y la integridad del territorio (1994: 48).

Si bien criticaba el modo autoritario y usurpador de la soberanía popular que había adquirido el proyecto de Gran Potencia, Cavagnari no proponía la renuncia al mismo, sino que lo justificaba en función del grado en que este garantizara la autonomía estratégica, esto es: "la capacidad de tomar decisiones y producir iniciativas de naturaleza estratégica con relativa eficacia en América del Sur, en el Atlántico Sur y en el Cono Sur africano" (Cavagnari, 1987: 86; 1999). El proyecto de autonomía estratégica incluía los objetivos de dotar a Brasil de capacidad de defensa autónoma, apoyada en fuera militar de alcance limitado, pero con satisfactorio nivel disuasorio, contando con prontitud y operacionalidad para responder a las exigencias de defensa" (Cavagnari, 1994b: 95).

En lo que concernía a la relación con la potencia hegemónica, Cavagnari llamaba la atención sobre el hecho de que la doctrina geopolítica y la concepción militar brasileñas no elegían la autonomía estratégica como fin a ser perseguido sino que, por el contrario, conservaban la intención de continuar haciendo de Brasil un socio privilegiado de Estados Unidos. Esto aparejaba un riesgo que Cavagnari denunciaba como la posibilidad de que, si las fuerzas armadas

conservaban su autonomía en el nuevo sistema político democrático, se pudiera consolidar la subordinación estratégica de Brasil a los intereses norteamericanos (Cavagnari, 1987: 76).

Procesos de interacción entre Argentina y Brasil

De las hipótesis de conflicto a las hipótesis de confluencia: Los simposios de estudios estratégicos.

Tal como mencionamos en el primer apartado de este capítulo, el tradicional vínculo de rivalidad argentino-brasileño fue modificando su naturaleza desde finales de la década del setenta, proceso que se dinamizó aun más con la vuelta de la democracia en argentina y con la llegada del presidente Sarney en Brasil. Este devenir ha sido descripto en profundidad en varios trabajos, la mayoría de los cuales subrayan el rol jugado por los acuerdos políticos de cooperación e integración en general, y los protocolos específicos vinculados a la transparencia de los desarrollos nucleares (Sotomayor, 2004; Milanese, 2005). Reconociendo la relevancia de ambos instrumentos de cooperación, creemos, no obstante, que en función del enfoque de esta tesis y de la importancia que se les ha reconocido, cabe en este apartado abordar una instancia de diálogo estrechamente relacionada con las cuestiones de defensa que también comenzó en este momento.

Nos referimos a los Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de Argentina y Brasil, encuentros anuales de tipo académico en los cuales representantes de las fuerzas armadas de ambos países, en su mayoría militares -aunque también los hubo civiles- se reunían para presentar ponencias relacionadas con temas de defensa[56]. La idea de crear esta instancia de diálogo militar surgió en ocasión de la firma de los protocolos de integración y cooperación firmados en Iguazú en 1985, entre los presidentes Alfonsín y Sarney. Según cuentan Tibiletti y Martínez, el jefe del Estado mayor de las fuerzas armadas brasileñas, el ya mencionado almirante Amaral Oliveira, le habría solicitado al presidente Sarney la inclusión de alguna instancia de cooperación militar, puntualmente, un mecanismo de diálogo entre los Estados Mayores (Martínez y Tibiletti, 2009: 228), cuestión que contaba con el consenso del

[56] Si bien los conferencistas del Simposio formaban parte de delegaciones oficiales, los artículos presentados no representaban la opinión oficial de las instituciones de pertenencia, sino que eran análisis a título personal.

entonces Jefe del Estado Mayor Conjunto argentino. El propósito de los encuentros era "incrementar las relaciones entre los miembros de las fuerzas armadas de los dos países, con el objetivo de promover el intercambio académico sobre temas estratégicos, con la participación amplia de personas dedicadas a estas disciplinas"[57].

No obstante esto, contrariamente a otra áreas de cooperación que se protocolizaron en ese momento, este diálogo político- militar no fue articulado de manera formal en un convenio de coordinación estratégico- militar. Lo que ocurrió, sin embargo, fue una ampliación de los participantes, ya que desde el tercer Simposio, el Estado Mayor de Uruguay comenzó a participar como observador, tornándose participante ordinario desde el siguiente, mientras que en el quinto se sumó Paraguay. Fueron en total diez encuentros, des los cuales, ciertamente, los tres primeros fueron los más importantes[58].

El primer Simposio, realizado en Buenos Aires, en abril de 1987, trató sobre la relación bilateral bajo el título "El conflicto Brasil-Argentina: terminación o transformación"; la disuasión convencional en los países en desarrollo, los intereses estratégicos comunes y los modelos de cooperación militar en el mundo de hoy" (Druetta y Tibiletti, 1991: 71). Por su parte, el segundo encuentro, celebrado en San Pablo, en abril de 1988, discutió sobre la importancia de la industria bélica para la seguridad nacional, la seguridad del área estratégica Atlántico Sur, los mecanismos de defensa común en América del Sur y la identificación de eventuales intereses estratégicos divergentes entre Argentina y Brasil. Al año siguiente, el tercer encuentro versó son narcotráfico y soberanía nacional- influencia en las relaciones entre naciones sudamericanas, la Argentina y Brasil en el contexto de la confrontación Este-Oeste y la cooperación bilateral[59].

---

[57] Presentación, Revista Política e Estrategia, vol. V, n° 3.

[58] Así lo describen tanto Druetta y Tibiletti (1991) como Santana Moreira (2009) en función de la relevancia de los temas tratados. A partir del cuarto los autores marcan un desvío hacia temas más técnicos y menos políticos.

[59] El cuarto simposio trató sobre estrategia subversiva y actividades contrarias a las fuerzas armadas de los países comprometidos, los medios de comunicación social como factor de poder, las implicancias de la integración económica de Argentina y Brasil, y Uruguay y la problemática global del medioambiente. En el quinto encuentro los ponentes se refirieron a la protección de los Recursos Naturales vivos del Atlántico Sur, el rol del Factor militar en el actual escenario global y la energía eléctrica como factor de integración y desarrollo. Por su parte, en el sexto encuentro se discutió sobre las repercusiones de los sistemas militares de capacitación profesional en el proceso de integración económica regional, la cooperación militar dentro de la inteligencia regional la modernización de las fuerzas armadas de los países del Cono Sur, frente a las respectivas políticas

De acuerdo al análisis de las exposiciones hechas durante el primer simposio que realizó Gustavo Fabián Castro, los principales puntos de acuerdo giraron en torno el origen colonial de la rivalidad argentino-brasileña, así como su vinculación con las desconfianzas mutuas en relación a los respectivos armamentos, y la percepción de que en la actualidad predominaba la voluntad política de cooperar, sin la cual el conflicto podía resurgir. En lo que respecta a las dinámicas de la política internacional, se evaluaba que ambos países podían incrementar su capacidad negociadora frente a intereses extra regionales por medio de la integración y el desarrollo de programas conjuntos para la fabricación de materiales de defensa (Castro, 2010: 74)

Por su parte, Druetta y Tibiletti, en un artículo publicado en la revista Nuevo Proyecto, editada por el mencionado CEPNA, analizaron estos Simposios en el marco del tema de la cooperación regional para la paz. Así extrajeron aquellas ideas expresadas por los ponentes que los autores consideraron más importantes. En lo que respecta a la alternativa de la cooperación militar entre ambos países, los autores destacaron la opinión del almirante Ferreira Vidigal, quien consideró que "la acción coordinada de países como la Argentina y Brasil será un factor importante para disuadir agresiones de afuera, vengan de donde vinieren. Si a ella se agregasen los otros países del continente, el efecto disuasorio sería todavía mayor". Más adelante, el almirante evaluó que tal efecto se vería aun más afirmado si se contase con un submarino de propulsión nuclear, histórica reivindicación de la Marina brasileña (Druetta y Tibiletti, 1991: 71).

Siguiendo el análisis de Druetta y Tibiletti, en relación a los intereses militares comunes, los ponentes habían identificado como riesgosa a la "infiltración extremista y totalitaria" en referencia a la guerrilla peruana y su posible influencia sobre Bolivia, Paraguay y la frontera amazónica, aunque se aclaró que la estrategia contra esta amenaza debía ser el fortalecimiento de las democracias en lugar de una respuesta militar, fuera esta coordinada o no. Pero el interés común de tipo exclusivamente militar sobre el cual se coincidió fue "la preservación del Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación, evitando la transferencia de conflictos de otras regiones, la militarización de asentamientos de efectivos militares de otros países o bloques extrarregionales", lo cual no

---

de desarrollo y restricciones en el acceso a las tecnologías sensitivas, y la viabilidad de un sistema colectivo de defensa en el cono sur en un contexto de integración regional.

significaba caer en la desmilitarización de este espacio, factor que jugaría a favor de los intereses de los países con mayor poder militar (1991: 72). Tal como subrayan los autores del artículo, esta mención que hiciera el Cohen no es menor si se considera que hasta antes de la Guerra de Malvinas las FFAA argentinas eran las más fieles representantes del proyecto de crear la OTAS, una alianza militar de características similares a la OTAN, esto es, de seguridad colectiva en el Atlántico Sur, a disposición de los intereses norteamericanos, cuestión que entraba en contradicción con la postura brasileña contraria a ese proyecto.

Ya en un apartado de análisis propio sobre lo que denominaron "las alternativas de construcción de un sistema de seguridad funcional al tipo de inserción de la región en el mundo", Druetta y Tibiletti señalaron dos apreciaciones fundamentales. En primer lugar, consideraron que cualquier tipo de cooperación en la dimensión estratégico-militar debía estar fundamentada en la construcción previa de intereses comunes concretos y relevantes pertenecientes al resto de las dimensiones económica, social, tecnológica y cultural. En este sentido, sostenían que "la seguridad regional debe funcionar como variable interviniente (no independiente) dentro del proceso de integración regional", agregando que como condición previa, dos o más estados debían avanzar sustancialmente en la integración de sus economías y en la compatibilización de sus sistemas políticos, lo cual evitaría repetir el modelo de la seguridad hemisférica basado en los intereses de seguridad de Estados Unidos (Druetta y Tibiletti, 1991: 65-66).

En segundo lugar, bajo el subtítulo "aspectos conceptuales relativos a la cooperación regional para la paz", los autores articularon una crítica respecto a la "confusión conceptual" en torno a aquel uso del término estrategia que tiende a reunir bajo el mismo dimensiones de la política que van más allá de lo estrictamente militar. En directa vinculación con el concepto restringido de defensa nacional adoptado por la ley de Defensa que ambos ayudaron a construir, Druetta y Tibiletti sostienen que el objeto específico de los estudios estratégicos debe versar sobre, por un lado, "las probabilidades o amenazas concretas de agresión militar por parte de otros estados o conjuntos de estados política de defensa nacional", y por otro "las posibilidades de cooperación y/o alianza militar con otro u otros estados", elementos que se corresponden con el campo de la defensa nacional (1991: 68).

Asimismo, Druetta y Tibiletti hicieron un análisis detallado de las ponencias presentadas en el primer simposio. En lo que respecta al tema de la disuasión convencional en los países en desarrollo, los autores llaman la atención sobre la relevancia del cambio de preocupación del pensamiento militar desde el conflicto no convencional, esto es, la guerra contrarrevolucionaria, hacia las hipótesis que suponen un conflicto con agresores de origen externo. Esta reorientación de las hipótesis de conflicto no constituía, no obstante, un proceso acabado, ya que en los siguientes encuentros se retomó la preocupación por la subversión y el agresivo movimiento marxista internacional.

Por último, los autores evaluaban críticamente la evolución de los simposios por su paulatino alejamiento del interés inicial de las reuniones. Mientras que los tres primeros encuentros de centraron en los elementos más relevantes para la convergencia del pensamiento estratégico- militar de ambos países – tales como la resolución de tensiones pendientes y la discusión sobre el trabajo conjunto para la defensa de intereses comunes a partir de la disuasión militar- los que siguieron expresaron el retorno de preocupaciones ligadas al conflicto Este-Oeste (aun en plena etapa de distensión), lo cual implicaba la persistencia de la tendencia hacia la *estrategización* antes mencionada.

Estos simposios fueron otro de los puntos de encuentro entre la incipiente comunidad epistémica de la defensa argentina y la comunidad académica de la defensa brasileña. Por parte de la primera participaron como asistentes al menos Luis Tibiletti y Gustavo Druetta. Por parte de la segunda asistieron como ponentes Antonio Carlos Pereira, Oliveiros Ferreira y Ubiratan Macedo. Asimismo, el almirante Ferreira Vidigal fue otro participante relevante, ya no como parte de la dimensión académica sino militar, pero como señalamos antes se trata de un referente de la Marina brasileña, con el cual la comunidad epistémica argentina siempre mantuvo vinculación. Cabe notar que esta participación se dio en los primeros tres encuentros, señalados previamente como los más relevantes por su carácter más político que el tinte técnico que adquirieron más adelante. A pesar de esto último, los simposios abrieron la dimensión de la interacción entre los actores relevantes de las políticas de defensa de ambos países, vinculación que se ampliaría sustancialmente en los años siguientes.

Capítulo III: Las políticas de defensa entre la integración regional y la política hemisférica

En este capítulo analizamos los procesos de investigación, discusión y negociación de ideas como elementos centrales del ambiente cultural-institucional con influencia sobre las políticas de defensa de Brasil y Argentina, en un contexto marcado por la dinamización del proceso de integración subregional así como de los primeros años del orden de pos-guerra fría. El escenario que se abría con la inesperada disolución de la URSS despertaba un considerable optimismo entre los analistas internacionales. Desde una perspectiva que acentuaba los beneficios de la globalización no impedida por diferencias ideológicas, se destacaban las potencialidades de los llamados "dividendos de la paz": desaparecido el conflicto ideológico, el veto cruzado de las superpotencias ya no sería un obstáculo para que las Naciones Unidas finalmente cumplieran con la misión de garantizar la paz y la seguridad internacionales. De igual manera, el descenso en los ya innecesarios presupuestos de defensa destinaría recursos para el desarrollo, en el marco de la victoria simbólica del capitalismo.

Para otros, la incertidumbre que quedaba tras la desaparición del criterio que había regido las relaciones internacionales desde poco después del fin de la Segunda Guerra Mundial traía más preocupación que esperanza. El desasosiego se intensificaba frente al estallido de cruentos conflictos étnicos en los Balcanes y en la región africana de los Grandes Lagos, pero también en base a los interrogantes que desataba la relativización de la soberanía estatal frente al deber de injerencia de la comunidad internacional, así como en relación a la definitiva superioridad norteamericana en materia de tecnología militar luego de la Revolución en los Asuntos Militares (RAM).

La condición de única superpotencia vencedora del conflicto ideológico que ponía a Estados Unidos en posición de delinear los fundamentos de un Nuevo Orden Internacional repercutía de similar manera sobre la propuesta de un modelo de seguridad regional funcional a sus intereses. Mientras que algunos estados de América Latina adoptaron orientaciones de política exterior claramente alineados con dicha propuesta, importantes sectores de las fuerzas armadas de la región se mostraban menos proclives a aceptar mandatos tales como la adhesión a los

regímenes internacionales de control de armamentos y de tecnología sensible y el achicamiento de las fuerzas armadas, así como su refuncionalización hacia tareas de seguridad interior.

Estos debates en torno a visiones sobre el rol y el tamaño de las fuerzas armadas en democracia y en un contexto de mayor multilateralismo atravesaron las interacciones de los actores descriptos en el capítulo anterior. En lo que hace a la comunidad epistémica argentina de la defensa el período que se abre con la presidencia de Carlos Menem significó una clara consolidación de este grupo de expertos, con una fuerte actuación tanto dentro como fuera del parlamento, en coordinación con la Cancillería e instituciones académicas. Esto será abordado a continuación, luego de una breve descripción del ambiente de incertidumbre generado por el fin del conflicto Este-Oeste, para luego examinar algunas modificaciones que tuvieron lugar en Brasil en términos de los actores involucrados en la formulación de una incipiente política de defensa. Nos referimos a la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, organismo que articuló la participación de militares, diplomáticos y otros funcionarios civiles, algunos de ellos también provenientes de la academia.

Asimismo, en este capítulo argumentamos que lo que comenzó siendo un fluido intercambio entre actores argentinos y brasileños en diversas instancias de reflexión y discusión sobre temas de defensa fue extendiendo su alcance hasta convertirse en algo muy similar a una comunidad epistémica regional. De esta manera, a modo de cierre del apartado relativo a los actores y los procesos caracterizamos algunos de los principales programas de investigación y colaboraciones entre instituciones argentinas, brasileñas, pero también chilenas y norteamericanas.

Luego de examinar en profundidad cuáles fueron los actores involucrados en la formulación de las respectivas políticas de defensa de Argentina y Brasil durante el período, así como las instancias de intercambio entre ellos, pasamos a analizar en detalle la dimensión de las ideas. Así, retomando las variables de las comunidades epistémicas, estudiamos las unidades de variación, las innovaciones, la selección política y la difusión, en particular en lo tocante a las ideas sobre la seguridad cooperativa y el concepto estratégico defensivo, con el objetivo de demostrar cuáles eran las coincidencias y divergencias entre las perspectivas de

Argentina y Brasil con respecto a las posibilidades y las características de una mayor cooperación en esta área.

Visiones distintas sobre el orden mundial en transición

Una de las características indiscutibles del período inmediato que siguió a la caída del muro de Berlín y a la disolución de la URSS era el alto grado de indeterminación del orden que seguiría al sistema bipolar que se extinguía. El Nuevo Orden Internacional que postulaba el presidente norteamericano George Bush no terminaba de establecerse, en tanto las tendencias integradoras de la globalización convivían con otras inclinadas a la fragmentación, tales como el estallido de graves conflictos étnicos y religiosos. Esta incertidumbre tornaba muy compleja la identificación de los intereses nacionales, llevando a los estados a privilegiar la flexibilización de las alianzas en todas direcciones, al igual que esta ausencia de un enemigo definido implicaba una gran perplejidad para los planificadores militares.

Tal como identificaban Garreta y Tibiletti, durante estos años "el debate sobre el papel de las fuerzas armadas se convirtió en un tema central en casi todos los países del mundo" (1993: 5). Esto no sólo sucedió en los países donde los militares habían desempeñado roles políticos. El fin de la Guerra Fría abrió incluso esta discusión al interior de los propios países desarrollados, quienes debían repensar tanto la función como el tamaño de sus fuerzas armadas y sus arsenales una vez extinguido el conflicto que las había moldeado, tanto en la dimensión doctrinaria como la presupuestaria. Estas discusiones se daban en diversos espacios internacionales de debate–seminarios, congresos, reuniones de organizaciones internacionales- en los cuales participaba la comunidad epistémica aquí descripta. En estos eventos solía reproducirse el predominio del clima de ideas ligado a la agenda neoliberal de reformas estructurales que imponían severos recortes presupuestarios en áreas consideradas no prioritarias –como la defensa- y la retirada del estado de actividades económicas en las cuales el mercado sería más eficiente, como la industria militar. Ambos elementos –la indefinición del ambiente estratégico y la modificación de las prioridades presupuestarias- tuvieron un fuerte impacto sobre las fuerzas armadas, quienes veían amenazada la legitimidad de su existencia como instituciones.

Ciertamente, Estados Unidos era uno de los principales impulsores de esta reformulación funcional y del redimensionamiento de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos. De hecho, se fue tornando cada vez más explícita la intención y la recomendación de que los militares latinoamericanos, antiguos aliados en la lucha contra el comunismo al interior de las sociedades, redirigieran su atención hacia las tareas vinculadas a la seguridad interior, y en un segundo lugar, a la participación en operaciones de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas. Esto despertó fuertes alertas en los militares de América Latina, en tanto esa reformulación implicaba un gran riesgo de desprofesionalización así como una clara amenaza sobre su capacidad tecnológica. Esto es, a las presiones ya existentes sobre los programas misilísticos y otros tipos de tecnologías de uso dual se sumaba la concepción de que las fuerzas armadas no iban a necesitar más armas y sistemas complejos porque sus funciones se simplificarían. Esto explica por qué parte importante de las fuerzas armadas de la región resistió –con distinto grado de éxito y énfasis- la transformación de la lucha contra el crimen organizado y las operaciones de paz en misiones prioritarias.

Esta agenda de seguridad internacional impulsada por Estados Unidos también tenía repercusiones propias en las Américas. En contraste con las críticas que recibía el TIAR luego de la Guerra de Malvinas, y la OEA en función de su inacción durante el conflicto centroamericano, Estados Unidos retomó la iniciativa, e incluso consiguió algunas victorias en términos de poner en discusión una nueva agenda de seguridad hemisférica desde la Comisión de Seguridad Hemisférica y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. La incorporación de las nuevas amenazas y la inclusión de la gobernabilidad democrática como condición de la seguridad hemisférica fueron las transformaciones más relevantes en materia de seguridad hemisférica introducidas luego del fin de la Guerra Fría (Vitelli, 2011), en sintonía con la perspectiva norteamericana.

Asimismo, en lo que hacía a los modelos de política exterior para los estados de la periferia, se popularizaba la idea de que con el fin del conflicto Este-Oeste también desaparecían parte de los fundamentos de las tensiones Norte- Sur, dejando lugar a un periodo de cooperación vertical. Sobre esta base se recomendaban políticas exteriores basadas en modelos de inserción internacional que definieran el interés nacional en términos de una exitosa participación en la

economía global. Uno de los requisitos de ese modelo consistía en adoptar políticas que reforzaran la credibilidad de los estados en tanto miembros responsables y confiables del sistema internacional (Diamint, 1992a).

En consonancia con ese modelo, Argentina realizó una fuerte apuesta al involucramiento en el sistema de seguridad internacional en formación, participando en operaciones de paz y adhiriendo o ratificando los regímenes internacionales de control de armas, tales como el Tratado de No Proliferación Nuclear, el Tratado del Tlatelolco y el Régimen de Control de Tecnología Misilística. Mientras que la política exterior brasileña respondía a un modelo similar, las fuerzas armadas mantenían una posición contraria al involucramiento de Brasil en operaciones de paz y a la firma de dichos acuerdos por entender que se trataba de un camino hacia la desprofesionalización, el descuido de las misiones nacionales y la cesión de derechos soberanos al avance tecnológico.

Actores y procesos

La comunidad epistémica de la defensa argentina en el Congreso

Luego de la sanción de la Ley de Defensa Nacional, aquel grupo conformado con la vuelta de la democracia alrededor del propósito de construir una política de defensa democrática continuó trabajando desde el Congreso y en vinculación con otras instancias gubernamentales e instituciones académicas, consolidando su rol influyente sobre las cuestiones de seguridad internacional y defensa nacional. En agosto de 1990 la comunidad epistémica argentina de la defensa dio inicio a una de sus iniciativas más dinámicas y sostenidas: el *Seminario Permanente "Hacia las FFAA del año 2000"*, ideado y organizado por el presidente de la Comisión de Defensa Nacional del Senado, el senador Eduardo Vaca y su equipo de asesores, entre ellos Luis Tibiletti, Jaime Garreta y Alberto Cerúsico. A lo largo de siete años, el Seminario organizó una serie de actividades de discusión y reflexión destinadas a cumplir su propósito fundamental de "crear un código comunicacional común que permita un diálogo abierto fluido entre políticos, académicos y militares", en directa referencia a lo que caracterizamos en el capítulo anterior como la meta de construir un diálogo entre civiles y militares. Este objetivo surgía de la constatación de que las transformaciones operadas sobre las dimensiones global, regional y nacional imponían la necesidad de "repensar el

rol, la estructura y la doctrina de nuestras fuerzas armadas" y de dar lugar a un espacio de debate que estuviera libre de los constreñimientos que las respectivas instituciones imponían sobre sus miembros (Ser en el 2000, 1992: 7).

Así, entre agosto de 1990 y junio de 1997 se realizaron un total de 65 encuentros, los cuales solían comenzar con la exposición de un experto que funcionaba como disparador para la discusión del grupo[60]. Las pautas de funcionamiento que se planteó el Seminario retoman algunas de las ya esbozadas durante las actividades emprendidas durante la década anterior. Tal como lo explicitaron los miembros del equipo de coordinación del Seminario, el mismo debía funcionar "fuera de la coyuntura, independizándolo de intereses políticos subalternos que pudieran desnaturalizarlo y por lo tanto abortarlo". Asimismo, se seguía el criterio de que cada participante manifestaba su opinión personal y nunca la de su institución de pertenencia, conservando así uno de los ya mencionados *criterios de validez* de la comunidad epistémica manifestado durante la Conferencia sobre "Fuerzas Armadas, Estado, Defensa y Sociedad" de 1988. De la misma manera, se dispuso que las primeras reuniones fueran reservadas, con el objetivo de consensuar un conjunto de posiciones mínimas y aislarse de influencias políticas que trascendieran los intereses acordados por el grupo.

El trabajo del Seminario adquirió una dinámica de tal productividad que incluso dio lugar a la creación de una asociación civil. Así, con el propósito de publicar de manera independiente los avances realizados por el Seminario, en 1992 varios de los actores involucrados en el mismo crearon la organización Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (SER en el 2000), presidida en sus inicios por el senador Vaca y luego consecutivamente por Garreta, Tibiletti y Donadío. SER en el 2000 desarrolló múltiples actividades vinculadas a los temas de seguridad y defensa, continuando sus actividades hasta los inicios de la década de 2000 e incluso constituyéndose en referente de lo que llegó a ser una comunidad regional de estudios sobre defensa, tema que abordaremos en un apartado posterior.

Tal como lo expresara el senador Vaca en la presentación del primer número de la revista, los objetivos de SER en el 2000 consistían en:

> "Difundir el trabajo que un grupo de políticos, militares y académicos desarrollamos en el marco de un seminario que llamamos "Hacia las

[60] El listado completo de las reuniones se encuentra disponible en la sección de Anexos.

> FFAA del Año 2000"; permitir la expresión de todos aquellos hombres de las Fuerzas Armadas que no cuentan con el canal de expresión para que políticos y académicos escuchen sus opiniones y a su vez para que estos aseguren que sus ideas puedan ser conocidas entre los hombres de armas, sin las interferencias de otros medios de comunicación; abonar al intercambio del pensamiento sobre los problemas de la seguridad y la defensa con otros pueblos hermanos, en particular los de América del Sur" (Vaca, 1992: 6).

De esta manera, mientras que la primera oración hace referencia al trabajo previo que venía realizando el grupo, el segundo se refiere a la comunicación sin mediaciones entre civiles -políticos y académicos- y militares, y el tercero apunta al diálogo político regional sobre defensa[61]. Se trata de una de las referencias más claras y concisas a lo que hemos identificado en el capítulo anterior como el *propósito* de la comunidad epistémica. Esto es, la problemática a la cual apuntaba colaborar la comunidad epistémica puede formularse como la construcción de un pensamiento nacional y democrático sobre la defensa, para lo cual era necesario tender puentes entre el saber profesional de los militares, el conocimiento técnico y académico sobre política, sociología y relaciones internacionales de los intelectuales y la voluntad política del poder. Como ya mencionamos anteriormente, se trataba de un vínculo prácticamente inexistente, una relación marcada por múltiples heridas y desconfianzas, en un contexto sociopolítico de gran tensión producto de los juicios contra los delitos de lesa humanidad y los levantamientos militares que se oponían a estos.

A su vez, se retomaba otro de los propósitos que la comunidad epistémica argentina de la defensa ya había comenzado a abordar durante los ochenta: el estudio de las alternativas de seguridad regional, enmarcadas en una política exterior que ya había comenzado a desandar años de vinculación tensa con algunos vecinos y de ignorancia y aislamiento con respecto a otros. En este sentido, la innovación inicial de remplazar las hipótesis de conflicto por otras de confluencia fue profundizada durante el Seminario, trabajo que será abordado en la sección relativa a la selección y difusión de ideas.

---

[61] En relación a las "mediaciones", cabe subrayar una de las primeras investigaciones emprendidas por un grupo de estos actores desde el CEPNA, con apoyo del CONCIET, centrado en "la conceptualización del militarismo como fenómeno consustancial a la praxis política argentina" y el "análisis del papel o actitud de la prensa escrita en relación con la presencia de este fenómeno político-cultural" (Druetta y Tibiletti, 1990: 67). La investigación partía del supuesto de que los medios de comunicación participan de un juego en el cual tanto los militares como los políticos se envían mensajes a ellos mismos, a sus pares y a la sociedad de manera oblicua.

Con miras a desarrollar estos propósitos, el programa del seminario incluía una gran diversidad de temas tales como la situación nacional, regional e internacional; las alternativas de inserción económica internacional y los modelos de desarrollo; la política de defensa nacional, su repercusión sobre las tres fuerzas y las relaciones cívico-militares; los esquemas de seguridad colectiva y alianzas regionales; los conceptos estratégicos, como la disuasión y la suficiencia defensiva; los procesos de integración regional, las operaciones de paz y los procesos de reforma y restructuración de las fuerzas armadas.[62] Resulta sencillo observar a partir de este listado que las temáticas abordadas trascendían el campo de los asuntos militares para abarcar cuestiones de política internacional, política exterior e inserción internacional, lo cual de acuerdo con Tibiletti, fue resultado de la influencia ejercida por José Paradiso, Director de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador y amigo personal del senador Vaca.

En este contexto, uno de los temas más relevantes y permanentes abordados por el Seminario fue, sin dudas, la temática de la seguridad regional. De hecho, tanto las exposiciones de algunos de los miembros durante las reuniones del Seminario, como las publicaciones realizadas en calidad de miembros del mismo contienen algunas de las innovaciones más importantes que luego fueron seleccionadas políticamente y plasmadas en la política de defensa argentina. De la misma manera, cabe señalar que cuando se discutía sobre la seguridad regional solían convocarse a expertos y funcionarios de países vecinos, fundamentalmente a brasileños, entre los cuales destacamos la presencia de los ya mencionados en el capítulo anterior: Thomaz Guedes da Costa, Eliezer Rizzo de Oliveira, el coronel (R) Cavagnari, el general Vieira y el general Teixeira, al igual que el embajador Ronaldo Sardenberg. También resulta notable la presencia de expertos chilenos – entre ellos Augusto Varas, Francisco Rojas Aravena y Guillermo Holzmann[63]. En

---

[62] En la sección Anexos pueden consultarse tanto la lista completa de los invitados al Seminario, de las reuniones realizadas y los índices de los once números de la Revista SER en el 2000.

[63] Otro grupo de extranjeros invitados a participar del Seminario fueron funcionarios, militares y expertos españoles, con quienes se encontraban múltiples puntos de coincidencia, fundamentalmente en virtud de la experiencia compartida de la transición desde la dictadura hacia el gobierno democrático, con la consiguiente problemática pendiente de la reformulación de las relaciones cívico- militares. Entre ellos cabe mencionar al ministro de Defensa español, Gustavo Suárez Pertierra, al capitán Carlos Bruquetas y al coronel Fernando de Salas López. Tal es así que en 1993 se firmó un Acuerdo de colaboración entre los Ministerios de Defensa de Argentina y España.

virtud de la relevancia del tema para nuestra hipótesis, desarrollaremos en profundidad esas ideas en un apartado posterior de este capítulo.

Asimismo, una de las actividades más claras de investigación, discusión y formulación de ideas fue la labor realizada por un equipo encargado de la síntesis y articulación de los resultados de los debates, una de las primeras iniciativas del Seminario. Como respuesta a la necesidad de reflexionar sobre el panorama de múltiples incertidumbres que dejaba el fin de la Guerra Fría, este grupo trabajó en torno a la diagramación de tres cuadros de tendencias -globales, regionales y nacionales- basados en las desgravaciones de varias reuniones del seminario, que luego fueron publicados en los primeros números de la revista y fueron objeto de referencia en las distintas publicaciones académicas de estos actores.

Lejos de tratarse de un ejercicio de vuelo teórico, la formulación de los cuadros de tendencias se asemejó mucho más a un ejercicio de diagnóstico de una potencial planificación estratégica. Aun más, el equipo de expertos puso énfasis en seguir una estricta metodología basada en la identificación e interrelación de factores antecedentes y tendencias, con sus correspondientes variables, dimensiones e indicadores[64]. Asimismo, en esta tarea los expertos civiles trabajaron en conjunto con miembros de las fuerzas armadas, reforzando así la diversidad de perspectivas. Tal como subrayó el equipo de coordinación de SER en el 2000, las discusiones sobre las tendencias contaron con los aportes de oficiales intermedios en actividad, lo cual permitía tener un panorama objetivo respecto al estado de las fuerzas, en particular sobre la incertidumbre que existía "entre los hombres de armas sobre sus roles, sobre políticas que les aparecían como contradictorias, los problemas presupuestarios y salariales." (Ser en el 2000, 1992: 7).

A partir de lo expuesto hasta aquí resulta sencillo observar que SER en el 2000 se constituyó en el eje alrededor del cual se desarrolló parte importante de la reflexión y la discusión sobre temas relacionados con la seguridad y la defensa, incluso más adelante con su rol protagónico en la organización de los Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos. El valor político del trabajo de reflexión y negociación era contemplado por uno de sus actores en los siguientes términos:

---

[64] El equipo estuvo dirigido por el metodólogo Dr. Guillermo Schwenheim profesor de varias universidades y funcionario de carrera del INVAP.

> "Todo este trabajo intelectual, una verdadera tormenta de ideas (brainstorming) relacionada con una temática que antes era patrimonio exclusivo de los uniformados, fue imprescindible para construir las políticas públicas en materia de defensa. Esas políticas no pueden salir de un gabinete y esperar que venga el éxito. Se requiere someter las ideas a la prueba del ácido que impone un debate sin concesiones, abierto a todas las expresiones del marco ideológico y político. Ese fue el rol que cumplieron las ONGs y las expresiones académicas, una función a menudo poco reconocida" (Martínez, 2002: 65).

Ya hemos abordado en el capítulo anterior la influencia directa que ejercieron estos actores en la redacción de la Ley de Defensa Nacional, y lo mismo ocurrió con las leyes de Seguridad Interior (1992), Servicio Militar (1994) y Restructuración de las Fuerzas Armadas (1998). A pesar de que este grupo con epicentro de acción en el Congreso consolidó su influencia sobre la política de defensa, durante la presidencia de Carlos Menem compartió este espacio con la Cancillería (Diamint, 1993, 1997; Donadío, 1996; Villagra Delgado, 1998). La política exterior basada en la adhesión a los regímenes internacionales de seguridad, como el de la utilización de la energía nuclear, el control de la tecnología misilística, la participación en operaciones de paz y el acercamiento a la OTAN, aproximaron las cuestiones militares al ámbito de acción del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue así que la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales (DIGAN) se constituyó en uno de los actores principales de la faceta externa de la política de defensa, en especial durante el período durante el cual Pedro Villagra Delgado se desempeñó como su director.

Según apunta Martínez (2002:55-56), la Cancillería convocó a la comunidad epistémica a participar de distintas instancias oficiales, incluyendo a legisladores y miembros de la academia y ONGs en reuniones bilaterales con diplomáticos y autoridades de defensa de países vecinos, al igual que durante las primeras Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Asimismo, algunos miembros del cuerpo diplomático fueron a ocupar puestos relevantes en el ministerio de Defensa, como fue el caso del embajador Ricardo Lagorio, quien fuera designado Subsecretario de Política y Estrategia entre 1994 y 1996. De la misma manera, un claro indicador de la actuación de la Cancillería en la política de defensa fue el rol de coordinación que ejerció en 1998 y 1999 sobre los trabajos de formulación del primer Libro Blanco de la Defensa Argentina, dirigidos por el funcionario arriba nombrado. Asimismo, Andrés Fontana desde el

Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo un rol protagónico en la formulación de la parte conceptual del mencionado documento.

Tal como nos mencionara Ugarte en una entrevista, si bien no estuvieron encargados de la redacción del Libro, sí fueron convocados para dar su opinión. Mientras que este consideró que el resultado fue satisfactorio en tanto no hubo un retroceso hacia "las viejas ideas de la seguridad continental", Tibiletti tuvo una opinión menos positiva del proceso de construcción, viéndolo más independiente de la comunidad epistémica, destacando que había sido Andrés Fontana, asesor de Cancillería, quien había formulado la primera parte del Libro, de la cual Tibiletti criticó la inclusión de las zonas azules.

En lo que respecta a las fuerzas armadas, aun con su poder drásticamente disminuido, estas no estuvieron ausentes de las discusiones sobre defensa nacional. No sólo que la comunidad epistémica, al albergar dentro suyo un conjunto importante de militares retirados, mantenía lazos informales con compañeros de armas, sino que también interactuó frecuentemente con las fuerzas a partir de los enlaces que estas establecían con el Congreso desde sus Secretarías Generales mediante oficiales superiores[65]. Asimismo, tal como nos relatara Pablo Martínez durante una entrevista, el senador Vaca solía visitar los cuarteles regularmente para mantener diálogos directos con oficiales y suboficiales, con el objeto de conocer de primera mano la situación real y cotidiana de los hombres de armas[66].

Retomando la participación doméstica, luego de lograr la sanción del marco legal de la defensa nacional con las leyes 23.554 y 24.059, aun persistían dos propósitos pendientes para los miembros de esta comunidad epistémica: por un lado, trasladar las innovaciones conceptuales logradas desde espacios de investigación, discusión y reflexión como el Seminario a un documento oficial que estableciera un nuevo concepto estratégico, y por otro lado, un plan de reformas presupuestarias, logísticas e institucionales para modernizar a las fuerzas armadas (Beltrán, 2000). Con ese propósito, parte de los asesores del senador Vaca, entre ellos quienes trabajaban en SER en el 2000 organizaron en 1995 el *Ciclo de Audiencias Públicas sobre Defensa Nacional***,** bajo el auspicio de ambas

---

[65] Tibiletti subrayó la participación desde estas secretarías del general Aníbal Laiño, el almirante Fernando García y el brigadier mayor Rubén Montenegro

[66] Entrevista a Pablo Martínez, realizada en la ciudad de Paraná, 18 de julio de 2013.

cámaras del congreso. Según Martínez la iniciativa fue "una forma de forzar el debate sobre la reforma del sistema de defensa" (2000: 33) en un contexto de necesarias definiciones políticas sobre la cuestión (Donadío, 1996).

En el marco del ciclo se convocó como expositores y participantes a militares, legisladores, funcionarios, diplomáticos y expertos, tanto argentinos como extranjeros, con especial énfasis en personalidades brasileñas, chilenas, españolas y norteamericanas. Tal como subrayó Martínez en una entrevista, no fue casual que el expositor encargado de abrir el ciclo de audiencias fuera el entonces Secretario de Asuntos Estratégicos brasileño, embajador Ronaldo Sardenberg, lo que según Martínez constituía en sí mismo una medida de confianza mutua. Durante diecinueve encuentros celebrados entre agosto y noviembre de 1995 se discutió sobre la restructuración, el tamaño y la modernización de las fuerzas armadas argentinas, así como respecto al ambiente estratégico y la seguridad cooperativa, entre otros temas[67].

Si bien el poder ejecutivo había apoyado la iniciativa, el gobierno no acató las recomendaciones basadas en los consensos arribados en el parlamento en razón de las diferencias que existían entre el ejecutivo y este grupo, en particular en relación a la necesidad de restructuraciones que implicaban compromisos presupuestarios de mediano plazo. Como respuesta a esta omisión, el 7 de marzo de 1996 el Senado emitió una resolución instando al gobierno a comprometerse activamente con la formulación de una Directiva Estratégica Nacional y un plan de reformas. Lo que es más, la resolución recomendaba al ejecutivo formular dicho documento, y la directiva estratégica militar consiguiente, en base a "los acuerdos básicos alcanzados por los participantes de las Audiencias Públicas", los cuales, según Martínez, condensaban "los acuerdos políticos logrados desde 1983 en adelante y en particular desde 1989, respecto a la realidad estratégica regional y a la inserción de la Argentina en la nueva realidad internacional" (2002: 111-112). Analizaremos estos acuerdos, conceptualizados por nosotros como innovaciones conceptuales en otro apartado, pero por el momento vale señalar que se trata de un momento de selección política, tanto la misma resolución como el documento finalmente emitido por el gobierno, titulado "Directiva para la

[67] La lista de las sesiones se encuentra disponible en la sección de Anexos.

realización del Planeamiento Militar conjunto" (decreto 1116/96 del 2 de octubre de 1996)[68].

De la misma manera, la Ley de Restructuración de las Fuerzas Armadas sancionada a comienzos de 1998 constituyó otro producto de las actividades de reflexión y discusión que se nutrió además de trabajos de análisis producidos por el Estado Mayor. El propósito de la ley era renovar la organización militar en materia de capacitación, planificación presupuestaria, estandarización técnica, acción conjunta y movilidad. Tal como menciona Martínez (2002), uno de sus principales artífices como asesor del senador Vaca, el esfuerzo por dar forma a la ley comenzó en 1993, mezclándose con el trabajo del Seminario. A pesar del consenso que había dado lugar a esta ley programa pensada para ser ejecutada en cinco años, pocas de su recomendaciones fueron llevadas a cabo en virtud de las restricciones presupuestarias que sufría el país a fines de la década del noventa.

En virtud de la experiencia exitosa de generación de un consenso parlamentario en la formulación de las leyes vinculadas a la defensa nacional y la seguridad interior arriba mencionadas, así como de la extensa actividad de reflexión académica y discusión política que tuvo lugar en el Congreso, la comunidad epistémica dio lugar a otro *propósito* relacionado con el fin más general de construir una política de defensa democrática. Nos referimos a la promoción del rol activo del congreso en esta política, puntualmente, de sus Comisiones de Defensa, como un modelo a imitar por el resto de los países de la región. En torno a este propósito, algunos miembros presentaban sus experiencias y recomendaciones en distintas publicaciones, entre las que destacamos el trabajo presentado por Tibiletti durante el II Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos de Brasil, titulado "*Parlamento e relações civis-militares na transição e consolidação da democracia na Argentina* (1983-1995)", así como el libro de Pablo Martínez, "*La Restructuración de las Fuerzas Armadas y el Rol del Congreso. La experiencia argentina*" (2002)[69]. Este interés continuó durante los años siguientes, a lo cual haremos mención en el capítulo siguiente.

---

[68] Este documento plasmaba las ideas mencionadas en el siguiente párrafo: "No delegar la función de la defensa en una organización supranacional, reafirmando el derecho a la legítima defensa; y el rechazo al uso de la fuerza para resolver los problemas regionales o internacionales, haciendo referencia al concepto de defensa nacional incluido en la ley 23.554; y la concepción estratégica defensiva, basada en la disuasión convencional y el equilibrio cooperativo, en referencia a la apuesta por una mayor integración regional en el área de la defensa" (Martínez, 2002: 115)

[69] Ver también Donadío (2004).

Cabe también mencionar que en paralelo al Seminario, los miembros de la comunidad epistémica también participaban de otros numerosos foros de tipo académico que abordaban las temáticas de la seguridad internacional y la defensa nacional. Las revistas SER en el 2000 incluían al final de cada número un apartado de reseña con la información básica de esas reuniones a las que habían asistido, así como las principales conclusiones arribadas. De la misma manera hubo otras instituciones y organizaciones involucradas en actividades similares, en vinculación más o menos estrecha con la comunidad epistémica señalada. Entre ellas cabe destacar lo realizado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) en el marco del proyecto *El Rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*, en virtud tanto de la relación del tema con el objeto de estudio de nuestra tesis como por la relevancia de los expertos que participaron del evento principal, tanto argentino como provenientes del resto de los países del Mercosur.

Así, desde su Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos el CARI conformó en 1992 un equipo de trabajo destinado a reflexionar con respecto a cuál sería la actitud a esperar de parte de las fuerzas armadas frente al MERCOSUR, en tanto proceso de integración que comenzaba con una dimensión económico-comercial pero que previsiblemente impactaría sobre otras dimensiones, tales como la defensa. El equipo de trabajo funcionó bajo la dirección de un comité asesor del cual participaban los Secretarios Generales de cada una de las fuerzas, junto al Dr. Rosendo Fraga, el Dr. Carlos Floria y el Sr. Miguel Torres Duggan. Por su parte, el equipo de trabajo también estaba conformado por hombres de armas y por civiles, entre ellos, el Dr. Leonardo Hekimián (CARI, 1993: 7-8). Como resultado de los trabajos de investigación emprendidos por el equipo del CARI y financiados por la Fundación Konrad Adenauer, se publicó un informe cuyo propósito fue analizar los diferentes elementos que iban "conformando un modelo de inserción de las fuerzas armadas en el esquema integrativo" (CARI, 1993: 8). Entre los tópicos que se investigaban se señalan: el estudio comparativo de la situación de las fuerzas armadas en los países miembros del MERCOSUR; los antecedentes que existían en materia de interrelación entre dichas fuerzas; el desarrollo de medidas de incremento de confianza; el contenido y la aplicación de Tratados y Convenios en materia de interés militar; las implicancias de la cuestión tecnológica para las fuerzas armadas en un contexto de integración regional, en particular el desarrollo nuclear; la visión de las fuerzas sobre el proceso de

integración; y las ideas y los intentos de establecer un esquema de defensa colectiva en la región del MERCOSUR (CARI, 1993: 8-9).

Como segunda instancia, el CARI organizó el Seminario titulado *"El Rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR*", cuyo propósito era "determinar cuáles son las nuevas cuestiones que se plantean como cruciales para el mundo militar, al desarrollarse el proceso de integración" (CARI, 1998: 9). El mismo tuvo lugar en Buenos Aires, los días 25 y 26 de noviembre de 1993, y contó con la participación de representantes civiles y militares de Brasil –entre los cuales destacamos la presencia de Alcides Costa Vaz y de Antonio Carlos Pereira- de Uruguay, Paraguay, y reunió en calidad de asistentes a funcionarios, diplomáticos, militares y académicos, y contó con las palabras de cierre del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, en virtud de la ausencia del país del ministro de Defensa[70].

Continuando con las actividades de reflexión y discusión, en 1998 Tibiletti y el Secretario General de la Armada, el Almte (R) Fernando García, propusieron al entonces director de la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), General Aníbal Laiño (ex Secretario General del Ejército), replicar la iniciativa brasileña de los Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos. A este fin, conformaron un grupo organizador junto a José Manuel Ugarte, Ernesto López, Jaime Garreta y Ángel Tello,[71] que se encargó de la celebración de las siete ediciones, hasta el 2004 (Tibiletti, 2001)[72], iniciativa que será retomada en el próximo capítulo.

---

[70] Ese mismo año, el CARI también había organizado otros dos seminarios relacionados con las cuestiones de seguridad: uno sobre la OTAN y la Argentina y otro sobre "las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz". Cabe nombrar también el proyecto de investigación desarrollado por la Universidad Torcuato Di Tella, financiado por la Fundación Ford y coordinado por Rut Diamint, a partir del cual se publicó el libro "Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas". Entre los objetivos del proyecto estaban el estudio de las relaciones civiles-militares en los nuevos contextos democráticos de la región, así como el fomento de la participación de organizaciones de la sociedad en la custodia de las políticas gubernamentales y, entre ellas, las políticas hacia las fuerzas armadas" (1999: 7)

[71] Si bien las primeras instituciones involucradas en la organización fueron la EDENA, SER en el 2000, la UNQ, el Centro de Estudios de la Unión para la Nueva Mayoría, la Fundación Karakatchoff y el CARI, otras universidades solían participar como colaboradoras, y muchas otras más como participantes (Tibiletti, 2001).

[72] I ENEE "Globalización, seguridad internacional y defensa", septiembre de 1998; II ENEE "Integración, seguridad y defensa", 1999; III ENEE "La revisión del Sistema de Seguridad Interamericano", octubre de 2000; IV ENEE "Seguridad y Defensa en los espacios de integración", septiembre de 2001; V ENEE "Conflicto y cooperación estratégica en el siglo XXI: El papel de América del Sur", octubre de 2002; VI ENEE "Los nuevos escenarios de la seguridad internacional", noviembre de 2003, VII ENEE "Defensa e Integración", noviembre de 2004. Mientras que los dos primeros encuentros adoptaron un formato particular –consistente en la realización de mesas de debates con múltiples participantes que tenían cinco minutos para exponer

Cabe subrayar que, el rol de SER en el 2000 no se limitó a ser un foro de discusión nacional sino que también se convirtió en el referente de vínculos internacionales, en particular con Brasil, Chile y España, y en menor medida con Estados Unidos. Entre estos, destacamos su participación en el diálogo político sobre temas estratégicos con Brasil, cuando en 1992 un grupo de miembros de la asociación mantuvo una reunión con la SAE, para luego ser derivados a establecer vínculo con el Instituto Brasileiro de Assuntos Estratégicos (IBAE), tal como detallaremos más adelante. Esta vinculación, sumada al rol protagónico que tuvieron SER en el 2000 y FLACSO- Chile en la constitución del Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile (COMPERSEG) y la selección política de conceptos relativos a la cooperación regional en defensa constituyen un claro indicador del grado de influencia de la mencionada institución argentina en lo relativo a la política de seguridad regional de la Argentina[73].

Política exterior, asuntos estratégicos y política de defensa en Brasil

Mientras que en Argentina las características particulares de la transición a la democracia, entre otros factores, dieron lugar a la conformación de la comunidad epistémica con epicentro en el Congreso como actor fundamental de la participación civil en la formulación de la política de defensa, la configuración de los actores y los procesos en Brasil adoptó importantes diferencias, aunque en última instancia, como argumentamos en esta tesis, predominaron los contactos y las interacciones, e incluso algunos acuerdos, entre los actores argentinos y los brasileños.

De este modo, si bien en Brasil no se conformó una comunidad epistémica de la defensa, dos intentos por introducir al poder civil en la definición de las

---

cuestiones centrales que luego serían debatidas, el resto de los encuentros utilizó el modelo más tradicional de los congreso académicos, con ponencias y algunos paneles plenarios.

[73] Luego de la realización en Buenos Aires de la I Conferencia de Expertos sobre Medidas de Confianza Mutua, en 1994, tuvieron inicio una serie de conversaciones entre actores argentinos y chilenos con el propósito de negociar la firma de un Memorandum de Entendimiento sobre cooperación en defensa, enfocado hacia la creación de confianza mutua. En virtud de los escollos que dificultaban la negociación, los actores oficiales alentaron a Ser en el 2000 y a Flacso- Chile a realizar reuniones académicas sobre las relaciones estratégicas bilaterales, a modo de instancia previa para detectar nudos conflictivos. En parte esto fue posible por la relación del senador Vaca con parte de la clase política chilena y con el entonces ministro de Defensa argentino, Oscar Camilión. Luego de estas actividades, el Memorandum fue firmado en Santiago de Chile, el 8 de noviembre de 1995, con el objetivo de: fortalecer los canales de comunicación en el campo de la defensa; informar sobre maniobras militares, notificar previamente e intercambiar observadores; y promover actividades académicas conjuntas (García y Tibiletti, 2008: 16).

cuestiones militares produjeron algunas transformaciones en términos de los espacios políticos de formulación del pensamiento estratégico, los cuales impactaron de forma positiva sobre el diálogo bilateral en esta cuestión.

En primer lugar, la corta experiencia en el poder del presidente Fernando Collor de Melo –desde marzo de 1990 a octubre de 1992- aportó la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), desde la cual militares, políticos, diplomáticos y expertos comenzaron a interactuar para discutir y negociar nuevas definiciones sobre el pensamiento estratégico, en el marco de la crisis de identidad militar a la cual nos referimos en el capítulo anterior. En segundo lugar, durante la administración de Fernando Henrique Cardoso, el rol de Itamaraty apareció subrayado durante dos de las iniciativas presidenciales que intentaron, con relativo éxito, reformular parte del pensamiento estratégico: la redacción de la Política de Defensa Nacional de 1996 y la creación del Ministerio de Defensa en 1999.

De hecho, los virajes en materia de política exterior que ocurrieron durante los noventa, desde posiciones autonomistas a posturas más neoliberales, llegaron hasta las definiciones de defensa nacional, abriendo un intenso debate y lucha política en torno a los significados que debían basar el pensamiento estratégico. En este contexto, la política exterior del gobierno de Collor de Melo se caracterizó por intentar imponer algunos cambios profundos, desde perspectivas soberanistas propias del pragmatismo responsable, hacia un nuevo momento de alineamiento con Estados Unidos (Sorenau Pecequillo, 2012: 50). En sintonía con lo que ocurría en la Argentina, la política externa brasileña se proponía transformar radicalmente la anterior fase de antagonismo con Estados Unidos, con el objetivo de consolidar la imagen de un Brasil confiable para la recepción de inversiones extranjeras, como eje de un nuevo modelo de inserción internacional para el país.

Este intento de ajuste de la política exterior, lejos de constituir una mera medida pragmática, se basaba, por el contrario, en una percepción arraigada en lo que Soares Alsina describió como un *idealismo kantiano optimista* frente al nuevo orden mundial en surgimiento (2006: 68), que entraba en conflicto con el esquema de pensamiento de los militares (Martins y Zirker, 2000b: 111)[74]. Este abandono

[74] Para lograr aquel objetivo, Collor de Melo ensayó diversas medidas, algunas de las cuales tuvieron un gran impacto simbólico en el área de la defensa, como fue la clausura de los pozos en Serra do Cachimbo, donde se realizaban pruebas de armas nucleares. Asimismo, se decidieron

de la retórica soberanista entraba en contradicción con la preocupación militar en torno al tratamiento que los países desarrollados comenzaban a otorgar a los llamados nuevos temas globales[75], tales como medio ambiente y derechos humanos, directamente vinculados a la cuestión de la Amazonia, a los cuales nos referimos en el capítulo anterior. Esta inquietud militar, que implicaba el remplazo del denominado *peligro rojo* por el *verde* (Rizzo de Oliveira, 1994: 252), quedaba patente en los escritos de pensadores estratégicos como los almirantes Flores y Ferreira Vidigal y el general Meira Matos, en el marco de un renovado nacionalismo de los militares con eje en el conflicto Norte-Sur, conflicto de ideas que se expresará en los intercambios de opiniones sobre seguridad regional entre Argentina y Brasil que desarrollaremos más adelante.

Por su parte, los cambios institucionales a los cuales nos referimos incluyeron la extinción del Servicio Nacional de Información y de la Secretaría de Asesoramiento de la Defensa Nacional, junto a la creación en su lugar de la SAE, así como la eliminación del rango ministerial del Estado Mayor y del Gabinete Militar (Castro Santos, 2004). Asimismo, como señala Rizzo de Oliveira, Collor demostró su voluntad de ejercer su autoridad sobre las fuerzas armadas a partir de la elección de ministros militares identificados con el respeto de las instituciones políticas (1994, 205)[76]. Entre estos, cabe subrayar la designación del almirante Mario César Flores como ministro de la Marina, quien luego de la renuncia de Collor sería nombrado secretario de la SAE por Itamar Franco[77].

Este organismo de composición mixta –civil y militar- tenía por finalidad "coordinar el planeamiento estratégico nacional, promover estudios, elaborar, coordinar y controlar planes, programas y proyectos de naturaleza estratégica, así caracterizados por el Presidente de la República, inclusive en lo tocante a informaciones y al macrozoneamento geopolítico y económico, ejecutar

---

importantes recortes presupuestarios en el marco de un modelo de ajuste y reforma del estado, resultando en la desaceleración de los proyectos de sistemas de armas en desarrollo en las tres fuerzas (Moniz Bandeira, 2006: 57).

[75] Como señala Soares Alsina (2006: 62), no se trataban de novedades, lo diferente era el énfasis que se les daba por parte de los países desarrollados como parte del impulso a una nueva agenda de seguridad internacional.

[76] Según Rizzo de Oliveira, Collor eligió de manera inteligente a sus ministros militares, ya que se trataba de oficiales sin vínculos con el gobierno militar pero tampoco eran figuras rupturistas. Así, a diferencia de Sarney, Collor buscó establecer su autoridad sobre los ministros militares, no obstante lo cual su proyecto de creación de un ministerio de Defensa enfrentó la oposición de gran parte del sector militar y fue luego abandonado cuando la situación política de este se agravó hasta devenir en su juicio político (1994: 205). También Fuccille resalta esta cuestión (2006: 65).

[77] El ministro del Ejército fue Carlos Tinoco y el de la Aeronáutica fue Sócrates Monteiro.

actividades permanentes necesarias para el ejercicio de la competencia del Consejo de Defensa Nacional, y coordinar la formulación y acompañar la ejecución de la política nuclear". Su estructura básica estaba formada por una Subsecretaría de Planeamiento Estratégico, una Subsecretaría de Programas y Proyectos Estratégicos, una Subsecretaría de Inteligencia, y un Centro de Estudios Estratégicos (CEE-SAE)[78].

Este último órgano resultó un actor muy relevante en el pensamiento sobre temas estratégicos brasileño durante esta década, al menos en lo que hizo a los primeros intentos de modificar el tradicional monopolio que guardaban instituciones militares como la ESG, la EGN y la ECEME. Su misión institucional era el desarrollo de pensamiento estratégico en relación a los asuntos de interés identificados por la SAE, así como la promoción de la participación civil en esta actividad. Entre sus áreas temáticas de incumbencia figuraban las esferas de gobierno –proceso decisorio, modelo de Estado, formas de administración estatal- planeamiento estratégico, seguridad internacional –tanto en la dimensión de la integración regional, la tecnología (transferencia de tecnología sensible) y calidad en la administración pública. Asimismo, el CEE-SAE mantuvo una importante acción externa, particularmente en lo que hace a la interacción con SER en el 2000, que se manifestó en la participación de los directores de este centro –e incluso de los Secretarios Flores y Sardenberg- en las reuniones del Seminario, resultando a su vez en la participación de representantes de SER en el 2000 en los Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos (ENEE) organizados por la SAE, entre 1994 y 1999, como detallaremos más adelante[79].

Entre los miembros del CEE-SAE destacamos la actuación de Thomas Guedes da Costa, Luis Bitencourt y Alcides Costa Vaz, en virtud de su desempeño dentro del organismo, de la continuidad que tuvieron en el área de

---

[78] Esto era lo que establecía la ley n° 8.490, del 19/11/1992, modificatoria de la nº 8.028, de 12.04.1990, que creaba la SAE en 1990, pero difería en algunos puntos de la finalidad y la estructura de la Secretaría. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8490.htm, consultado El 19/04/2014, y disponible en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm, consultado el 19/04/2014.

[79] Guedes Da Costa participó de la reunión del 22 de octubre de 1991 y en la del 28 de junio de 1994. Por su parte, Sardenberg expuso ante los miembros del Seminario el 21 de marzo de 1996. Las exposiciones y otros trabajos de estos dos miembros de la SAE fueron publicados en la Revista SER en el 2000 bajo los siguientes títulos: "Mercosur, seguridad regional y defensa nacional en Brasil" (Guedes da Costa, 1993), "Política de defensa: el caso de Brasil" (Guedes da Costa, 1994); "El inicio del Mercosur y sus implicancias estratégicas. Condiciones para la integración de políticas de defensa" (Guedes da Costa, 1995).

estudios sobre defensa regional luego de su salida de la SAE y también en relación a su sostenida interacción con contrapartes argentinas.

Luego de su paso por el ejército en la década de los setenta, Guedes da Costa fue analista del CEE-SAE entre 1994 y 1996, momento en el cual se trasladó a Estados unidos, donde se desempeñó como profesor del *Center for Hemispheric Defense Studies* (CHDS), otra institución clave durante esta década en tanto miembro de una suerte de comunidad regional de estudios de defensa, como abordaremos en el capítulo siguiente. Un recorrido similar tuvo Bitencourt, participando como Director del CEE-SAE y partiendo luego para el CHDS junto con Guedes da Costa. En el marco de su carrera académica cabe subrayar también su desempeño como director del Proyecto Brasil del *Woodrow Wilson International Center for Scholars* (2000-2005), otra institución participante de la mencionada comunidad de estudios. Por su parte, Costa Vaz se desempeñó como investigador del CEE-SAE y profesor en la Universidad de Brasilia, hasta la actualidad, desde donde dirigió el Núcleo de Estudios sobre el Mercosur.

El trabajo de la SAE tuvo continuidad durante el gobierno de Itamar Franco, aunque en el marco de la permanencia de una política de bajo perfil estratégico del país[80]. Así, en 1994 esta institución comenzó a organizar los ENEE, ocupándose de los mismos hasta la disolución de la Secretaría en 1999. Asimismo, como mencionamos anteriormente, el almirante Flores pasó del ministerio de la Marina a la SAE, desde donde organizó una serie de reuniones de reflexión sobre política de defensa entre un conjunto de oficiales y diplomáticos. Si bien esta instancia no dio lugar a un documento oficial generó en su lugar una suerte de documento interno, denominado *Bases para una Política de Defensa* que luego fue efectivamente tomado como borrador para la Política de Defensa Nacional de 1996 (Soares Alsina, 2006).

Es cierto que las iniciativas protagonizadas por la SAE tendientes a relaborar algunos conceptos estratégicos tradicionales de las fuerzas armadas brasileñas no lograron superar la contradicción de darse en paralelo con una política externa

[80] Esto a pesar de que Itamar Franco tenía una inclinación más soberanista, al igual que quien fuera su canciller, Celso Amorim. Como señala Sorenau Pecequillo (2013: 57-58), con Franco, la política exterior brasileña formuló algunas iniciativas que no respondían al modelo del alineamiento de Collor, tales como la propuesta del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), así como las demandas de reforma de las organizaciones internacionales y la cooperación Sur-Sur, al igual que la candidatura para el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Pero un factor que entró en juego fue que las cuestiones económicas adquirieron tal urgencia que eclipsaron cualquier iniciativa política o militar.

que, tal como señala Soares Alsina abandonaba la búsqueda de la autonomía en la dimensión político-estratégica en una actitud de "autolimitación internacionalmente correcta" (2006: 92-93), contradiciendo no sólo la tradición nacionalista militar sino también el pensamiento que se venía consolidando en el seno de estas alrededor de la preocupación por la incumbencia de los países desarrollados en el ámbito de los nuevos temas globales. No obstante esto, creemos que vale la pena analizar la actuación de este actor que ponía en interacción a militares, diplomáticos y expertos, en particular por su influencia sobre dos medidas relevantes de la incipiente política de defensa de Brasil –la publicación de la Política de Defensa Nacional de 1996 y la creación del Ministerio de Defensa[81]- al igual que por su interacción con la comunidad epistémica argentina en las instancias de discusión y reflexión sobre conceptos de seguridad regional, como analizamos más adelante.

Con respecto a la creación del ministerio de Defensa, este objetivo respondía a dos motivaciones principales: por un lado, era parte del programa de reforma del Estado tendiente al logro de una mayor eficiencia, y por otro se correspondía con la estrategia de política exterior que buscaba proyectar una imagen de país democrático avanzado. Asimismo, Soares Alsina (2006: 129) menciona que existían presiones norteamericanas, incluso vehiculizadas a través de Argentina, tendientes a que Brasil unificara los ministerios militares en uno de tipo civil.

Pero a pesar de existir la voluntad de creación del ministerio, Cardoso eligió encargar la tarea a los propios militares, poniendo al EMFA como coordinador de los estudios exploratorios, los cuales estuvieron listos en el segundo semestre de 1996 y fueron presentados por un Consejo de vice-jefes de Estado Mayor. La resistencia que mostraban las tres fuerzas se expresó en el documento entregado, el cual desaconsejaba la creación del ministerio y proponía, en caso de que fuese inevitable la constitución de la cartera, que esta fuera heredera del EMFA pero que sobrevivieran los tres ministerio militares (Fuccille, 2006: 111).

Luego de la desestimación del documento por parte de Cardoso, el presidente ensayó otra estrategia con mayor apuesta a la participación de civiles, mediante la

[81] Si bien ambas medidas expresan una creciente voluntad del poder civil por ejercer la conducción de la política de defensa, estas dos acciones estuvieron marcadas por una gran cautela y por la ausencia de cambios drásticos y definiciones estratégicas claras, dejando la percepción de que poco había cambiado en términos de qué actores definen la política de defensa brasileña (Alves Soares, 2004; Fuccille, 2007; Marques, 2004;).

creación de un Grupo de Trabajo Interministerial, conformado por los tres ministerios militares, el EMFA, Itamaraty, la SAE y la Casa Militar, con la coordinación del ministro jefe de la Casa Civil. Asimismo, previamente al comienzo del trabajo del Grupo el presidente estableció como criterios previos que se crearía un ministerio de Defensa, el cual incorporaría de hecho a aquellos existentes, y que esta nueva cartera debía ser implementada a partir de finales de 1998, momento en que se disolverían los ministerios militares (Fuccille, 2006: 113).

A su vez, también en 1996, aunque antes de que el EMFA presentara el documento contrario a la creación del ministerio, Cardoso aprovechó un conflicto surgido entre la Marina y la Aeronáutica en torno al control de la aviación naval embarcada para crear la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDEN) en el ámbito del Consejo de Gobierno[82]. La CREDEN estaba constituida por los ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia, Marina, Ejército, Aeronáutica, el EMFA, la Casa Civil, la SAE y la Casa Militar, coordinadora del organismo, que tenía como atribuciones "la formulación de políticas, el establecimiento de directrices, la aprobación y el acompañamiento de programas gubernamentales en las siguientes áreas: cooperación internacional en asuntos de seguridad y defensa, integración fronteriza, poblaciones indígenas y derechos humanos, operaciones de paz, narcotráfico y otros delitos internacionales, inmigración y actividades de inteligencia" (Soraes Alsina, 2006: 107) [83]. Fue precisamente a este organismo ad hoc a quien, en septiembre de 1996, se le encargó la redacción de la Política de Defensa Nacional (PDN).

Por otro lado, en el marco de su programa de reforma del estado, atendiendo a un pedido de la SAE, Cardoso dispuso la creación dentro del ministerio de Planeamiento y Presupuesto de un Comité de Asuntos de Defensa, el cual reunía a militares, diplomáticos académicos y técnicos de las áreas de planeamiento y presupuesto. El propósito del comité era la definición de las prioridades en relación a la adquisición de sistemas de armas, evaluación para la cual el grupo también tomó el documento "Bases para una Política de Defensa" elaborado por

[82] La CREDEN fue creada en mayo de 1996, esto es, antes de la presentación del documento del CONVICE, pero se aprovechó este espacio institucional en surgimiento para impulsar la redacción de una Política de Defensa Nacional.

[83] Según el análisis de Fuccille (2006: 86), la creación de la CREDEN constituye un signo del proceso de valoración institucional de la temática de la defensa que tuvo lugar durante el gobierno de Cardoso.

la SAE en 1994 (Soares Alsina, 2006: 105). Ese trabajo también fue tomado por parte del Comité de redacción de la CREDEN como insumo para la redacción de la PDN, junto con otro escrito, redactado por el secretario de la SAE, embajador Ronaldo Sardenberg, titulado "*Apontamentos Tentativos para uma Concepçao Estratégica e Politica de Defesa Nacional*", dos indicadores del rol activo de la SAE en la formulación de este documento estratégico.

Ahora bien, a pesar de ser la primera formulación civil sobre cuestiones estratégico-militares, la Política de Defensa Nacional de 1996 fue objeto de severas críticas en particular provenientes de algunos de los representantes del pensamiento estratégico brasileño, tales como Cavagnari y Ferreira Vidigal. Vamos a dejar el análisis del contenido del documento para el apartado relativo a las ideas, pero vale señalar aquí que una de las críticas unívocas que recibió el documento se refirió a su excesiva generalidad, esto es, a la omisión de formulaciones y decisiones explícitas. En parte, esto tuvo que ver con la gran resistencia que ofrecieron las fuerzas armadas a la aprobación de cualquier documento que implicase modificar las políticas sectoriales llevadas adelante por las fuerzas, así como a los exiguos dos meses que llevo su redacción (Fuccille, 2005: 25). Asimismo, Soares Alsina destacó que la existencia de importantes disensos entre los militares y la diplomacia sólo había permitido arribar a consensos demasiado generales (Soares Alsina, 2006: 112). Por su parte, Rizzo de Oliveira evaluó que la PDN no proporcionó una verdadera concepción estratégica con identificación clara de amenazas y objetivos, como consecuencia de la ausencia de un consenso entre los ministros militares respecto a las directrices que debiera adoptar una nueva concepción estratégica, frente al cambiante contexto externo y doméstico al igual que una insuficiente voluntad política por impulsar definiciones contundentes sobre un tema que no consideraban prioritario (1994: 202).

Ahora bien, mientras que se intentó articular la participación de la diplomacia, las fuerzas armadas y los funcionarios del poder ejecutivo, a diferencia de los que ocurrió en Argentina, el congreso no constituyó un actor de relevancia en los intentos de definición de la política de defensa democrática. Tal como sostiene Oliveira, "con la excepción de algunos pocos parlamentarios que acaba por confirmar la regla, el Congreso Nacional se ha mantenido al margen de

un debate esencial sobre las fuerzas armadas", en virtud tanto de la falta de conocimiento como de interés (Rizzo de Oliveira, 1994: 203; Fuccille, 2006: 217)

En lo que respecta a los expertos civiles, en el marco de novedad que significó la experiencia de la primera SAE y de la interacción establecida con Itamaraty y las fuerzas armadas, la comunidad académica brasileña sobre defensa no quedó relegada, aunque estuvo lejos de alcanzar el nivel de interacción que sí se dio en Argentina[84]. Una de las iniciativas a las cuales la comunidad académica fue convocada fueron los ENEE. Cabe aclarar que estos encuentros no trataban sólo sobre cuestiones de defensa nacional y política militar sino que se seguía la tradición heredada de la ESG que planteaba una noción amplia de lo estratégico. Así, los ENEE partían de un enfoque claramente interdisciplinar, en tanto incluían a los medios político, gubernamental, militar, empresarial y académico, vinculados a la necesidad de "desarrollar actividades de planeamiento y administración estratégicos para enfrentar los cambios significativos que suceden, tanto en el ambiente nacional como en el internacional" (Araujo, 1994: 3). Pero si bien la comunidad epistémica argentina siempre había sido crítica de esta tendencia a la *estrategización*, representantes de la misma solían participar de estos Encuentros e incluso en 1998 decidieron replicarlos en Argentina, como mencionamos en el apartado anterior.

El I ENEE tuvo lugar entre el 25 y el 27 de mayo de 1994, en el Auditorio de la SAE, en la ciudad de Brasilia, y fue organizado en conjunto por el CEE y el Núcleo de Análisis Interdisciplinar de Políticas y Estrategias de la Universidad de San Pablo (NAIPPE/USP) con el objetivo de "reunir a estudiosos, representantes de instituciones públicas y privadas y alumnos para discutir temas de relevancia actual para los estudios estratégicos en Brasil". El II ENEE, realizado en San Pablo al año siguiente, fue organizado por el NAIPPE-USP, aunque también contó con la ayuda de otras instituciones que formaron la Comisión Ejecutiva del Encuentro[85]. Cabe mencionar la participación de Luis Tibiletti, quien expuso

[84] A partir de las entrevistas que realizamos con académicos brasileños, cabe señalar que existe una parte de los expertos brasileños que prefieren ser independientes de las iniciativas del gobierno por una cuestión de autonomía y mayor posibilidad de pensamiento crítico. Hay otro sector que apuesta más fuertemente a la actuación conjunta, casualmente menos centrados en la crítica contra la dictadura.

[85] Nos referimos al NEE-Unicamp, y el NEST- UFF, el Programa de Relaciones Internacionales de la USP, el Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), el Instituto Roberto Simonsen, el Instituto de Pesquisa de Relações Insternacionais de Itamaraty y el Ministerio de Medioambiente, Recursos Hídricos y la Amazonia.

sobre relaciones civiles-militares y el rol del parlamento en la transición a la democracia en la Argentina, así como presencia de Virgilio Beltrán y Rut Diamint como ponentes[86].

Por su parte, el III ENEE, celebrado en octubre de 1996, tuvo lugar en Rio de Janeiro y fue organizado por un conjunto de instituciones: la ESG, la Fundación Getulio Vargas, la UERJ, la UFF y la UFRJ. De los cuatro primeros encuentros que pertenecen a la primera tanda de ediciones, este es el que mayor amplitud de temas abarcó, e incluso mayor participación de ministros y funcionarios públicos, lo cual lo hace separarse del resto[87].

Particularmente interesante fue el IV ENEE realizado en mayo de 1998. La importancia del mismo radica en múltiples factores: en primer lugar, por haber sido organizado por el NEE-Unicamp, en segundo lugar por haber contado con la participación de una gran cantidad de los miembros de la comunidad académica brasileña y los pensadores estratégicos ya mencionados, al igual que de varios representantes de la comunidad epistémica argentina, entre ellos Ernesto López, Luis Tibiletti, Rut Diamint y Marcelo Saín[88]. Asimismo, consideramos que esta cuarta edición de los ENEE se diferencia del resto por el mayor peso relativo que tuvieron los temas más ligados a la dimensión de la defensa en comparación con otros temas estratégicos[89]. Estos eventos se reanudaron en 2005 cuando la Secretaría de Estudios y Cooperación del Ministerio de Defensa retomó la

---

[86] Beltrán presentó el trabajo titulado "*Contribuição para uma Concepção Estratégica no Cone Sul da América*". Por su parte, Diamint expuso sobre "'*Segurança Hemisférica e Medidas para Fomento da segurança: Revisando Alguns Termos Conceituais*". Ambos trabajos fueron publicados en "*Estratégia no Novo Cenário Mundial*" (Araújo, 1995).

[87] Entre los temas abordados cabe nombrar, Industria, Desarrollo, Financiamiento, Energía, Ciencia y Tecnología, Transportes, Medio Ambiente, Salud y Educación. Sólo tres exposiciones se refirieron a la dimensión diplomática- militar, esto es, la política de defensa: "*O Brasil e o Mundo no Século XXI*" del Emb. Sardenberg; "*As Forças Armadas Brasileiras*", proferida por el Ministro General Benedito Onofre Bezerra Leonel y "*Uma Visão do Itamaraty*" del canciller Luiz Felipe Lampreia (Anales III ENEE).

[88] Nos referimos a los miembros del NEE-Unicamp (Eliézer Rizzo de Oliveira, Antônio Carlos Pereira, Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, Héctor Luis Saint-Pierre, Samuel Alves Soares, Suzeley, Cláudio de C. Silveira, Armando Amorim Vidigal), a dos de los militares aquí señalados como influyentes sobre las definiciones de política militar (Manoel Augusto Teixeira y Gleuber Vieira), quienes fueran años antes importantes referentes del CEE-SAE (Tomaz Guedes da Costa y Alcides Costa Vaz) y dos parlamentarios que siempre estuvieron vinculados a los temas de defensa, en especial durante la década de 2000 (Aldo Rebelo y José Genoíno).

[89] Los temas a los que nos referimos son: Seguridad regional, estrategias para la paz, integración regional, participación en operaciones de paz, estudios de estrategia e historia militar, relación entre el parlamento y la política de defensa, relaciones civiles-militares, educación militar y democracia, planeamiento estratégico, actividades de inteligencia, la Amazonia e industrias de defensa.

iniciativa, aunque delegó la organización en las Escuelas de Altos Estudios Militares y el Gabinete de Seguridad Institucional de la República

Otra de las instancias en las cuales la comunidad académica fue convocada fue a finales de la década, en ocasión del intento por actualizar la Política de Defensa Nacional de 1996. Una vez creada la cartera, el ministro Geraldo Quintão, intentó llevar adelante un proceso de actualización de aquel documento, cuyos trabajos incluyeron una convocatoria a la opinión de veintidós personalidades políticas, académicas y militares, elaborándose en junio de 2002 un texto final que no logró ser publicado ya que no reunió el consenso necesario entre las fuerzas armadas (Fuccille, 2006: 186)[90]. A pesar de eso, cabe resaltar que entre esas personalidades se encontraban muchos de los miembros de la comunidad académica y los pensadores estratégicos aquí nombrados, puntualmente: Antonio Carlos Pereira, Armando Amorim Ferreira Vidigal, Celso Lafer, Clóvis Brigagão, Domício Proença Júnior, Eliézer Rizzo de Oliveira, Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, José Genoino, Luís Antonio Bitercourt, Mário César Flores, René Armando Dreifuss, Ronaldo Mota Sardenberg y Thomas Guedes da Costa[91].

¿Una comunidad epistémica regional sobre defensa?

Hasta aquí hemos descripto la manera en la que se fue conformando en Argentina un grupo experto en temas de defensa en estrecha interacción con el poder político, al igual que la experiencia brasileña, que sin constituir una comunidad epistémica incluyó importantes instancias de discusión y reflexión sobre conceptos de defensa, así como la construcción de una comunidad académica sobre el tema y oportunidades de intercambio de ideas con actores argentinos. Cierto es también que estas instancias ocurrieron en un marco de experiencias regionales, puntualmente hemisféricas, consistente en realización de

[90] De acuerdo con Fucille, el ministro Quintão sostenía que su gestión tenía como lineamientos la asociación con la diplomacia y la cooperación con nos notables (referencia a la consulta de civiles de universidades y de la prensa aptos para aportar "nuevas ideas y abordajes" a la "cultura de defensa") y el establecimiento de acuerdos bilaterales en el escenario sudamericano (2006: 149).
[91] La lista también incluía a Alberto Cardoso, Edmundo Sussumu Fujita, Fernando Manoel Fontes Diégues, Gélson Fonseca Júnior, Hélio Jaguaribe, José Augusto Guilhon Albuquerque, José Fogaça, Murillo Santos y Rubens Ricupero. Este último, al igual que Antonio Carlos Pereira y Ronaldo Sardenberg no respondieron a la consulta (Fuccille, 2006: 186).

eventos, proyectos de investigación y congresos académicos en los que participaron distintos países.

En el artículo *La seguridad estratégica regional en la integración del cono sur: un caso de construcción de seguridad y paz*, Garreta se refirió a los esfuerzos que desde el campo no gubernamental de los países de la región -centros de estudio, fundaciones, universidades, grupos académicos, editoriales- se venían desarrollando en paralelo con las negociaciones de los estados para poner en marcha los acuerdos de integración y cooperación (1995: 48). Haciendo referencia a lo que en esta tesis conceptualizamos como *selección política*, Garreta (1995: 48) subrayaba que el trabajo en red de discusión y reflexión de estas instituciones había "comenzado a nutrir a los decisores gubernamentales de un instrumental valioso a la hora de la toma de decisión", llegando a afirmar incluso que "hoy nuestros puntos de vista son parte de las políticas oficiales"[92].

Las instituciones que nombraba Garreta eran el CEE-SAE, el IBAE, el NEE-Unicamp, FLACSO-Chile, el Centro de Estudios Sociedad y Fuerzas Armadas de Chile, la Revista Española de Defensa y el *US Army War College*, a los cuales podrían agregarse el *Wilson Center*, el CHDS y el Instituto Gutiérrez Mellado, como detallamos a continuación.

En primer lugar, durante la primera mitad de los noventa SER en el 2000 estableció una estrecha relación con el IBAE, luego de haber mantenido una reunión con los miembros de la SAE, quienes sugirieron que el vínculo continuara a través del mencionado instituto. Esta asociación civil había sido fundada en 1992 por los ya mencionados Antonio Carlos Pereira, el general (R) Manoel Teixeira, el almirante (R) Amaral Oliveira y el profesor Oliveiros Ferreira, como continuación del *Centro de Estudos Estratégicos do Convivio*, con el cual el grupo de asesores parlamentarios argentinos ya había establecido vínculo en la década anterior. Tal como nos explicó Pereira en una entrevista, sin mucho financiamiento ni tiempo aunque con mucha dedicación, el IBAE se articuló como un centro de estudios sobre defensa independiente, siendo uno de sus objetivos continuar el proceso de aproximación entre el Estado Mayor de las Fuerzas

[92] En ese trabajo Garreta también describía los vínculos establecidos por SER en el 2000 con instituciones similares, tales como el IBAE, el NEE-Unicamp y el CEE-SAE, así como con núcleos académicos: FLACSO-Chile, la Revista Española de Defensa, el Centro de Estudios Sociedad y FFAA de Chile, US Army War College, entre otros.

Armadas brasileño y el Estado Mayor Conjunto argentino, diálogo que había comenzado con la realización de los Simposios descriptos en el capítulo anterior.

Es cierto que, a diferencia de los expertos argentinos que tenían condición oficial en virtud del mandato que tenían del senador Vaca, los miembros del IBAE actuaban de manera independiente de las autoridades brasileñas. Pero a pesar de esto, Pereira aclaró que el gobierno y los militares de su país conocían las actividades del instituto y que, si bien no recibían misiones ni cumplían instrucciones no había muchas diferencias entre los que pensaban los miembros del IBAE y las fuerzas armadas, al menos en relación a la necesidad de generar buen diálogo, confianza y transparencia con las contrapartes argentinas[93]. Así, entre 1992 y 1995 SER en el 2000 y el IBAE realizaron cuatro reuniones de trabajo, dos en San Pablo y dos en Buenos Aires, hasta la disolución de este instituto.

Por otro lado, tanto los miembros de SER en el 2000 como Ernesto López desde su rol de director del PIFAS de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), sostuvieron un fuerte vínculo académico –y personal- con los miembros del NEE-Unicamp. A comienzos de la década del 2000, como fruto de una investigación binacional según cuentan sus compiladores, un grupo de investigadores de la UNQ y de la Unicamp y la Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) editaron sendos volúmenes, uno en español y otro en portugués, titulado *"Nuevas Amenazas". Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*[94]. Asimismo, cabe mencionar que Marcelo Saín hizo su doctorado en la Unicamp, dirigido por Rizzo de Oliveira. Su tesis, concluida en 1995 se tituló "*Alfonsín, Menem y las relaciones cívico-militares: la construcción del control sobre las fuerzas armadas en la Argentina democrática (1983-1995)*"[95]. De igual manera, otro indicador de la interacción entre la comunidad epistémica argentina de la defensa y los actores protagonistas del pensamiento

---

[93] Antonio Carlos Pereira también nos refirió que tenían un diálogo informal tanto con Itamaraty como con el Ejército, de la misma manera que Amaral Oliveira mantenía contacto con la Marina.

[94] La edición en portugués se tituló "*Novas Ameaças*. *Dimensões e Perspectivas. Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina"*. Ambos contenían artículos escritos por Héctor Luis Saint-Pierre, Ernesto López, German Montenegro, Suzeley Kahlil Mathias, Marcelo Saín, Samuel Alves Soares y João Roberto Martins filho.

[95] La FGV también mantuvo un importante vinculo con la comunidad epistémica argentina, relación en la que se destaca la colaboración de Ernesto López y Marcelo Saín en el Seminario "*Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*" –que dio lugar al libro homónimo (D'Araujo y Castro, 2000)- organizado por el Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) de la Fundación, los días 26 y 27 de abril de 1999.

estratégico brasileño es que el libro del almirante Flores arriba mencionado fuera traducido y publicado en conjunto por la UNQ y SER en el 2000, en el marco de la colección Política, Economía y Sociedad, dirigida por López en 1996.

Cabe mencionar también el intenso intercambio entre los miembros de SER en el 2000 y otros expertos, incluidos los brasileños, con FLACSO-Chile y con la *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, también de este país, publicación en la cual presentaron sus trabajos muchos de estos estudiosos. Lo que es más, como fue mencionado al término del apartado sobre los actores argentinos, ambas instituciones fueron convocadas para la construcción del COMPERSEG, en un claro indicador de selección política de las ideas respecto a las ventajas de la concertación política y el diálogo bilateral en temas de defensa y la puesta en práctica de las medidas de fomento de la confianza y la transparencia para conseguir la desaparición de las hipótesis de conflicto mutuas.

Ciertamente, un actor relevante de esta comunidad regional de estudios de defensa estuvo constituido por un conjunto de instituciones norteamericanas, en un momento en que Estados Unidos tomaba la iniciativa en materia de discusiones sobre seguridad hemisférica. FLACSO- Chile ya había comenzado a trabajar intensamente con una de las más activas de esas instituciones, el *Woodrow Wilson International Center for Scholar*s. Este *think tank* con sede en Washington llevó adelante un Programa Latinoamericano con dos iniciativas: en la segunda mitad de la década de los noventa, hasta su finalización, creó el *Programa Paz y Seguridad en las Américas* y luego, ya en la primera década del siglo XXI, organizó el Programa *Creating Community in the Americas*, en el cual Rut Diamint tuvo un rol protagonista.

El primer programa mencionado fue una iniciativa de colaboración académica hemisférica, organizado de manera conjunta por el programa el Wilson Center y el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO- Chile, con financiamiento de la Fundación John D. and Catherine T MacArthur. El programa comenzó en el año 1995 y se extendió hasta finales de la década, siendo sus codirectores Francisco Rojas Aravena y Joseph S. Tulchin[96]. El programa consistió en la realización de "iniciativas tendientes a fortalecer los vínculos de cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa en las América", entre ellas,

[96] Otras instituciones locales también participaban como organizadoras y financiadoras, como fue el caso del Instituto de Estudos Económicos, Sociais e Políticos de Sao Paulo-IDESP,

el establecimiento de "programas de investigación que posibiliten una mejor comprensión de las percepciones de amenaza y de los requerimientos de seguridad en las distintas subregiones del hemisferio". Para alcanzar este objetivo se buscó establecer "espacios de diálogo e intercambio de opiniones entre actores gubernamentales, diplomáticos, militares y académicos con el fin de generar iniciativas que posibiliten identificar las áreas de colaboración y generar opciones para la prevención de conflictos" (Rojas Aravena, 1996a: 9).

La metodología del Programa solía consistir en la realización de un evento de discusión entre expertos –tanto académicos como gubernamentales- y la posterior publicación de las exposiciones, los debates y las conclusiones en forma de libros[97]. Por ejemplo, uno de los primeros libros editados trató sobre las medidas de confianza mutua, recogiendo los trabajos presentados durante la *Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*, celebrada en Santiago de Chile, en noviembre de 1995, así como durante la profundización del debate en instancias subregionales realizadas en el marco del Programa[98]. El tema también fue objeto de análisis durante las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas en Williamsburg (1995) y Bariloche (1996).

A su vez, según relataba uno de sus co-directores, el programa intentaba continuar el trabajo que había comenzado en los ochenta el Grupo de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), iniciativa suya y de Augusto Varas, por entonces director del Centro de Estudios Internacionales de FLACSO. Según explicaba Tulchin, la inquietud era respecto al impacto que tendría el fin de la Guerra Fría sobre aquella generación de estudios estratégicos e internacionales latinoamericanos desarrollados en el marco de la competencia bipolar, puntualmente con respecto a si los centros de estudios estratégicos y las fuerzas armadas de estos países podrían aprovechar la coyuntura parar operar un cambio de mentalidad (Sennes, 1998).

Entre los temas sobre los cuales profundizó el Programa destacamos el de la cooperación regional en seguridad y defensa. Tal como se sostuvo en varias de sus

---

[97] Destacamos las siguientes publicaciones: *Balance estratégico y medidas de confianza mutua* (1997), *Medidas de confianza mutua: verificación* (1996), *El Mercosur de la defensa* (1997), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur* (1998), *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa* (1998), *Argentina y la seguridad internacional* (1998) y *Brasil e a política internacional* (1999).

[98] Nos referimos al volumen editado por Rojas Aravena en 1996, titulado *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua* y publicado por Flacso- Chile.

publicaciones, uno de los conceptos que surgió de las instancias de investigación y debate fue el de *seguridad cooperativa* o a la *seguridad asociativa*, conceptualizada como "un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de estas tienen los Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones" (Rojas Aravena, 1996b: 9). Lo que es más, el Programa se planteó como objetivo explícito abogar por que el modelo de seguridad cooperativa fuera adoptado por los países de la región, propósito que según los organizadores constituía un esfuerzo compartido entre los Estados Unidos y la Argentina (Lama, 1998: 6). En ese sentido, argumentamos que las ideas discutidas al interior de la comunidad epistémica argentina pasaron por un proceso de *difusión* –otra de las variables identificadas por Adler para estudiar estas comunidades- esto es, aquella transmisión de las expectativas, valores e ideas, en este caso por medios indirectos, como debates académicos y publicaciones. Cierto es que estas temáticas no sólo eran trabajadas en Argentina, pero entendemos que, tal como queda implícito en la cita precedente, existía una percepción positiva respecto al rol destacado del país sobre la cuestión.

En resumen, los eventos de discusión y las publicaciones que resultaron de los mismos fueron conformando una verdadera agenda de investigación, que incluyó temas como las ya mencionadas medidas de fomento de la confianza, modernización y balances regionales; medidas de desarme; establecimiento de regímenes de seguridad; nuevas formas de relaciones entre los Estados de las Américas, en especial, entre los Estados Unidos y el resto de las Américas; problemáticas de seguridad en clave de nuevas amenazas; relaciones civiles-militares y modelos subregionales de cooperación en defensa.

Asimismo, tanto los miembros de SER en el 2000 como los expertos brasileños y los chilenos fueron asiduos participantes de las iniciativas del CHDS, creado como resultado de la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en 1996 alrededor del programa de investigación y acción del concepto de Seguridad Cooperativa impulsado por el secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry[99]. Como mencionamos en el apartado sobre los actores y

[99] Otros vínculos con Estados Unidos se dieron a través del *National Defense Institute* y la *National Defense University*, así como por medio del *National Endowment for Democracy*.

los procesos de la defensa en Brasil, dos de sus analistas civiles con influencia durante esta década dejaron sus puestos de funcionarios de la SAE para ir a trabajar a dicha institución, que supo convocar a los expertos civiles, militares y funcionarios políticos a distintas instancias de discusión y formación que perduran hasta la actualidad.

Ahora bien, a pesar de la existencia de una agenda de investigación relativamente consensuada, entendemos que dos de los elementos fundamentales del concepto de las comunidades epistémicas no están presentes de manera lo suficientemente clara como para designar a este grupo de instituciones bajo dicha categoría conceptual. En principio, si bien era compartido el propósito ligado a la construcción de confianza, no existía el mismo consenso en torno al involucramiento de las fuerzas armadas en el combate de las nuevas amenazas, sobre el cual las ideas y los intereses de los miembros divergían. Asimismo, la identificación de criterios de selección política requeriría una investigación mayor, que no es posible en el marco de esta tesis. En virtud de esto, entendemos que lo que existe en las Américas es una comunidad regional de estudios de defensa pero no una comunidad epistémica. A pesar de esto, el poner de relieve cuáles fueron las instituciones y las temáticas tratadas a nivel regional permite comprender que existió una dimensión académica, junto a la político- diplomática y la militar, al interior de la cual también se argumentó y se negoció respecto al modelo de defensa regional que remplazaría al que había operado durante la Guerra Fría.

Innovación, selección y difusión de ideas

Entendimientos en conflicto en torno a la seguridad regional

El concepto estratégico defensivo y la seguridad cooperativa

Tal como sostuvimos más arriba, al tiempo que la comunidad epistémica argentina innovaba sobre los conceptos jurídicos y políticos vinculados a la seguridad y la defensa nacionales, la transformación de la dimensión externa de la política de defensa argentina aparecía también como una de sus preocupaciones centrales. Relevamos en este apartado aquellas discusiones y conceptualización que resultaron fundamentales en lo atinente al modelo de seguridad regional sobre el que se discutía en los noventa, discusiones basadas en tomar al modelo

disuasorio frente a los vecinos como una *unidad de variación* y la correspondiente apuesta al diálogo y la cooperación, idea representada por el concepto de hipótesis de confluencia. Esta reflexión respecto a las ideas que fundamentaban la postura estratégica de la defensa de Argentina estuvo directamente vinculada con discusiones similares que venían teniendo lugar en Europa desde la distención internacional y que se consolidaron a partir de los cambios introducidos en la política internacional con la llegada del movimiento reformista soviético liderado por Gorbachov.

Decimos *directamente vinculadas* porque los miembros de la comunidad epistémica citaban expresamente en sus trabajos tanto los documentos provenientes del trabajo de las Naciones Unidas como algunos de los resultados institucionales de los procesos de cooperación europeos. Entre los primeros nos referimos al documento "*Estudio sobre Conceptos y Políticas de Seguridad Defensiva*" publicado en 1993 a raíz de lo trabajado en el seno del grupo sobre seguridad defensiva creado por la Asamblea General en 1990, como continuación de lo realizado por el grupo de expertos designado por el Secretario General de Naciones Unidas en 1985 para discutir sobre conceptos de seguridad.

Este documento, parte del cual fue publicado en el n° 4 de la Revista SER (ONU, 1993: 79-83), se basaba en los desarrollos de investigadores de la paz en Europa Oriental que tenían por objetivo eliminar la naturaleza "ofensiva de la postura militar a lo largo de Europa destacando las capacidades "defensivas". Estos supuestos conceptuales habían sido tomados por el gobierno de Gorbachov en un intento por modificar la doctrina militar soviética sobre la base de esas ideas. En el marco de estas transformaciones, se abría el espacio al cuestionamiento de la lógica del enfrentamiento ideológico, de las alianzas que impulsaba y respecto a los enfrentamientos en el tercer mundo mediante los cuales se dirimía el conflicto de las superpotencias. Así, el documento buscaba plantear una alternativa a la fórmula que la bipolaridad imponía para la estabilidad del sistema internacional, proponiendo en su lugar fortalecer la seguridad internacional a nivel global, regional y bilateral dando más énfasis a la orientación defensiva de las posturas militares de todos los estados.

El estudio que fundamentaba la conveniencia de un cambio de lógica desde la coexistencia pacífica hacia un verdadero modelo de la seguridad defensiva se basaba en la idea de la *seguridad común*, esto es, la noción de su *indivisibilidad*,

en virtud de lo cual se entendía que la seguridad de cada estado en una determinada región estaba inseparablemente ligada a la de los otros, tal como refleja la Carta de las Naciones Unidas. En función de esto, la seguridad defensiva se basaba en el principio orientador que sostenía que "un Estado alcanza la seguridad defendiendo sus propios intereses en una manera que no reduzca la seguridad de los otros" (ONU, 1993: 80). Es decir, no sólo bastaba el acuerdo sobre el status quo entre los dos bloques ideológicos sino que era necesario un conjunto de señales políticas y militares de transparencia y confianza porque la paz y la cooperación entre los estados era la mejor garantía de la seguridad mutua.

Para sostener este modelo de seguridad los estados debían llevar adelante una serie de medidas políticas y militares, con el objetivo de "transmitir su compromiso con la indivisibilidad de la seguridad ratificando a los otros sus propias intenciones pacíficas". Esto se lograría a partir del respeto por el derecho internacional y prácticas de transparencia en las cuestiones militares. Otras condiciones políticas necesarias para establecer un modelo de seguridad defensiva eran la mejora de las relaciones bilaterales, la disminución de las tensiones y conflictos que pudieran estar pendientes de resolución, así como el fortalecimiento del control político sobre las fuerzas armadas.

Esta última condición se refería a que en una democracia "la identificación de las amenazas y de los intereses nacionales, el desarrollo de conceptos estratégicos y las decisiones sobre adquisición de armas deben ser la responsabilidad primaria de las autoridades políticas legitimas de un país" (ONU, 1993: 80), mientras que a las fuerzas armadas les cabe el trabajo de asesoramiento e implementación de las decisiones. Este llamamiento a la construcción institucional y política del control civil sobre las fuerzas armadas, así como la promoción de la experiencia civil en asuntos militares, resonaba fuertemente con el propósito general de la comunidad epistémica, tal como lo formulamos en el capítulo anterior.

Asimismo, en virtud de que las expresiones políticas podían ser efímeras, los expertos señalaban la relevancia de la dimensión propiamente militar de las medidas a implementar. Así, las condiciones militares de un modelo de seguridad defensiva implicaban la definición de un concepto estratégico y una postura de la fuerza que destacaran las capacidades defensivas por sobre las ofensivas. Mientras que el primer elemento se refiere a la misión de las fuerzas armadas, el segundo establece las capacidades materiales necesarias para implementar los elementos

conceptuales. Entonces, “el concepto estratégico defensivo es el que se basa en el objetivo de proteger y preservar del ataque un espacio particular” (1993: 82), de manera que cualquier capacidad que habilite al estado para un uso de la fuerza con el propósito de retener un territorio extranjero entraba en contradicción con la seguridad defensiva, de la misma manera que lo hacían las acciones de fuerza de tipo preventivo o de agresión.

A partir de esto, se entendía que una postura de fuerzas defensiva era aquella que buscara reducir la capacidad de invasión, la cual dependía de una confianza estratégica garantizada a partir de “una alta tasa de movilidad, de poder de fuego, armas tecnológicamente avanzadas y la habilidad de mantener operaciones de ataque en largas distancias” (1993: 83). Si bien no se buscaba la eliminación total de las armas y equipos que permitía tener esa confianza estratégica, el modelo de la seguridad defensiva proponía una postura de fuerza basada en un “adecuado equilibrio entre las operaciones militares en los niveles inferiores de fuerzas y armamentos, como así también entre las capacidades ofensivas y defensivas”, a la vez que tenía en cuenta la forma en que las fuerzas son desplegadas y sus posibilidades de movilidad (1993: 83).

En función de este y otros trabajos conceptuales, a partir de los primeros años de la década de los noventa la comunidad epistémica argentina desarrolló una serie de actividades de discusión y producción de estudios vinculados a promover los conceptos de postura defensiva, suficiencia defensiva y modelo de seguridad cooperativa, así como otros conceptos vinculados a los nombrados[100].

De esta manera, el primer número de la Revista publicó un artículo escrito por Virgilio Beltrán -subsecretario de Política y Estrategia del ministerio de Defensa- en base a su exposición realizada en el Seminario el 31 de marzo de 1992, titulado “*El concepto de suficiencia defensiva*”. En tanto principio rector del planeamiento estratégico de la política de defensa, la suficiencia defensiva implicaba para un estado: a) la renuncia a poseer capacidad de atacar por sorpresa a sus vecinos (u otros potenciales adversarios); b) la renuncia a poseer la capacidad de implementar una penetración en profundidad y/o en gran escala en el territorio de sus vecinos (u otros potenciales adversarios), dando como resultado

[100] Otra publicación sobre la temática fue el libro “Defensa no provocativa: una propuesta de reforma militar para la Argentina”, editado por Gustavo Cáceres y Thomas Edward Scheetz en 1995.

un “dispositivo no amenazante pero disuasivo” (1992: 45). Cabe aclarar que Beltrán advertía que la suficiencia defensiva sólo podía tener lugar en espacios o áreas de paz estructural, esto es, dónde las posibilidades de conflicto grave o agresión fueran prácticamente inexistentes, de igual manera que la integración económica reforzaba las oportunidades de éxito de ese modelo (Beltrán, 1995). Asimismo, este esquema se complementaba con la creación de ámbitos de confianza entre países con conflictos pendientes, tales como Centros de Prevención de Conflictos, sistemas de seguridad colectiva, emprendimientos de cooperación técnica y producción conjunta de materiales militares.[101]

Otra idea que se vinculó con el pensamiento europeo sobre seguridad fue la separación entre seguridad y defensa, analizada en el capítulo anterior. El deslinde entre las dimensiones interna y externa estableció que el área de incumbencia militar era exclusivamente la segunda, definición política que fue continuada y vinculada con el pensamiento sobre cooperación regional en temas de defensa.

Uno de los documentos en los que se plasma esta vinculación es el artículo “*Los nuevos conceptos en materia de Seguridad Estratégica Regional*” escrito por Druetta, Tibiletti y Donadío en calidad de miembros del Departamento de Sociología Militar y Política de Defensa del CEPNA, publicado en la Revista SER en el 2000. Trazando un paralelo con la crítica a la DSN que habían trabajado durante los ochenta, los autores advertían sobre la tendencia que persistía en el orden internacional transicional que se abría luego del fin de la Guerra Fría respecto a una expansión del concepto de seguridad equivalente a una *estrategización* de todos los campos de las relaciones entre naciones y pueblos. Argumentando que la mayoría de los problemas que aquejaban a los países de la región eran desafíos de orden político-económico-social, señalaban la necesidad de dejar en claro que la utilización del instrumento militar no era adecuada ni legítima para su resolución. En virtud de esto proponían que la dimensión directamente relacionada con el uso potencial del poder militar constituyera un referente exclusivo de la noción de *Seguridad Estratégica*, siendo esta “un

[101] En otro trabajo, Beltrán (1993) abogaba por una transformación en el tipo de planeamiento militar, que diera mayor flexibilidad y libertad de acción al instrumento militar y a sus conductores, algo necesario en el contexto plagado de incertidumbres que dejaba el fin de la Guerra Fría. Sobre la relación entre la suficiencia defensiva y la seguridad cooperativa ver también Beltrán (1994, 2000).

componente entre varios de un sistema total, multifacético y multidisciplinario de seguridad hemisférica" (Druetta, Tibiletti y Donadío, 1992: 59).

Luego de este recorte de lo que llamaban el *concepto operativo de la seguridad*, que apunta a "desestrategizar" cuestiones de resolución no militar, vinculaban este concepto con la tendencia a la integración regional y la preocupación por la paz entre países con historias recientes de rivalidad y tensión, dando lugar al término *Seguridad Estratégica Regional*. Tal como mencionamos más arriba, se repetía la comparación con las transformaciones que ocurrían en Europa que, según los términos de los propios autores, habían dado lugar a un "modelo europeo de la Seguridad Estratégica Regional". Así, argumentaban que en un contexto internacional de altos "niveles de incertidumbre (que) impiden la fijación de hipótesis de conflicto con el carácter estático que tuvieron durante el período anterior", los modelos de seguridad colectiva perdían sentido (Druetta, Tibiletti y Donadío, 1992: 59). Esto es, desaparecido el enemigo común, la seguridad colectiva abriría paso a la *seguridad compartida*, cuyo propósito es "asegurar el espacio común, frente a las nuevas amenazas que la región percibe para la conservación del orden", tal como había sucedido en Europa con la Conferencia para la Seguridad y Cooperación Europea, encargada de fomentar la cooperación para la paz y el fortalecimiento de la confianza y seguridad mutuas (Diamint, 1992b).

Ahora bien, la propuesta de la seguridad compartida no renunciaba al derecho de los estados a disponer de fuerzas armadas. De hecho, en este y otros escritos se comparaban la defensa nacional con "la prima de seguro que todo estado nación requiere para su supervivencia en paz". Pero, contrariamente a la "óptica realista (que entendía que) la capacidad disuasiva necesaria dependía exclusivamente de las capacidades de cada estado nación", adherían en su lugar a la idea de un *modelo del seguro compartido* el cual entendía que para defender los intereses nacionales era necesario hacer prevención y control de los conflictos, esto es, evitar la guerra y mantener la paz (Druetta, Tibiletti y Donadío, 1992: 63).

Esta opción por regionalizar la concepción de defensa respondía también a las limitaciones impuestas por la frágil situación financiera de los respectivos estados. Como explicaban, en un contexto de fuertes restricciones económicas, "nuestros países no están en condiciones de pagar por sí solo la prima de seguro". Lo que es más, esto se sumaba a la marginalidad estratégica de los países de la región,

fundamentando la conveniencia de optar por “un mecanismo de seguro compartido con aquellos vecinos” cuyas situaciones socio-políticas pudieran generar elementos de estabilidad que afecten los intereses nacionales.

Los autores concluyen que consideraban viable el establecimiento de un sistema de seguridad estratégica regional en el Cono Sur, aprovechando lo ya hecho en materia de transparencia y salvaguardas en el desarrollo nuclear entre Argentina y Brasil y los Simposios de Estudios Estratégicos. El modelo de seguridad común entre estos países debía:

> “1) basarse en los nuevos conceptos de seguridad expuestos, más que en los conceptos de alianzas o sistemas colectivos de defensa; 2) No pretender ser una solución aislada de la subregión del Cono Sur, sino procurar su articulación junto a otros esfuerzos subregionales en el seno de la OEA; 3) No ser confrontativo sino complementario de toda iniciativa en materia de seguridad que la principal potencia hemisférica pueda eventualmente plantear en consideración; 4) No ser obra exclusiva de diplomáticos ni de militares, sino del trabajo mancomunado de las cancillerías, ministerios de defensa y estados mayores junto a la legitimación consensuada en los parlamentos; 5) Utilizar como herramientas las baterías de medidas de confianza mutua ampliamente desarrolladas a nivel teórico y práctico en la región” (Druetta, Tibiletti y Donadío, 1992: 66).

No obstante esta apuesta por estrechar las relaciones político-estratégicas con los vecinos, la comunidad epistémica reconocía que había sectores que aun guardaban recelos y desconfianza con respecto a Brasil y Chile, en razón de las cuales eran reacios a aceptar el modelo de suficiencia defensiva. En un texto sobre el concepto de balance estratégico y la viabilidad de un sistema de seguridad estratégica regional, Tibiletti y Donadío exploraron esta relación, partiendo de una diferenciación entre la tradición realista del concepto de equilibrio de poder y lo que llamaron “la singularidad del Cono Sur”. Destacaron que entre estos países, a pesar de no haberse enfrentado de forma armada, había existido una lógica de confrontación para la afirmación de las identidades nacionales y los modelos de desarrollo, lógica que devino en la definición de los ejes cruzados que “representaban la búsqueda de un equilibrio regional disfrazando las pretensiones hegemónicas de los principales actores de cada eje” (Donadío y Tibiletti, 1996: 229). Ante el interrogante sobre qué significaba el balance estratégico en un contexto de posguerra fría, democratización e irrelevancia estratégica, los autores lo definían como el mantenimiento de una capacidad de defensa que evitara

sorpresas estratégicas. Así, los autores se basaban en el concepto de la suficiencia defensiva y en las características especiales de la subregión para sostener que el balance militar en un contexto de democratización e irrelevancia estratégica, implicaba:

> "evitar que un país se dote de capacidades militares que afecten la capacidad de defensa del otro, no en términos de confrontación total, sino de sorpresa estratégica, es decir la capacidad de destrucción masiva o penetración sorpresiva en fuerza de tal magnitud y respaldo logístico que implique voluntad de conquista territorial" (Donadío y Tibiletti, 1996: 238).

Remitiendo al concepto de seguridad común, sostenían que en los círculos políticos y militares, así como académicos, se abría paso una visión basada en el concepto de la expansión de las fronteras de la seguridad, que planteaba asumir los riesgos a la seguridad del vecino como propios en un espacio a preservar que representa un bien común, y *asentar* que las amenazas a la seguridad provendrán del exterior de la región, alejando las posibilidades de amenazas bélicas por pare de los actores que forman parte de este acuerdo.

Ahora bien, los autores entendían que esta concepción del balance estratégico no era posible sin trabajar simultáneamente en la creación de medidas de fomento de la confianza y la transparencia, uno de los tópicos clásicos de la agenda de investigación de esta comunidad epistémica (Garreta y Tibiletti, 1995). A pesar de reconocer que la confianza debía ser construida de forma cotidiana, consideraban que los gobiernos debían sostener firmemente la voluntad política de eliminar las hipótesis de conflicto:

> "Nuestras necesidades estratégicas sin duda ya no soportan los viejos esquemas confrontacionistas al interior de la región, que nos supieron vender – y "compramos"- durante el siglo pasado y buena parte de éste. La alianza estratégica del Mercosur y nuestras condiciones de diálogo maduro nos deben permitir – sin recurrir al grave pecado argentino de la soberbia, pretendiendo imponer a otros nuestra interpretación del mundo- promover en toda la región el debate sobre la seguridad estratégica regional y los roles de las fuerzas armadas de cada uno de los países, de cara a los riesgos y condicionamientos que el contexto internacional nos impone, pero también de cara a la oportunidad histórica que el nuevo siglo nos puede ofrecer. Este es el desafío de quienes editamos esta revista" (Garreta y Tibiletti, 1993: 7).

Entonces, si bien existía una voluntad política clara –del gobierno y de la comunidad epistémica - por superar las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil,

el énfasis dado a los elementos de construcción de confianza y transparencia, y en particular el uso del término balance estratégico, era un indicador de que aun persistían múltiples desconfianzas (López, 2000).

Desde esta reflexión sobre la seguridad regional en el orden de post Guerra Fría, la comunidad epistémica tuvo un rol activo en los procesos de reforma de las instituciones hemisféricas. Tal como se mencionó más arriba, a comienzos de la década del noventa los estados miembros de la OEA comenzaron un proceso de consultas con el propósito de adecuar la organización a la nueva coyuntura global y regional, a la vez que se proponían rever estructuras institucionales y recursos políticos que habían demostrado su fracaso en la década anterior. De esta manera, en 1991 los estados miembros comenzaron un proceso de consulta sobre seguridad hemisférica, fuertemente impulsado por Estados Unidos con el propósito de avanzar en las modificaciones de las misiones y características de las fuerzas armadas latinoamericanas.

Con este propósito se conformó un Grupo de Trabajo sobre la cuestión que emitió un informe, a raíz del cual la XXII Asamblea General (1992) dispuso la creación de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica, encargada de continuar trabajando sobre la Agenda de Cooperación para la Seguridad Hemisférica. Esta comisión estuvo presidida en sus inicios por el embajador Hernán Patiño Mayer, quien fuera asesor en el congreso argentino para el justicialismo y en la ocasión representante del país ante el organismo. En un documento de 1992, titulado "*Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica- seguridad cooperativa*", Patiño Mayer pasaba revista a los conceptos de seguridad, defensa y seguridad colectiva y se manifestaba a favor del remplazo del modelo clásico de alianza militar ofensivo-defensiva por el modelo de la seguridad cooperativa para el hemisferio. Vale la pena citar un extracto del mencionado documento en el cual están presentes varias de las ideas de la comunidad epistémica aquí mencionadas:

> "El objetivo de la llamada seguridad cooperativa sería evitar los conflictos, principalmente a través de la implementación de medidas preventivas que inhiban la capacidad y el potencial de agresión. A diferencia de la seguridad colectiva que prevé la respuesta a la agresión y su derrota, la seguridad cooperativa aspira a la indefinida prevención de la misma. Su objetivo (…) es arbitrar los medios para reducir colectivamente las posibilidades y alcance de eventuales agresiones. Esta concepción de la seguridad presupone como punto de partida el acuerdo

> sobre las tareas prioritarias de las fuerzas armadas nacionales, a saber, la defensa del territorio y la participación en fuerzas multinacionales para el mantenimiento o restauración de la paz" (Patiño Mayer, 1993: 86).

Por un lado, la definición aparece permeada por la idea de la *seguridad defensiva* en tanto esta propone la disminución de los medios ofensivos y el potencial de agresión. Por otro lado, al mencionar a las tareas prioritarias de las fuerzas armadas puede detectarse la vinculación con el concepto de *seguridad estratégica regional* que formularan Druetta, Tibiletti y Donadío, el cual enlaza la dimensión de la defensa regional con la prevención de conflictos armados entre los estados miembros, a la vez que separa aquellas cuestiones relacionadas con la seguridad que no pertenezcan a la dimensión militar. Esta misma idea fue la que, pocos años después, fundamentó la férrea oposición de esta comunidad epistémica a involucrar a las fuerzas armadas en el combate de las nuevas amenazas, propuesta que cada vez ganaba más fuerza en la agenda de seguridad hemisférica impulsada por los Estados Unidos.

Ya en la I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, esta idea aparece como el último de los denominados "principios de Williambsburg", por el cual los estados miembros se comprometían a "promover una mayor cooperación en defensa en apoyo a la participación voluntaria en las operaciones de paz aprobadas por las Naciones Unidas y cooperar en relación a un rol de apoyo en la lucha contra el narcoterrorismo". A pesar de la existencia del consenso político respecto a la segmentación entre la defensa y la seguridad interior que la comunidad epistémica contribuyó a construir, tal como documenta Saín, tanto durante los gobiernos de Menem como durante los de la Alianza y el gobierno provisional de Duhalde, existió una fuerte ambigüedad oficial con respecto a la cuestión. Así, existía un conjunto de actores políticos y militares –entre los cuales el autor incluyó al presidente Menem, al Secretario General del Ejército, general Ernesto Bossi y el ministro de Defensa Jorge Domínguez- que eran favorables a negociar con Estados Unidos el involucramiento de las fuerzas militares en tareas de combate al narcotráfico y al terrorismo, frente a lo cual encontraban la oposición del general Martín Balza y del ministro Oscar Camilión[102] (Saín, 2002)[103].

---

[102] Saín incluso hace referencia a un Documento de trabajo elaborado por la Secretaría de Asuntos Militares del ministerio en 1997, con objeto de ser presentado ante la Cancillería, proponiendo para los países del Mercosur un mecanismo que permitiera a las fuerzas armadas intervenir "para

Este tema era recurrentemente tratado en las Conferencias arriba nombras, e incluso dio lugar a la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México en 2003, de manera que el debate en torno al proyecto norteamericano de la refuncionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas hacia tareas de seguridad interior atravesó las discusiones sobre la seguridad cooperativa y las opciones de reforma del sistema hemisférico de seguridad regional, con impactos sobre la diferenciación creciente entre los intereses del Cono Sur en materia de defensa regional, como argumentaremos en el capítulo siguiente.

A partir de lo dicho hasta aquí puede observarse que las actividades de reflexión e investigación que emprendieron los miembros de esta comunidad incluyeron en el núcleo de las preocupaciones las cuestiones relativas al modelo de seguridad regional que debía surgir en esta nueva etapa que se habría con la finalización de la Guerra Fría. De entre las alternativas posibles, este grupo privilegió el impulso de un modelo basado en la seguridad cooperativa. Al tiempo que se discutía sobre los conceptos que fundamentaban dicho esquema, varios incluso proponían la creación de instituciones regionales que guardaban una notable similitud con el CDS. Por sólo nombrar algunos ejemplos, Druetta, Tibiletti y Donadío se referían a la viabilidad de un sistema de seguridad estratégica regional en el Cono Sur basado en una Conferencia Permanente de Seguridad y Cooperación, que sirviera de instrumento operativo de las definiciones multilaterales (sobre los intereses comunes en seguridad y defensa) y de la acción concreta para neutralizar hipotéticos conflictos que conlleven el peligro del empleo de la fuerza. También incluía la creación de un Centro de Prevención de Conflictos subregional, ocupado de crear un banco de datos de información estratégica, de impedir falsas percepciones entre los países de la región, promover investigaciones y conferencias en el marco de las cuales se desarrolle un pensamiento estratégico común e impulsar la cooperación militar en materia de producción para la defensa (1992: 66).

Por su parte, Garreta llamaba a la creación de un Centro de investigación para la seguridad y la paz del Cono Sur que se ocupara de, entre otras funciones, la generación de acuerdos conceptuales en materia de seguridad con la posibilidad

---

desalentar procesos de desestabilización social, cultural y/o política, refiriéndose al indigenismo, el factor campesino, la subversión, el terrorismo y el narcotráfico" (Saín, 2002: 273).

[103] Sobre el apoyo del general Balza a la seguridad cooperativa en el marco de la seguridad hemisférica ver Balza (1993).

de elaborar un cuerpo doctrinario común (1995: 49-50). Retomando la relación entre el pensamiento de esta comunidad epistémica y los desarrollos que en materia de seguridad habían tenido lugar en Europa, estas propuestas se inspiraban en las instituciones allí surgidas: el Secretariado Permanente y un Centro de Prevención de Conflictos a los que había dado lugar la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación, "donde un equipo de analistas internacionales trabajaba constantemente en función de prevenir y *desescalar* conflictos" (Druetta, Tibiletti, Donadío, 1992: 60)

A partir de lo analizado, la principal *innovación intelectual* de la comunidad epistémica argentina durante estos debates fue la adaptación del concepto de suficiencia defensiva, su vinculación con la seguridad cooperativa y con la anterior innovación analizada: la separación entre la defensa y la seguridad, dando lugar al concepto de *seguridad estratégica regional*. Estas innovaciones fueron adoptadas por la política de exterior y de defensa, esto es, fueron *seleccionadas* por el poder político a partir de que el modelo defensivo fue adoptado como concepto estratégico y la seguridad cooperativa como propuesta sostenida en la OEA, en las relaciones bilaterales con Brasil y con Chile y en el Mercosur ampliado.

En relación con este último, destacamos la firma el 24 de julio de 1998 de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, también conocida como la Declaración de Ushuaia. Por medio de este documento, los estados se comprometían a mantener a la región como un espacio libre de armas de destrucción masiva, así como a "fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación", párrafo en el cual resulta claro identificar la *difusión* de algunas de las características del modelo de seguridad cooperativa en torno al cual trabajaba la comunidad epistémica.

Ahora bien, Argentina y Brasil coincidían en la necesidad de eliminar las hipótesis de conflicto mutuas pero disentían en un aspecto fundamental de sus respectivas políticas de defensa: la interpretación respecto al ambiente estratégico global, expresado en la relación con los Estados Unidos y el rol jugado en el

esquema de seguridad internacional que este buscaba consolidar en los primeros años de la pos- guerra fría.

Vulnerabilidades estratégicas en un contexto incierto

Continuando con nuestro argumento respecto a quiénes eran las voces del debate estratégico en Brasil, abordamos en este apartado las discusiones sobre política de defensa ocurrida en este país mediante el análisis de los siguientes documentos. Por un lado, el libro *Bases para una Política de Defensa* del almirante Flores, al que nos referimos más arriba como un escrito que había servido como borrador para la PDN de 1996. Asimismo, tomamos las reflexiones de dos pensadores estratégicos también ya nombrados en el capítulo anterior, el almirante Ferreira Vidigal y el coronel Cavagnari. En segundo lugar, retomando nuestro argumento respecto al rol destacado que durante este período llevó adelante la SAE como articulador de la interacción entre las fuerzas armadas, el gobierno y la diplomacia, nos basamos en materiales vinculados con el trabajo de esta Secretaría para contrastar las ideas del pensamiento estratégico sostenidas por Brasil en relación, por un lado, a las argentinas arriba analizadas, y por otro, a algunos lineamientos de la política exterior de Cardoso. Entre estos documentos, destacamos en especial un memorándum producto de una reunión de reflexión organizada por la Secretaría con la participación de militares y diplomáticos, así como algunas publicaciones de Guedes de Acosta.

En contraste con el énfasis que la comunidad epistémica argentina colocaba en las ideas sobre seguridad común que habían llevado a la disolución del conflicto ideológico entre la URSS y Estados Unidos, el pensamiento estratégico brasileño del momento elegía subrayar los elementos de incertidumbre y de asimetría y cristalización de un status quo estratégico-militar basado en el poder de las grandes potencias, perspectiva que también contrastaba con la ya mencionada visión kantiana de la política exterior de la época.

Con respecto a la incertidumbre, el almirante Ferreira Vidigal (1996: 52) describía el escenario al que daba lugar el fin de la Guerra Fría como el producto del paso de "una era de alta confrontación y baja inestabilidad para una era de baja confrontación y alta inestabilidad". Desconfiando de los pronósticos optimistas

sobre las potencialidades del Nuevo Orden Internacional, el almirante advertía que:

> "en el mundo que está emergiendo, un mundo de pos- guerra fría, las relaciones internacionales serán, ciertamente, más complicadas, más volátiles y menos previsibles. Es un error inadmisible creer que el futuro puede ser previsto con un razonable grado de seguridad, como un análisis de los acontecimientos de este siglo fácilmente comprueba" (1996: 51).

En lo que respecta a la noción de que los intereses brasileños en tanto país en desarrollo se enfrentaban crecientemente con aquellos intereses de los poderes instituidos, el almirante Flores advertía que la desaparición de la disputa entre el comunismo y el capitalismo lejos de traer mayor armonía de intereses, posibilidades de progreso y resolución pacífica de los conflictos implicaría la emergencia de un nuevo sistema "de control tutelado" por medio del cual las potencias intentarían controlar el comportamiento de los países menos desarrollados en lo que hacía a los asuntos definidos por ellos como críticos para sus intereses, un control que sería ejercido a través de instituciones internacionales reformadas de acuerdo a sus preferencias, sin descartar el uso de la fuerza de manera limitada y localizada (1992: 100).

Este orden internacional traía al menos dos interrogantes: qué garantías se tenía de la actuación conforme a derecho internacional de estas potencias y qué garantías de reacción por parte de las mismas en aquellos casos que no involucraran sus intereses nacionales. En esta evaluación mucho había tenido que ver el impacto generado por el conflicto en el Atlántico Sur, lo que llevó a Rizzo de Oliveira a sostener que parte de los militares brasileños entendían que "…si la Guerra de las Malvinas constituyó un desvío de los patrones dominantes en el antiguo orden internacional, en el nuevo orden debería ser tomada como un paradigma para la preparación de la defensa nacional" (1994, 254). Sobre esta cuestión el autor incluso cita a Ferreira Vidigal cuando dice que "por más grandes y fuertes que sean los lazos que unan al país con cualquier bloque al que pertenezca, su estrategia no puede quedar restringida a una actuación común con los demás participantes de esa asociación, sino que debe orientarse a intereses propios, específicos de su pueblo, muchas veces no coincidentes e incluso antagónicos con respecto a aquellos de los países tradicionalmente aliados" (1994: 255).

Ambos interrogantes mencionados llevaban a Flores a la conclusión de que Brasil necesitaba contar con fuerzas armadas modernas, preparadas y equipadas en el caso de que la respuesta a estos interrogantes fuera en contra de sus intereses nacionales. Esta conclusión se oponía a la línea de acción propuesta por los países desarrollados para las fuerzas armadas de los países latinoamericanos tendientes a su achicamiento y refuncionalización hacia el combate de las nuevas amenazas y el mantenimiento del orden interno. Por medio de estrategias de premios y castigos, estos países incentivaban la reducción de los gastos militares y la renuncia a las investigaciones y el desarrollo de tecnologías sensibles. Estas acciones, que Argentina ensayaba como parte de sus esfuerzos por coincidir con Estados Unidos, pero también como parte de la agenda del modelo de suficiencia defensiva, era directamente denunciado y desaconsejado por Flores en las siguientes palabras:

> "La reducción de la capacidad de defensa clásica equivale, en la práctica, a la adopción de un modelo que otorga la defensa de un país a otra potencia (…) en función del entendimiento unilateral de la gran potencia o de sus asociados" (1992: 78).

Ferreria Vidigal también criticaba la política norteamericana de querer imponer una división del trabajo en materia de seguridad hemisférica, mediante la cual las fuerzas armadas latinoamericanas debían modificar sus funciones para atender a amenazas vinculadas al crimen organizado y a otras tareas relacionadas con el desarrollo social, mientras que le quedaba a la potencia hegemónica la responsabilidad de la defensa externa ante algún ataque extra continental. Esto redundaría en una serie de desventajas para las fuerzas armadas de la región, tales como la desprofesionalización, los riesgos de politización y el deterioro del equipamiento, ya que se trataría de tareas que no requieren armamento y equipos sofisticados (1996: 66-68).

En suma, desde el análisis de Flores, era posible conjugar la política exterior brasileña de la época, enfocada en optimizar la inserción internacional del país en un sistema de economía globalizada y organizaciones internacionales tendientes a la supranacionalidad con la estrategia más asertiva de garantizar la voluntad soberana sobre los asuntos más críticos y construir el poder necesario para mantener la autonomía. Ese poder también debía ser militar, puesto que resulta "útil disponer de capacidad militar, sobria, no inductora de desconfianzas, pero moderna y eficiente, aun cuando se desee que los rumbos de la política

internacional nos permitan mantenerla discreta y rutinariamente en plano secundario" (1992: 114).

Esta contemporización no debe ocultar el diagnóstico de alarma frente a la estructura desigual del poder que ejercía un efecto fuertemente condicionante de la libertad nacional en aquellos asuntos identificados como críticos por los poderosos. Lo que es más, esos asuntos involucraban crecientemente a los países desarrollados como potenciales amenazas. Con respecto a esto, Ferreira Vidigal analizaba la nueva Estrategia Naval Norteamericana, la cual transformaba el concepto de combate en alto mar *–blue water navy-* por el de operaciones conjuntas conducidas a partir del mar, próximas a las costas *–brown water navy-* esto es, una Marina de aguas pardas o contaminadas. Esta modificación doctrinaria respondía, según argumentaba el almirante, a transformaciones más generales del concepto estratégico de Estados Unidos, fundamentalmente el cambio en el adversario, desde la Unión Soviética y el comunismo internacional hacia los países subdesarrollados, en particular, algunas potencias regionales (1996: 44-45). Esto traía como corolario para Brasil una consecuente transformación en sus preocupaciones estratégicas: la desaparición de la amenaza soviética y los intereses estratégicos de los países desarrollados volvía a estos últimos el referente de las principales amenazas y riesgos a enfrentar en los años venideros.

Puntualmente, esas áreas temáticas de conflictividad potencial entre los países desarrollados y los subdesarrollados estaban constituidas por los *nuevos temas globales* que ya se esbozaban durante la década anterior. Se trataba de aquellas preocupaciones de naturaleza transnacional que pasaban a ocupar el lugar de prioridad en las agendas de seguridad de las potencias. Entre ellos, Flores mencionaba la transmigración financiera, la preservación ambiental y de los recursos naturales (los marítimos, en gran parte, libres de los derechos de soberanía), los conflictos étnicos, tribales y religiosos, la defensa de minorías y culturas primitivas, el dominio de tecnologías sensibles y el crimen organizado (1992: 88-89). Algunos de estos temas enfrentarían potencialmente a Brasil con los intereses de estas potencias, puntualmente lo que Flores enuncia como "la definición de inmensas áreas naturales como "patrimonio de la humanidad" (1992, 89), en directa referencia a la cuestión de la Amazonia.

De la misma manera, Ferreira Vidigal denunciaba los impactos negativos que tenían las transformaciones operadas sobre el concepto de soberanía nacional y lo vinculaba en particular a la capacidad de presión que habían desarrollado algunas ONGs que abogaban por los derechos humanos y/o la preservación del medio ambiente. Estas aumentan su influencia cuanto menos desarrollado es el país, y funcionan incluso como reproductoras de los intereses de los países a los cuales pertenecen, todo estos desarrollados (1998: 44).

Así, continuando con el proceso que había comenzado en los ochenta, la Amazonia se consolidaba como locus de las principales vulnerabilidades estratégicas de Brasil en el cuadro internacional descripto, en el cual, de acuerdo a Ferreira Vidigal "no es absurdo imaginar que, en un futuro no muy distante, fuerzas internacionales, bajo la égida de las Naciones Unidas, sean usadas para "evitar una catástrofe ecológica", como, por ejemplo, la devastación de la Selva amazónica" (1996: 56). Asimismo, la Amazonia podría ser objeto de intervención en función de la situación de las poblaciones indígenas, proclamando la protección de los derechos humanos de las mismas, en especial el deseo de conservar sus culturas ancestrales, principio que inspira la creación de reservas indígenas, fuertemente criticadas por el almirante. Estas prácticas estaban basadas en la imagen del buen salvaje difundida por "algunos antropólogos soñadores y turistas ávidos por fotografiar pueblos primitivos en su hábitat natural" (1996: 58). A su vez, esto estaba sujeto al doble estándar usual de las potencias, que cambian de idea cuando aumentan sus necesidades de los recursos estratégicos presentes en la región[104].

Asimismo, estos temas globales que conformaban ya la agenda de seguridad del nuevo orden internacional se vinculaban con aquella otra preocupación creciente de Brasil: la progresiva erosión del concepto de soberanía, no como un producto de las fuerzas de la globalización sino, en palabras de Flores, como una política deliberada de los países desarrollados, selectivamente instrumentalizada para garantizar sus intereses (1992: 90). Sobre esta cuestión, el almirante mencionaba como ejemplo el concepto de *seguridad ecológica global*, el cual "pretende justificar reglas mundiales de conducta ambiental en función del entendimiento de las grandes potencias sobre el asunto" (1992: 91), al igual que el

[104] El almirante Ferreira Vidigal (1997) también analizó las vulnerabilidades estratégicas con respecto al Atlántico Sur.

concepto de *soberanía restringida* en lo que hace al respeto de los derechos humanos.

Esta preocupación tenía un referente estratégico claro en la Amazonia, alrededor del cual ya desde la década anterior parte importante del pensamiento militar acordaba cada vez más desde que se conocieron los llamamientos para su internacionalización por parte de líderes políticos como François Mitterrand, Al Gore, Helmut Kohl, Mikhail Gorbachov, John Mayor y Henry Kissinger, así como las hipótesis de infiltración de ONGs que pedían la protección internacional de pueblos indígenas amenazados[105]. La preocupación en torno a estos llamamientos a una soberanía limitada también era formulada por pensadores más tradicionales de la ESG, como Terezinha de Castro (1999) y Carlos de Meira Mattos (1993).

Coincidiendo con esta idea respecto a la preocupación con las nuevas formas de limitación de la soberanía, Martins y Zirker (2000a: 112-113), sostuvieron que "los análisis estratégicos, que previamente (e invariablemente) comenzaban con la reafirmación de la amenaza soviética, comenzaron a enfatizar los riesgos hacia la independencia, la autodeterminación, la autonomía y la integridad territorial de los países más débiles", a partir de las nuevas amenazas percibidas relacionadas con los riesgos de intervenciones extranjeras bajo pretexto de la protección de derechos humanos o situaciones de riesgo medioambiental. En consecuencia, los textos brasileños de producción militar comenzaron a incluir crecientemente referencias a las intervenciones militares extranjeras en Haití, Granada, Panamá, Somalía, Irak y Yugoslavia.

Asimismo, el estado de creciente alarma de los militares se vio consolidado por la percepción respecto a la estrategia de cerco que los países desarrollados habrían estado llevando adelante al momento en el que se desarrollaban una serie

---

[105] Esta cuestión adquirió visos de mayor preocupación para las fuerzas armadas cuando el presidente Cardoso decidió crear la reserva Yanomami, en una región particularmente rica en recursos naturales, en la frontera con Venezuela y Colombia, decisión influenciada por las presiones norteamericanas y de la Iglesia Católica de Brasil. Otro episodio de gran ambigüedad en relación a la preocupación militar por la injerencia externa en la Amazona y las políticas del gobierno de Cardoso fue el episodio alrededor de la licitación para la construcción del Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM), en el cual la empresa norteamericana Raytheon ganó la concepción gracias a una operación de espionaje realizada por la CIA y la corrupción de un importante oficial brasileño a cargo de la licitación (Moniz Bandeira, 2006: 105-110). Se llamaba la atención también sobre el hecho de que la Reserva Yanomami estaba emplazada en una de las regiones más ricas en minerales, mientras que otras comunidades indígenas que no vivían en zonas con este valor estratégico resultaban ignoradas.

de ejercicios militares de estas fuerzas en 1993 en territorio de Guyana, Colombia y Surinam (Moniz Bandeira, 2006: 86), el aumento de bases militares en territorio sudamericano y en las islas próximas al continente, y más adelante frente al lanzamiento del Plan Colombia y la propuesta que Estados Unidos hizo durante la Conferencia de Ejércitos Americanos de 1999 en Panamá –con consentimiento argentino- para la conformación de una Fuerza Militar Interamericana para operar en la región.

Cierto es que en general las fuerzas armadas – a excepción de un sector, tildado por algunos analistas de paranoico- no veían como inminente una intervención armada en la Amazonia. No obstante esto, también es cierto que comenzaba a conformarse un consenso respecto a que dicha hipótesis de una guerra irregular debía transformarse en un importante condicionamiento sobre el planeamiento estratégico militar (Martins filho, 2006; Marques, 2003). Como consecuencia de esto, el Ejército fortaleció dos medidas, que contrastaban con las políticas presidenciales, mucho más proclives a aceptar los cuestionamientos de las potencias sobre la política ambiental e indígena[106]. Por un lado, incrementó su presencia en esta región, retirando efectivos que se encontraban en el Sur del país, aun en el marco de los serios recortes presupuestarios que sufrió el Programa Calha Norte durante el mandato de Collor e Itamar Franco[107]. Por otro, tomó fuerza la propuesta de adoptar como doctrina la preparación para una guerra asimétrica, a partir de una estrategia de resistencia en contra de un poder muy superior, frente al cual se llevaría adelante una guerra de desgaste, al menos en tanto posibilidad teórica con implicancias doctrinarias (Cavagnari, 2002; Martins filho, 2006)[108].

Por otro lado, Ferrerira Vidigal coincidía en señalar que esos nuevos temas globales funcionaban como excusas para la intervención, tanto política,

---

[106] Collor adoptó decisiones en sintonía con los intereses de los países desarrollados en la Amazonia, tales como congelar el programa Calha Norte y mostrarse más alineado con las reivindicaciones del movimiento ecológico mundial. A pesar de esto, el Ejército no modificó su pensamiento estratégico sobre la cuestión, "una nueva doctrina en gestación", según Martins filho (2006: 92).

[107] Entre estas cabe nombrar la creación de nuevos Batallones Especiales de Frontera y Batallones de Infantería de la Selva, así como la transferencia de la primera Brigada Motorizada de Petrópolis hacia Boa Vista, transformada en la primera Brigada de infantería de Selva. En el caso de la Marina, en 1994 se transformó a la flotilla del Amazonas en el Comando Naval de la Amazonia Occidental (Lourençao, 2007).

[108] Cabe aclarar que el coronel Cavagnari mantenía una posición de gran cautela a respecto de la hipótesis de empleo en la Amazonia, advirtiendo incluso que Brasil no debía descuidar la defensa del Atlántico Sur por priorizar la región norte (2002).

económica como militar. Pero también, en términos generales, existía un antagonismo entre ambos tipos de países desde el momento que los desarrollados daban forma a un orden internacional basado en el mantenimiento del status quo, caracterizado por una serie de asimetrías que dejaban a los países en la situación de subdesarrollo, un ejemplo de lo cual era el denominado "apartheid tecnológico" (1996: 54).

De similar manera Flores llamaba la atención sobre la pérdida de relevancia de aquellos elementos clásicos del poder nacional que fundamentaban las "eufóricas e ilusorias expectativas brasileñas de potencia emergente en los años setenta". Así, la extensión territorial, la posición, los recursos naturales, la población, la economía y la capacidad militar, perdían relevancia en relación a otros factores más difusos como el "bienestar del pueblo, la salud, la educación, la participación política y, sobre todo, el conocimiento científico y tecnológico, asociado a la habilidad política y administrativa para usarlo" (1992: 88). El problema identificado era que, en un mundo en el cual la distribución del poder era cada vez más desigual, ese conocimiento también se encontraba distribuido de manera asimétrica. Lo que es más, en el campo militar, las potencias endurecían sus presiones para que los países en desarrollo adhirieran a regímenes internacionales que imponían restricciones respecto al desarrollo de tecnologías sensibles con uso dual. En relación a estos regímenes se observaba con preocupación el hecho de que estos generaban un esquema de derechos y responsabilidades diferenciadas entre los países desarrollados y aquellos que aun no había accedido a tales tecnologías, situación que vulneraba las posibilidades de desarrollo de estos países, y también sus preparación militar (Ferreira Vidigal, 1998: 43).

Así, estas cuestiones se unían para amenazar a países que querían desarrollarse y ascender en la escena internacional: la existencia de estados poderosos con el objetivo de perpetuar un orden internacional asimétrico, en razón del cual les fuera posible vulnerar el principio de soberanía cuando sus intereses se vieran amenazados –incluso recurriendo a estrategias multilaterales- poniendo en tensión a los intereses norteamericanos y los brasileños. Precisamente, esta idea apareció durante un encuentro de discusión, al cual nos referimos al comienzo del apartado, organizado el 15 de junio de 1993 por el CEE-SAE para abordar el interrogante respecto a las implicancias del Mercosur para Brasil. La

reunión contó con la presencia de miembros de la SAE, de los ministerios militares, así como representantes de Itamaraty y del Senado. Entre los primeros destacamos la participación del entonces secretario de Asuntos Estratégicos, almirante Mario César Flores, así como del director del CEE-SAE, Luis Bitencourt, y de los investigadores del centro, Thomaz Guedes da Costa y Alcides Costa Vaz, así como de las principales autoridades militares y del subsecretario general de Asuntos de Integración Económica y de Comercio Exterior, Rubens Barbosa[109].

Como producto de las discusiones el CEE-SAE publicó el Documento de Trabajo titulado "*Mercosur, Seguridad Regional y defensa nacional en Brasil ¿Cuáles son para Brasil las implicancias del Mercosur?*". Consideramos relevante subrayar que una versión traducida al castellano fuera publicada en el n° 4 de la Revista SER en el 2000, con fecha en 1993, lo que constituye un claro indicador del nivel de diálogo que existía entre la comunidad epistémica argentina de la defensa y los actores de la política de defensa brasileña de la primera década de los noventa.

A pesar de ser "semi-oficial", este documento revela mucho más sobre las percepciones y los interrogantes de la política de defensa de Brasil, que la posterior PDN de 1996. El CEE-SAE venía evaluando las transformaciones de la seguridad internacional, en el marco de la cual, tanto las perspectivas de integración regional como la coordinación política entre los países miembros del Mercosur aparecían como factores potencialmente modificadores de la seguridad hemisférica. Tanto en la presentación del embajador Barbosa como en las ideas anotadas como producto del debate vemos plasmadas algunos aspectos clave del pensamiento brasileño sobre defensa de ese momento mencionados más arriba.

Uno de los elementos principales era la creciente tensión entre los intereses brasileños y los de Estados Unidos en cuestiones estratégico-militares. Sobre esta cuestión, Barbosa señaló a modo de tendencia que "Las relaciones militares de Brasil con los Estados Unidos perderán sustancia, pasando el Brasil a sufrir la influencia negativa de la interferencia norteamericana en las transferencias de

[109] Por su parte, entre los representantes militares, estuvieron presentes los principales referentes de cada fuerza y del Estado Mayor de las FFAA: el Jefe del Estado Mayor de la Armada, el vicejefe del Estado Mayor de las FFAA, el 2do subjefe del Estado Mayor del Ejército, el vicejefe del Estado Mayor de la Aeronáutica, el vicejefe del Estado Mayor de la Aeronáutica y el subjefe del Estado Mayor de las FFAA.

tecnología, en la demanda para la reducción de los efectivos y equipamiento y en el intento de asignar funciones policiales y de acción cívica" (Guedes da Costa, 1993: 9).

Asimismo, se señaló la vinculación de esta tensión con la política norteamericana en América Latina, reforzada por algunas de las políticas exteriores de los vecinos, fundamentalmente la argentina[110]. Esto es, mientras que los países del Mercosur coincidían en supuestos como el mantenimiento de la democracia, la solución pacífica de las controversias, la continuidad de la integración regional, la misión de las fuerzas armadas en la preservación de la integridad y la soberanía y el gradual incremento de la cooperación militar, aun existían posturas divergentes sobre la estructuración de una fuerza internacional de paz, las respuestas a las presiones de los países desarrollados para regular el avance tecnológico de las fuerzas armadas y el papel policial de estas.

Esta divergencia fundamental sobre la percepción brasileña con respecto a Estados Unidos y el alineamiento argentino era uno de los factores que llevaba al rechazo por parte de Brasil de las propuestas de institucionalizar mecanismos de coordinación de la seguridad regional. De hecho, el embajador Barbosa hizo referencia en su exposición a "la constante aparición de propuestas, principalmente por parte de actores argentinos, para nuevos mecanismos de coordinación de la seguridad regional y la integración de las fuerzas militares", señalando que la posición oficial de Brasil era "considerar prematuras las propuestas en este sentido" (Guedes da Costa, 1993: 9), sobre lo cual también se coincidió durante el debate, señalando que una mayor cooperación militar entre las fuerzas armadas de los países sudamericanos dependía de la resolución de los problemas económicos y políticos de la región y de la consolidación del proceso de integración económica. A pesar de esta discrepancia se pensaba que Brasil debía fortalecer el diálogo político con América del Sur, evitando "manifestaciones de hegemonía o de control del destino político de la región" (Guedes da Costa, 1993: 10).

---

[110] En un trabajo publicado en 1996, Guedes da Costa profundizó sobre las implicancias de la política exterior argentina del momento, a partir de la cual el país se había transformado en los noventa en "el más activo actor en proponer la configuración de un sistema de seguridad sub-regional", basado en la búsqueda de la seguridad cooperativa para la dimensión regional y en el principio de acción colectiva multilateral en lo que hace al sistema global (1996: 98).

Esta diferencia fundamental de percepciones con Argentina también fue trabajada en algunos artículos por Guedes da Costa. En un análisis sobre la cuestión el investigador del CEE-SAE describió la *gran estrategia* argentina de comienzos de la década, esto es, las líneas fundamentales de la intersección entre política externa y política de defensa. Lo que resultaba alarmante de la política argentina de alineamiento político-estratégico con Estados Unidos, era lo que Guedes de Costa identificaba como uno de sus corolarios: la transformación de Argentina en "el más activo actor en proponer la configuración de un sistema de seguridad sub-regional", basado en la búsqueda de la seguridad cooperativa para la dimensión regional y en el principio de acción colectiva multilateral en lo que hace al sistema global (1996b: 98; Alves Soares, 2008: 173). Era desde ese activismo que Argentina había llegado a apoyar incluso la constitución de una Fuerza Interamericana de Paz, fuertemente rechazada por los militares brasileños.

Guedes reiteró el tono cauteloso e incluso algo escéptico respecto a la creación de un mecanismo subregional de cooperación en defensa cuando en 1995 el equipo de coordinación de los Seminarios consultó a expertos de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay sobre cuáles serían las consecuencias estratégicas del recientemente constituido Mercosur y si se pensaba en una integración de las respectivas políticas de defensa. En su artículo titulado "*Condiciones para la integración de políticas de defensa en la región del Mercosur*", Guedes argumentó que hasta el momento no había surgido una racionalidad regional que remplazara a la visión de la soberanía tradicional, necesaria entre otras cosas para que los estados aceptaran pagar los costos que involucra la cooperación. Asimismo, señalaba que ya existía un intercambio militar satisfactorio en términos de la racionalidad existente, y que cualquier iniciativa de integración militar con repercusiones políticas profundas dependería de la "osadía y la creatividad de los políticos" (Guedes da Costa, 1995: 8).

Ahora bien, esta precaución no invalidaba el consenso que existía respecto a eliminar las hipótesis de conflicto con la Argentina. Sobre esta cuestión, Flores observó que estaban "siendo exorcizadas algunas rivalidades anacrónicas", proceso que ponderaba de manera muy positiva a la vez que, con su característica prudencia realista, advertía que nadie garantizaba una potencial reversión, en virtud de la fuerte carga cultural de los recelos que habían separado a ambos países (1992: 99). Por su parte, coincidiendo con Flores, Ferreira Vidigal escribió

que otra consecuencia del fin del conflicto ideológico era el incremento en la necesidad de integración regional, con la correspondiente desaparición de las hipótesis de conflicto regionales:

> "Esta hipótesis (…) perdió cualquier sentido, desde que fue evidente la necesidad de los países, de cada región, se aglutinen en bloques económicos y aumenten la cooperación en la esfera política, para, en una economía cada vez más globalizada, no quedar al margen del proceso económico mundial" (1996: 52).

Puntualmente, en lo que hacía al rol de las fuerzas armadas en el proceso de integración regional, al cual describía como irreversible, Ferreira Vidigal ya esbozaba aquella idea que se fortalecería más adelante entre los pensadores estratégicos brasileño. El almirante opinó que "uno de los triunfos más eficaces con que un país cuenta para enfrentar el desafío del mundo moderno", con consecuencias político-estratégicas relevantes, esto es, "la capacidad de disuasión aumenta en la medida en que el país demuestra voluntad política y competencia para asociarse con otros, en la búsqueda de objetivos comunes". Pero aclara que esa capacidad de disuasión es producto, no tanto de la sumatoria de las capacidades militares de los miembros del proceso de integración, sino "del costo político que en ese caso tendría una agresión contra los países miembros" (1996: 69). A pesar de ponderar de manera tan positiva las implicancias estratégicas de la integración regional, coincidía con otros en señalar que la cooperación militar entre los países de América del Sur debe desarrollarse por etapas, de manera gradual.

Críticas a la "potencia pacífica" desde la noción de autonomía estratégica

En función de las preocupaciones apuntadas, pero teniendo en cuenta que tampoco existía un interés en la confrontación directa con los países desarrollados, Flores recomendaba la adopción de "estrategias disuasorias, defensivas y de implementación y/o mantenimiento del orden que pueden comportar operaciones ofensivas limitadas, al servicio de esas estrategias" (Flores, 1992: 126), concepto que quedó plasmado en la PDN de 1996 (Marques, 2001: 135). Dichas estrategias deberían dejar en claro la voluntad de Brasil de defender sus intereses, a la vez que advertía que tanto las capacidades militares como la distribución territorial debían cuidar de no despertar desconfianzas en los vecinos respecto a propósitos agresivos ni incitar a carreras armamentistas. Así, la capacidad militar brasileña

debía orientarse a una serie de acciones estratégicas orientadoras de la preparación organizacional, material y doctrinaria de las fuerzas armadas, entre las cuales destacamos: "la disuasión del recurso a la presión militar en el contexto de contenciosos que pongan bajo cuestión los procedimientos adoptados por Brasil en los asuntos brasileños considerados como críticos a nivel global", la disuasión de aventuras regionales, muy improbables, y el ejercicio del control de áreas donde ocurran acciones irregulares o delictivas originadas en países vecinos. El almirante admitía que estas acciones eran pasibles de ser emprendidas en el marco de esquemas cooperativos regionales, aunque descartaba la conveniencia de formalizar un tratado de defensa regional clásica, señalando su preferencia por acuerdos *ad hoc* (1992, 127-129).

Una postura bastante más severa y crítica de la política de defensa bosquejada por el gobierno de Cardoso era sostenida por otros pensadores estratégicos. Entre estos, Cavagnari identificaba la impronta que la orientación de la política exterior brasileña había dejado sobre la Política de Defensa de 1996 representada en "la descalificación de la acción militar como substituto de la acción diplomática, (…) mantener a la fuerza excluida del juego político-estratégico". Esto implicaba que aun considerándose posible el ascenso de Brasil al rol de gran potencia regional, la diplomacia brasileña renunciaba voluntariamente a esta meta, delineando en su lugar el rol de *potencia pacífica* (Cavagnari, 2000: sn).

En otro escrito Cavagnari argumentó que este lineamiento político-diplomático consistente en no admitir el empleo de la fuerza militar fuera del territorio nacional, con la excepción de la participación en operaciones de paz, de ningún modo encontraba justificación en la tradición del Barón de Rio Branco, como sostenían algunos para defender esa posición (Cavagnari, 2001). El coronel juzgaba que esa renuncia era perjudicial para los intereses del país, pidiendo la supresión del concepto estratégico defensivo del documento de 1996, observando que incluso en términos doctrinarios la noción de disuasión defensiva constituía un contrasentido, puesto que nunca se podía soslayar la acción ofensiva en los esfuerzos por disuadir amenazas contra los intereses nacionales. Esa concepción defensiva debía ser remplazada por una mucho más robusta que sostuviera la adopción de un rol protagónico en la región. En palabras de Cavagnari:

> "Un país sólo es reconocido como gran potencia si tuviera la determinación de afirmar su autonomía estratégica en el contexto de las

> relaciones de fuerza, que le permita articular y comandar alianzas militares, crear y mantener áreas de influencia propia, repeler alineamientos indeseables – y por sobre todo, defender sus intereses con la fuerza militar, si fuera necesario, más allá de sus fronteras. La autonomía estratégica es básicamente la lucha constante por la libertad de acción" (Cavagnari, 2000: sn).

Para Cavaganari filho la relación con la región era fundamental para conseguir la autonomía estratégica, aunque Brasil debía primero dar lugar a una concepción de defensa propia, la cual no debía "anticipar renuncias, contrapartidas ni admitir paridades inaceptables", en referencia a las limitaciones que imponía la concepción argentina vinculada a la seguridad defensiva, criticada por los militares brasileños (Marques, 2003). En tanto potencia regional, Brasil debía lograr que su concepción de defensa fuera la matriz de la concepción de seguridad regional, aunque valoraba la ampliación de las medidas de confianza mutuas, los intercambios y los ejercicios conjuntos entre las fuerzas sudamericanas que colaboraban en profundizar la integración en el campo de la seguridad (2000: sn).

Asimismo, sostenía que las amenazas debían evaluarse y designarse desde una perspectiva propia en lugar de aquella funcional a la potencia hegemónica, con la cual los intereses brasileños colisionarían directamente. Si bien no era posible para Brasil alcanzar un desarrollo militar que superara al predominio norteamericano en la región, Cavaganari filho alertaba respecto al interés de este país con que Brasil no alcanzase una posición de liderazgo de la integración sudamericana como gran potencia regional, con una dimensión estratégica, interés en virtud del cual Estados Unidos buscaba imponer una determinada agenda para la seguridad hemisférica y establecer mecanismos de control sobre Brasil (Cavagnari, 2001), en clara referencia a la agenda de seguridad de la OEA a la que nos referimos más arriba.

Esta posición que el coronel venía sosteniendo desde la década anterior representaba la perspectiva de una línea de pensamiento soberanista dentro de las fuerzas armadas y de la clase política brasileña, con la cual Cavagnari tenía vinculación directa[111]. Un claro indicador de esta relación fue la participación del

[111] Al igual que Cavagnari, Ferrerira Vidigal llamaba la atención respecto a la necesidad de no renunciar a lo que él llama el "empleo político del poder militar", una suerte de demostración sin uso de la fuerza como elemento disuasorio, lo que significa pensar en las fuerzas armadas como un instrumento permanente de la política nacional, en lugar de ser solamente "una especie de seguro

coronel como formulador del acápite sobre defensa nacional de la propuesta electoral del Partido de los Trabajadores (PT) para las elecciones de 1994[112]. Lo que es más, cuando este partido finalmente llega a la presidencia en 2003 el pensamiento estratégico soberanista arriba delineado encuentra en la nueva orientación de política exterior un aliado para elevar el perfil estratégico del país.

que la nación contrae para contar con ellas solamente en los momentos de confrontación extrema" (1996: 61).

[112] Abonando nuestro argumento respecto a la fluida interacción entre la comunidad epistémica argentina y los pensadores estratégicos brasileños, cabe mencionar que dicha propuesta fue traducida y publicada en el número seis de la Revista SER en el 2000.

Capítulo IV: En camino a la convergencia estratégica

El orden de pos Guerra Fría era interpretado como un escenario transicional, una pausa estratégica que preludiaba una nueva situación sobre la cual existía gran incertidumbre, en virtud de la ya mencionada convivencia entre elementos de multilateralismo en tensión con las doctrinas sobre la soberanía limitada y la responsabilidad de proteger; el impacto de la RAM a favor de una extraordinaria superioridad norteamericana; y la transformación de las amenazas a la seguridad internacional en fenómenos menos estatales y más transnacionales.

Sin lugar a dudas, los meses que siguieron al 11 de septiembre de 2001 fueron los más inciertos del período. Cierto es también que la respuesta norteamericana de comenzar una guerra contra el Terrorismo basada en operaciones preventivas y el unilateralismo significaba la continuidad de acciones emprendidas en los años anteriores. Los bombardeos a Afganistán y Sudán en agosto de 1998, como represalia contra los ataques de Al Qaeda a las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania; la intervención de la OTAN contra Serbia en marzo de 1999–sin consentimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas- alegando la protección de las minorías étnicas; así como la denuncia del Tratado sobre Misiles Antibalísticos en agosto de 2001, constituyeron acciones que, en mayor o menor medida, señalaban que los elementos de coerción, lejos de estar ausentes en el orden post bipolar, se consolidaban en un contexto de supremacía militar de Estados Unidos y recomposición de su hegemonía.

Estos elementos se sumaban a los ya abordados en los capítulos anteriores como constitutivos de la incertidumbre e indeterminación del ambiente estratégico al que debían responder las políticas de defensa. En este capítulo reconstruimos esta etapa del proceso de formación de intereses con influencias sobre las respectivas identidades estratégicas, una fase que entendemos fundamental en dos sentidos. Por un lado, porque en Argentina los resultados del trabajo que la comunidad epistémica venía realizando desde el congreso, en interacción con contrapartes regionales, es plasmado en los principales documentos oficiales del ministerio de defensa, al tiempo que miembros clave de la comunidad se insertan en funciones de esa cartera. En lo concerniente a Brasil, porque a partir de 2003 se producen modificaciones en la estructura y la dinámica de los actores involucrados en la defensa que terminan de decidir la disputa descripta en el

capítulo anterior entre dos visiones sobre la identidad estratégica brasileña. Juntos, estos dos elementos resultaron cruciales tanto para la formación de esas identidades como para la creación del CDS.

Actores y procesos

La comunidad epistémica de la defensa argentina en el ministerio de Defensa

A partir de la reconstrucción de los actores involucrados en la formulación de la política de defensa durante las décadas de los años ochenta y noventa que realizamos en los dos capítulos anteriores, quedó de manifiesto que el Congreso constituyó el epicentro de esta comunidad epistémica influyente sobre las decisiones relativas a esta política. En contraste, durante la década del 2000, y en particular a partir de 2006, el centro dinámico de la política de defensa argentina se trasladó desde el parlamento hacia el ministerio de Defensa, tal como documentamos en el presente capítulo. No obstante esto, sostenemos que la influencia de la comunidad epistémica en los principales procesos de formación de los intereses de la política de defensa tuvo continuidad, siendo uno de los más claros indicadores de selección política el reclutamiento directo de algunos de sus miembros, ya sea para desempeñarse en puestos de importancia en esta cartera o para realizar tareas de asesoramiento. De igual manera, durante este periodo se incorporaron nombres que a pesar de ser nuevos, compartían con la comunidad en cuestión los propósitos e ideas desarrollados durante veinte años.

Lo que es más, el cambio de gobierno con el cual comenzó el nuevo milenio no significó un quiebre en el patrón de influencia y presencia de la comunidad epistémica aquí documentado, aunque sí se registraron matices en términos de algunas definiciones políticas. Con la llegada a la presidencia de Fernando De la Rúa en el año 2000, se dio el retorno al ministerio de dos radicales que ya habían ocupado posiciones allí durante el gobierno del Alfonsín: Horacio Jaunarena y Ángel Tello. El primero –quien había sido ministro de defensa desde 1986 hasta la finalización del mandato de Alfonsín- fue nombrado nuevamente al frente de la cartera en marzo de 2001. El segundo, fue designado secretario de Asuntos Militares ya durante la gestión del anterior ministro -Ricardo López Murphy-, momento en el cual se puso en marcha el Grupo de Trabajo de Estrategia Nacional (GRUTEN) y se aprobó el documento Revisión de la Defensa 2001.

Sobre este documento, Saín señaló que fue complementario del Libro de 1999, a la vez que superador por haber incorporado cuestiones de la reforma y restructuración de las fuerzas armadas (2003: 30). Por su parte, Ugarte, quien también aportó sus opiniones para este documento desde su rol de asesor del Congreso y colaborador ad honorem del ministro de Defensa, criticó la inclusión por parte de otros actores portadores de un pensamiento con el cual no comulgaba, tales como la ley de derribo. Según el experto, esto demostraba que durante el período ejercieron influencia un grupo de actores que tenía ideas divergentes con respecto a aquellas sostenidas por la comunidad epistémica, fundamentalmente, una concepción de la defensa nacional enfocada hacia la seguridad interna y la consecuente participación de las fuerzas armadas en el combate del delito, cuestión que retomaremos en el último apartado del capítulo[113].

Ahora bien, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia y la gestión de su primer ministro de defensa, José Pampuro, tuvo lugar la *selección* directa de un conjunto de miembros de la comunidad epistémica que habían sido muy activos durante los años noventa. Nos referimos en primer lugar a Jaime Garreta, quien se desempeñara como Secretario de Asuntos Militares entre marzo de 2004 y diciembre de 2005, Rut Diamint como asesora y luego jefa de Gabinete de Asesores del ministro, así como la participación de Ernesto López, como jefe de gabinete del ministro, y José María Vázquez Ocampo, Secretario de Asuntos Militares a continuación de Garreta.

Una de las primeras actividades del ministerio fue el desarrollo del proyecto "*La defensa nacional en la agenda democrática*", aprobado por medio del decreto 545/03. Se trató de una instancia de debate y reflexión que contó con la participación de funcionarios gubernamentales y especialistas con el propósito de realizar aportes tendientes a dar lugar a un Plan Estratégico de Defensa Nacional. Esta actividad contaba con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y estuvo a cargo de la Secretaría de Asuntos Militares del ministerio, que comenzó siendo liderada por Julián Domínguez y luego fue remplazado por Garreta. Este actuó como director del Consejo Asesor presidido formalmente por el ministro Pampuro, de la misma manera que se encontraba alistada su participación en tanto presidente de SER en el 2000.

---

[113] Entrevista con José Manuel Ugarte, realizada el 24 de abril de 2013 en Buenos Aires.

El proyecto estaba planificado en tres etapas, comenzando por una ronda de debates dividiendo a los miembros en nueve mesas, para luego llevar la discusión a seminarios y talleres sobre problemáticas específicas a celebrarse en el resto del país, terminando en la confección de un documento final destinado a las autoridades y al Congreso. La etapa de la constitución de una agenda de discusión y de conformación de mesas de debate y reflexión, se extendió durante algo más de dos meses y consistió en la definición de un temario de trabajo y la constitución de nueve mesas de discusión, cada una de las cuales se reunió en tres oportunidades. En estos encuentros se contó con la participación de las representantes de ambas Cámaras del Congreso, de las Secretarías de Relaciones Exteriores (Cancillería), de Derechos Humanos (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos), de Planeamiento (Ministerio de Defensa), de los Estados Mayores Conjunto y de cada una de las fuerzas, la Escuela de Defensa Nacional y el PNUD (Mindef, 2003: 6), a los cuales se sumaron un amplio conjunto de académicos y especialistas en temas de defensa y relaciones cívico-militares.

Los temas abordados por las mesas incluyeron la relación entre política exterior y defensa nacional; el papel de las fuerzas armadas en el nuevo contexto estratégico internacional y regional; la defensa y la comunidad; la conducción de la política de defensa; el instrumento militar; educación en la defensa; economía y defensa; movilización y reservas; e inteligencia. Tal como explica el documento que publicó los resultados de esta primera etapa, las mesas funcionaron de manera prácticamente simultánea y cada una produjo un dictamen que recogía los consensos a los que se llegaba, dejando las disidencias para constar en un anexo no incluido en el libro pero a disposición para ser consultado en las dependencias de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio.

El proyecto estuvo dirigido y supervisado por un Consejo Asesor y un Comité Académico. Como mencionamos más arriba, el primero estuvo presidido por el ministro y dirigido por Garreta. Cabe también mencionar la participación en él del Director de la EDENA, Aníbal Laiño, y del entonces presidente de la comisión de Defensa del Senado, Jorge Villaverde en virtud de que fue uno de los parlamentarios que siguió de cerca el tema en esa época[114].

[114] El resto de los miembros eran: los presidentes de las respectivas comisiones de Defensa Nacional de ambas cámaras del congreso, un miembro de la Jefatura de gabinete de Ministros, el secretario de Relaciones Exteriores de la Cancillería, el secretario de Derechos Humanos, el

Por su parte, entre quienes conformaban el Comité Académico cabe nombrar a los siguientes expertos y actores de la defensa que hasta aquí hemos identificado como miembros de la comunidad epistémica: Rut Diamint, Marcela Donadío, Gustavo Druetta, Leonardo Hekimián, Ernesto López, Marcelo Saín, Ángel Tello, Luis Tibiletti y José Manuel Ugarte. Asimismo, subrayamos la participación de José Paradiso, asiduo invitado al Seminario, Roberto Russell como director del Instituto del Servicio Exterior de la Nación y Pedro Villagra Delgado en tanto presidente del VI Encuentro de Estudios Estratégicos y referente de la Cancillería en temas de seguridad internacional. De igual manera, formaban parte de este Comité representantes de los Centros de Estudios Estratégicos de las tres fuerzas y del Estado Mayor Conjunto, así como los Secretarios Generales de la Fuerza Aérea, el Ejército y la Armada[115].

Tal como mencionamos en el título de este apartado, el ministerio de Defensa comenzó a remplazar al Congreso como epicentro de las iniciativas de discusión y debate sobre defensa. Un indicio de esta modificación aparece en el prólogo del libro firmado por el ministro Pampuro cuando este sostiene que "Es la primera vez en nuestra historia que el Poder Ejecutivo convoca a un diálogo amplio y participativo sobre temas de Defensa Nacional entre políticos de diverso signo partidario, profesionales, académicos, funcionarios de distintas agencias gubernamentales, miembros de las Fuerzas Armadas, especialistas de organizaciones no gubernamentales y expertos en general". En función del análisis hasta aquí hecho podríamos agregar que si bien fue la primera vez que el ejecutivo realizaba esta convocatoria, el parlamento venía realizando esto al menos desde 1990 con los inicios del Seminario. Por otro lado, tanto los expertos convocados como las temáticas tratadas dejan entrever que las autoridades organizadoras de la iniciativa de la Defensa en la Agenda Democrática buscaron

---

secretario de Planeamiento del ministerio de Defensa, los jefes del Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las fuerzas, el director de la EDENA, un miembro del PNUD, el director de SER en el 2000 y la directora de la Fundación Rioplatense- Seguridad Internacional y Defensa.

[115] Gladys Lechini fue la única representante de una Universidad del interior. Otros expertos son mencionados a modo de participantes, entre los cuales cabe nombrar, por un lado, a un grupo de especialistas que sin formar parte de la comunidad epistémica se convirtieron en asiduos asistentes a eventos de este tipo -entre ellos, Mariano Bartolomé, Juan Battaleme, Fabián Bossoer, Anabella Busso, Miryam Colacrai, Ricardo Runza, Hebe Gazzotti, Thomas Scheetz, Elsa Llenderrozas- y por otro a expertos que desde distintos espacios tuvieron mayor interacción con la comunidad epistémica, entre ellos Andrés Fontana, Ricardo Lagorio, Pablo Martínez, el Tcnl Juan Carlos Melián Massera, el mayor (R) Mario Rossi, Gustavo Sibila y José María Vázquez Ocampo.

reivindicar la relevancia que lo que había constituido tanto la experiencia del Seminario como los Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos.

La continuidad de los miembros de la comunidad epistémica como actores influyentes sobre la política de defensa determinó también la continuación de los canales de diálogo con lo que denominamos en el capítulo anterior como la comunidad regional de estudios de defensa, ahora como parte de las iniciativas del ministerio. Así, en marzo de 2005, el Ministerio de Defensa y el PNUD organizaron el Seminario Internacional "La Defensa Nacional y las Dimensiones Internacional y Regional de la Seguridad", pensado como continuación del proyecto anterior, esta vez para otorgarle una dimensión internacional a la reflexión sobre la defensa nacional. Las presentaciones de los expertos fueron recogidas en el libro titulado "*Defensa nacional. Dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate*", coordinado por Julián Bertranou y publicado en 2007. Al observar la lista de los autores de las ponencias resulta sencillo identificar a los principales miembros de la comunidad epistémica, así como a algunos de sus principales interlocutores regionales[116].

No fueron pocos quienes señalaron que la llegada de Nilda Garré al ministerio de Defensa significó un importante salto en términos de conducción política sobre la defensa (Battaglino, 2011; DerGhougassian, 2012; Saín, 2010). De hecho, de acuerdo a la opinión de Saín, la selección de los miembros de la comunidad epistémica arriba nombrados no redundó en transformaciones de peso en la política de defensa argentina, "dado que no introdujeron ni impulsaron un solo cambio institucional a tono con lo que habían postulado durante más de una década en el ámbito académico o en la oposición". De acuerdo con el autor, este fracaso, junto al éxito que habría tenido la ministra Garré en impulsar modificaciones en esta política, habría demostrado que "las ideas – en particular aquellas de orientación progresista- no se traducen en cambios institucionales sin gestión política, y esta no deriva del saber intelectual" (Saín, 2010: 200)[117].

---

[116] Entre los primeros nos referimos a Ruth Diamint, Ángel Tello, Marcela Donadío, Luis Tibiletti, Gustavo Sibilla, Carlos Sersale di Cerisano, Anabella Busso, Pedro Villagra Delgado, mientras que entre los segundos destacamos a Pablo Celi de la Torre, Raúl Benítez Manaut, Francisco Rojas Aravena, Isidro Sepúlveda Muñoz, Julián González Guyer y Héctor Luis Saint-Pierre.

[117] DerGhougassian afirma incluso que "a partir de mediados de los años 2000 (…) factores tanto internos como externos, a saber, la iniciativa de modernización de las fuerzas armadas y la creación en el contexto de la UNASUR del Consejo de Defensa Sudamericano, vienen impulsando la incorporación de una visión estratégica de las fuerzas armadas en la institucionalización de la política de defensa" (2012: 18).

En términos de los actores que participaron de la gestión de la ministra, cabe mencionar que Vázquez Ocampo pasó a ocupar la secretaría de Asuntos Militares. Asimismo, destacamos la participación de Germán Montenegro, como uno de los representantes de una "segunda generación" de la comunidad epistémica, quien desempeñara un rol protagónico en la formulación del decreto reglamentario de la ley de defensa nacional primero como Subsecretario de Asuntos Técnicos Militares y luego secretario de Asuntos Militares, y luego como director de la EDENA[118].

Entre los objetivos de gestión que de acuerdo con Saín traía la ministra Garré destacamos "la operativización del marco legal vigente y el fortalecimiento del proceso de planeamiento de la defensa nacional en el ámbito ministerial, apuntando a la desmilitarización de competencias de naturaleza civil" (Saín, 2010: 203). Mientras que este último se vinculaba al propósito de la comunidad epistémica relativo a la formación y el empoderamiento de civiles expertos en defensa en el marco del ministerio, el primero hacía referencia a la continuación necesaria y muy demorada del trabajo que la comunidad epistémica argentina de la defensa había comenzado durante los ochenta. Así, el 13 de junio de 2006 el gobierno promulgó el decreto n° 727/2006 por medio del cual, luego de dieciocho años de su sanción, se reglamentaba la ley 23.554. En la redacción de este decreto habían trabajado intensamente Germán Montenegro y Daniel Rodríguez, desde la Secretaría de Asuntos Militares. De acuerdo con Ugarte, los proyectos de reglamentación anteriores –borradores a los cuales tuvo acceso- eran contrarios al espíritu de la ley. Así, mientras que el rol del congreso en los primeros años había sido absolutamente clave, la reglamentación de la ley fue posible sólo en 2006 porque la gestión de Garré significaba el control político sobre las fuerzas armadas, un quiebre con las anteriores administraciones que no lograban sustraer la cartera a la influencia de los uniformados[119].

El decreto regulatorio tuvo como principales aportes la conformación efectiva del CODENA como órgano de asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación en materia de defensa nacional y el fortalecimiento del ministerio en tanto órgano de planificación, implementación y supervisión efectiva de la política de

---

[118] Germán Montenegro es hijo de Rubén Montenegro, quien fuera Secretario General de la Fuerza Aérea en la década de los noventa.
[119] Entrevista con José Manuel Ugarte, realizada el 24 de abril de 2013 en Buenos Aires.

defensa y de administración y conducción superior de las Fuerzas Armadas[120]. De la misma manera, buscaba el fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto como el organismo rector en materia de planeamiento, doctrina y adiestramiento militar conjunto, así como último órgano militar encargado de ejercer las funciones de comando y organización de las fuerzas armadas, mientras que estas últimas son concebidas en tanto órganos con la responsabilidad esencial de organizar, preparar y alistar los medios materiales y humanos a los efectos de, cuando le sean oportunamente requeridos, ponerlos a disposición del Instrumento Militar de la Nación para cumplir con las misiones asignadas al mismo.

Si bien dejaremos el análisis del contenido de estos documentos para el capítulo sobre la Identidad Estratégica argentina, cabe señalar aquí un claro elemento de *selección* política de la *innovación* ya trabajada aquí relativa a la separación entre la defensa nacional y la seguridad interior, cuando esta norma retoma en sus considerandos que la defensa ante agresiones externas militares estatales contra la soberanía e integridad territorial de la Nación constituye la responsabilidad primaria de las Fuerzas Armadas, de manera que estas podrían eventualmente colaborar en tareas de seguridad interior, pero sólo en casos precisos y bajo las condiciones establecidas en la Ley de Seguridad Interior. Entre otras cosas esto significa, como sostuvo la ministra Garré, "la incompetencia en el uso del instrumento militar frente a las llamadas “nuevas amenazas” en la doctrina imperante, referidas al terrorismo, el narcotráfico y el delito organizado” (Garré, 2007).

Luego de la reglamentación de la ley de defensa siguieron una serie de decretos cuyo propósito era continuar con las definiciones políticas sobre la defensa nacional. De esta manera, el 22 de noviembre de 2006, el Presidente Kirchner firmó el Decreto nº 169 a través del cual fue aprobada la Directiva sobre “Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, documento que al igual que la reglamentación de la ley 23.554 había sido formulado por el ministerio de defensa. La Directiva consistió en un documento político de contenido específicamente técnico-militar, cuyo propósito es establecer los criterios y parámetros orientadores de las misiones, concepción y criterios de

[120] El Consejo de Defensa Nacional fue convocado el 30 de noviembre de 2006. El ejecutivo sancionó el decreto 1169/06 por medio del cual el Presidente de la Nación requirió al CODENA la elaboración de un Diagnóstico Estratégico en materia de Defensa Nacional de carácter reservado.

empleo efectivo, organización, funcionamiento, rediseño de capacidades y equipamiento de las fuerzas armadas de la Nación. Entre otras definiciones contenidas en esta Directiva, resaltamos la designación de las operaciones de mantenimiento de la paz como una prioridad entre las otras misiones subsidiarias de las fuerzas armadas[121].

Por otra parte, en junio de 2007 fue sancionado el decreto 788/07 que modifica la estructura orgánica del ministerio, con el objetivo de incrementar competencias y labores de conducción político- institucional que venían siendo ejercidas de hecho por funcionarios militares, para lo cual se constituyeron nuevas áreas y se reformularon algunas ya existentes (Saín, 2010). Entre las varias modificaciones que van en línea con el propósito sobre el cual trabajó la comunidad epistémica, subrayamos la ampliación de la Secretaría de Asuntos Militares, abocada a la elaboración de la política de defensa nacional y al planeamiento estratégico del sector, así como la creación de la Secretaría de Asuntos Internacionales, encargada de entender en la elaboración y supervisión de la política de cooperación internacional para la defensa, todo lo referido a ejercicios militares conjuntos, combinados y/o ejercicios específicos con otras fuerzas armadas, así como de las operaciones militares de paz y de la relación con otros organismos internacionales en materia de defensa. Tal como menciona Saín, su propósito era "quebrar la histórica "diplomacia militar paralela" desarrollada por las cúpulas castrenses", con lo cual coincidió Rodríguez durante la entrevista que mantuvimos (Saín, 2010)[122]. Al mismo tiempo, jerarquizaba el diálogo regional sobre cooperación y políticas de defensa que, como argumentamos más arriba, ya había comenzado a darse de manera informal con un rol activo de la comunidad epistémica y los actores brasileños y chilenos, también ya nombrados.

Continuando con los intentos de fortalecer la conducción política de la defensa, en noviembre de 2007 fue sancionado el decreto 1729/07 que aprobó el "Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional", el cual dispuso que el

[121] La Resolución Ministerial Nº 1961/06 le otorgó prioridad a la actividad nacional en misiones de paz dentro de las tareas subsidiarias de las Fuerzas Armadas. Asimismo, mediante el Decreto Nº 788/07 impulsado por el Ministerio para reforzar su estructura orgánica funcional, se creó la Dirección General de Cooperación para el mantenimiento de la paz (Ministerio de Defensa, 2007: 10).

[122] No debemos dejar de mencionar también la creación de la Secretaría de Formación, la Dirección Nacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la Secretaría de Planeamiento y las Subsecretarías de Planificación Logística y Operativa de la Defensa y la de Innovación Científica y Tecnológica.

planeamiento debía comenzar con una "Directiva de Política de Defensa Nacional" cuadrienal emitida por el Presidente de la Nación a propuesta del ministerio, documento que dispone los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar. Ese documento debía servir de base para que el Estado Mayor Conjunto formulara la correspondiente "Directiva de Planeamiento Estratégico Militar". Debía también incluir una apreciación y resolución estratégica miliar con el diagnóstico y apreciación de la situación estratégica militar global y regional; una "Directiva estratégica militar" que estableciera la "resolución estratégica militar adoptada y orientará el desarrollo del modelo de fuerzas; y el "planeamiento militar de corto, mediano y largo plazo" (DerGhougassian, 2012: 33-34).

En cumplimiento de lo arriba establecido, el 10 de noviembre de 2009 fue sancionado el Decreto 1714/2009, que aprobaba la Directiva de Política de Defensa Nacional, a la cual aludía el decreto correspondiente al Ciclo de Planeamiento, como el documento político de más alto nivel sobre defensa nacional. Esta directiva consta de un Diagnóstico y Apreciación del Escenario de Defensa Global y Regional; una sección destinada a la Política de Defensa Nacional, esto es, la concepción y el posicionamiento estratégico de la Argentina en materia de defensa; y finalmente un conjunto de Directrices para la Instrumentación de la Política de Defensa y de la Política Militar.

Retomando el análisis de los actores, mientras que entre 2003 y 3005 tuvo lugar la inclusión de miembros de la comunidad epistémica en puestos relevantes del ministerio de Defensa[123], con la llegada de la ministra Garré parte importante de estas personas fueron desplazadas, aunque se produjo una renovación de nombres que significó una continuidad de ideas[124]. Nos referimos a la participación de los ya mencionados licenciados Germán Montenegro y Daniel Rodríguez, el primero de ellos ocupando el puesto de Secretario de Estrategia y Asuntos Militares –virtual viceministro-, Alfredo W. Forti como Secretario de Asuntos Internacionales, y Gustavo Sibilla como Subsecretario de Planificación

[123] Luis Tibiletti nos mencionó que Horacio Verbitsky -periodista y persona de consulta de Néstor Kirchner- había posibilitado la inclusión de dichas personas en el ministerio.
[124] Por otro lado, Saín critica el hecho de que Garré se nucleó con un grupo de "asesores militares y de inteligencia de poca monta" y vincula este hecho a las renuncias sorpresivas de Germán Montenegro y de José Luis Sersale a fines de 2010 (Saín, 2010: 243).

Logística y Operativa de la Defensa, quien luego remplazaría a Montenegro cuando este fue designado como Director de la EDENA.

Asimismo, cabe mencionar que un conjunto de miembros de la comunidad epistémica fueron elegidos para llevar adelante un intento de fortalecer la conducción civil de los centros educativos y de estudios estratégicos de las fuerzas. Se trató de la creación mediante el decreto n° 763 de mayo de 2008 del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa "Manuel Belgrano" (CEEPADE), pensado en tanto “ámbito institucional en el que se pudiera reflexionar, aunar y coordinar los esfuerzos dispersos que desde distintas disciplinas tratan las cuestiones vinculadas con la Defensa y la seguridad internacional” (Patiño Mayer, 2010).

Continuando con los indicadores de *selección* política, cabe mencionar que parte importante del Consejo Académico de este centro estuvo conformado por miembros de este grupo. Asimismo, el estatuto preveía que el CEEPADE estuviera constituido también por representantes de los Estado Mayores de cada fuerza y del Estado Mayor Conjunto, así como de ambas comisiones de defensa del congreso, y las siguientes universidades: la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de La Plata, la Universidad Nacional del Nordeste, la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Tres De Febrero, la Universidad Nacional de La Patagonia San Juan Bosco, la Universidad del Salvador, y la Universidad Torcuato Di Tella. Si bien el Secretario de Asuntos Militares sería el Secretario Ejecutivo del CEEPADE, se designaba un coordinador del Consejo Académico, “personalidades de prestigio académico del ámbito nacional, entendidos o vinculados con los temas estratégicos nacionales que interesan a la Defensa Nacional y la Seguridad Internacional”. A partir de esto, Luis Tibiletti primero y Hernán Patiño Mayer a continuación fueron elegidos como secretarios académicos del CEEPADE.

Este centro de estudios aprobó un Plan de Investigaciones para el bienio 2009-2010 sobre ejes temáticos en relación a los cuales se conformaron equipos de especialistas. Resulta interesante señalar a modo de indicadores adicionales de *selección* política, tres de los ejes –designados por Montenegro, Rodríguez y Tibiletti- que demuestran la tradición de pensamiento vinculada a la agenda de investigación que la comunidad epistémica vino construyendo. Nos referimos al

primero denominado “Soberanía, integración regional y Defensa: análisis comparado”, que consistía en la identificación de “los factores que posibilitarían y aquellos que obstaculizarían la transición de América del Sur hacia una comunidad de Seguridad Regional”, en directa relación con el propósito de construir mecanismos sudamericanos de cooperación en defensa[125]. Asimismo, el eje denominado “Sistemas comparados de conducción política de la Defensa: la articulación político militar en asuntos de logística, planeamiento, educación, entre otros factores, en los Ministerios de Defensa” expresa el propósito que aquí formulamos como la construcción de institucionalidad tendiente al control civil de las fuerzas armadas y la conducción política de la defensa. Finalmente, el eje “Bases conceptuales para la formulación de la política de Defensa” hace referencia a la preocupación que la comunidad epistémica manifestó desde sus orígenes por investigar y desarrollar conceptos de defensa nacional[126].

Cabe mencionar también la inclusión de Khatchik Derghougassian, profesor de la Universidad de San Andrés, como Asesor del Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa entre 2006 y 2008, y a partir de 2009, Asesor del Secretario de Asuntos Estratégicos y Militares, Germán Montenegro. Desde allí editó los Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia, una iniciativa pensada para “la difusión de textos que tratan los aspectos más relevantes de la dinámica del poder en los tiempos que vivimos”. De entre los seis cuadernos

---

[125] El resto de los ejes eran: Planificación territorial y política de Defensa en la República Argentina: el espacio argentino en relación al desarrollo y a la Defensa; los recursos naturales como factores de conflictos y su específica incidencia en la Defensa; Situación actual en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz: evolución en el ámbito de la subregión y de la Argentina en particular; Evolución de la arquitectura del Sistema de Seguridad Internacional; Zonas de interés estratégico y geopolítico para la Nación: Atlántico Sur y Antártida; e Identificación de potencialidades regionales en materia de cooperación científica-tecnológica y en producción para la Defensa (Patiño Mayer, 2010).

[126] Durante 2009 el CEEPADE participó como actividad de extensión en la organización del ya existente Ciclo Anual de Conferencias sobre los Intereses Marítimos de la República Argentina y la Defensa Nacional “Almirante Storni”. Durante este año se realizaron cinco jornadas: La primera tuvo lugar el 28 de mayo, bajo el título de Límite Exterior de la Plataforma Continental: la presentación Argentina. La segunda jornada, celebrada el 25 de agosto, trató sobre los Recursos Naturales del Mar Argentino, Desafíos y Perspectivas. Por su parte, la tercera jornada estuvo dedicada a la Hidrovía Paraguay-Paraná e Intereses Marítimos, realizada el martes 29 de septiembre. La cuarta, realizada en octubre, giró en torno a la Fuerza de Submarinos: Desafíos Presentes y Futuros, mientras que la jornada de cierre versó sobre el Polo Logístico de Servicios Antárticos Internacionales. Otras actividades realizadas incluyeron: la Jornada de Estudio del Libro Blanco de la Defensa de Francia; la Primera Jornada del Seminario de Reflexión sobre Doctrinas Militares Actuales; la Jornada de Reflexión Teorías Actuales de las Relaciones Internacionales; la primera jornada del Ciclo “Almirante Storni” dedicada a la Industria naval: política para el desarrollo; el Ciclo Anual de Conferencias sobre los Intereses Aeroespaciales de la República Argentina y la Defensa Nacional “Brigadier San Martín”, y el seminario MINUSTAH: Respuesta Internacional, Regional y Nacional a la crisis.

editados destacamos el n° 4, titulado "Consejo de Defensa Suramericano: Una Mirada desde la Argentina", el cual contenía trabajos de Luis Tibiletti, Juan Gabriel Tokatlián, Jorge Battaglino[127].

Finalmente, los miembros de la comunidad epistémica se sumaron desde distintos roles a la creación de una nueva asociación civil sobre la temática, esta vez con explícita dimensión regional. La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) surgió como idea en 2001, según cuenta uno de sus miembros en un artículo que recorre sus primeros diez años. Fue al término de una instancia de discusión sobre relaciones cívico-militares y defensa organizada en Madrid por la Fundación Ortega y Gasset que un grupo de expertos convocados para la ocasión, entre ellos Jaime Garreta, manifestaron de manera informal la conveniencia de constituir una red de expertos de la región. No obstante este interés, en tanto no existían posibilidades reales de financiamiento, el grupo se propuso comenzar la construcción de la asociación de manera virtual, colaborando a través de internet.[128] Tal como nos mencionaran Tibiletti y Donadío en sendas entrevistas, en virtud de que SER en el 2000 contaba con infraestructura tanto informática como física, la asociación puso a disposición de la RESDAL estos elementos, para poco después constituirse en su sede. Entre otros activos, SER había desarrollado la primera Base de Datos de Defensa de la región, que sería uno de los insumos de la nueva organización. Asimismo, ya en septiembre de 2001, la RESDAL recibió financiamiento de la *National Endowment for Democracy*.

Los temas de interés de la red fueron las relaciones cívico-militares y las instituciones de conducción política de la defensa -fundamentalmente los ministerios de defensa y las comisiones de defensa del Congreso, reflejando tanto los propósitos como la agenda de investigación que había comenzado a

---

[127] El resto de los Cuadernos, en orden de numeración fueron: "La erosión de la geopolítica unipolar"; "En Torno a la Asimetría"; "La Contrainsurgencia en el Siglo XXI y su Crítica", "Defensa Nacional, Industria y Tecnología del Siglo XX al XXI: Modelos de cambio, integración y desarrollo"; y "Más allá del TNP: las oportunidades y los riesgos del futuro inmediato de la tecnología".

[128] Según cuenta Paz Tibiletti, la idea es tributaria de una circunstancia especial: los especialistas tuvieron tiempo de discutir informalmente la idea de constituir esta red mientras esperaban en el hotel y en el aeropuerto para regresar a sus países, una espera que se vio prolongada gracias a una huelga de Iberia. Los presentes eran Maria Celina D'Araujo FGV y PUC-Rio, Jaime Garreta, Roberto Cajina -en ese tiempo importante asesor en Nicaragua-, Alejandra Liriano -viceministra de Relaciones Exteriores de la Republica Dominicana-, Juan Ramón Quintana -ministro del Gobierno de Bolivia- Juan Rial experto uruguayo y Leticia Salomón experta hondureña (Tibiletti, 2012: 408).

conformarse durante la década anterior. Por otro lado, se desarrolló un programa de análisis sobre transparencia en presupuestos de defensa que abarcó el estudio de quince casos, contribuyendo al establecimiento de lazos con instituciones de gobierno y las fuerzas armadas, a la vez que buscó fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil a través de la capacitación de las mismas en tareas de incidencia en el trabajo presupuestario (Tibiletti, P., 2012).

Sin dudas, una de las actividades más reconocidas es la edición del Atlas Comparativo de la Defensa, surgido con el propósito de "proporcionar información comparada y práctica sobre los asuntos de defensa y sobre las organizaciones militares", a la vez que aportando una mirada desde la temática de la conducción política de la defensa y sus herramientas. La primera edición fue realizada en 2005 y se destaca la tercera, realizada en 2008, como un pedido especial de los organizadores para ser distribuida durante la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Banff, Canadá, editada en español, inglés y francés, mientras que la edición de 2010 fue difundida durante la conferencia hemisférica realizada en Santa Cruz de la Sierra. Como fruto de este trabajo, la RESDAL ha sido consultada por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

Entre los proyectos de investigación desarrollados por la RESDAL, cabe mencionar aquel que dio lugar al libro "*Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones*", coordinado por Tibiletti y Gilda Follietti en 2004. Partiendo de uno de los supuestos de la comunidad epistémica respecto a que "el fortalecimiento de las capacidades civiles para desempeñarse en el ámbito de los parlamentos constituye una faceta importante en el proceso de construcción de la conducción política de la defensa" (Tibiletti y Follieti, 2004: 10), el proyecto estudiaba los casos argentino, brasileño, chileno, uruguayo, español y norteamericano, observando las comisiones especializadas en defensa de los respectivos congresos, "sus actividades y su relación tanto al interior de los propios congresos como con las distintas estructuras del poder ejecutivo y de la sociedad civil" (Tibiletti y Follieti, 2004: 10). A estos efectos, diseñaron una metodología de evaluación del funcionamiento de una comisión de defensa parlamentaria, cuyo marco conceptual se aplicó a los casos. Como continuación, en 2009 la RESDAL publicó el libro "*Control civil de las fuerzas armadas:*

fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria", editado por Roberto J. Cajina, Gustavo Fabián Castro y Tibiletti[129].

Retomando las actividades del ministerio de Defensa, nuevamente con el apoyo del PNUD, a lo largo de 2010 esta cartera organizó una serie de talleres y seminarios en ocasión de la formulación de una nueva edición del Libro Blanco de la Defensa Nacional. Entre junio y diciembre se realizaron un total de ocho talleres y dos seminarios, actividades realizadas en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Rosario, Tierra del Fuego, La Plata y Santiago de Chile. El coordinador general del proceso de construcción del Libro fue Gustavo Sibilla, en ese momento a cargo de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, y contó con la participación de Ernesto López, Pablo Martínez, Juan Gabriel Tokatlián y Khatchik DerGhougassian como asesores de contenido.

Los miembros de la comunidad epistémica que participaron como ponentes fueron José Manuel Ugarte, Ernesto López, Rut Diamint, Marcela Donadío, Ángel Tello, Hernán Patiño Mayer y Pablo Martínez. Asimismo, se reconoció la tradición de la comunidad epistémica en relación a su experiencia y sus desarrollos académicos sobre el rol del parlamento en la política de defensa, dedicándose el séptimo taller a esta temática. Fueron invitados a exponer dos ex presidentes de las comisiones de defensa de ambas cámaras -Antonio Berhongaray y Juan Manuel Casella- así como quienes presidían en ese momento dichas comisiones. Por otro lado, participaron como expositores algunos de los usuales interlocutores de la comunidad epistémica y miembros de la comunidad regional de estudios sobre defensa, entre ellos, Julián González Guyer (Uruguay), Héctor Saint Pierre (Brasil), Hal Klepak (Canadá), Raúl Benítez Manaut (México) y Pablo Celi de la Torre (Ecuador). Por otro lado, a tono con la relevancia que en los talleres fue dada a la cooperación regional en defensa, subrayamos la presencia de Javier Ponce -presidente pro-Tempore Consejo de Defensa Suramericano y ministro de Defensa de Ecuador- así como cinco ex ministros de países vecinos, entre ellos José Viegas Filho y el español Gustavo Suárez Pertierra.

[129] Martínez (2002) y Donadío (2004) también abordaron la relevancia de los parlamentos en las políticas de defensa democráticas.

La inclusión de la defensa en el proyecto de ascenso internacional de Brasil

La creación del ministerio de Defensa brasileño en 1999 no había logrado disolver las dudas que existían respecto al grado real de autonomía que una cartera civil tendría con respecto a las fuerzas armadas. De igual manera, la política de defensa aparecía atravesada por otra dificultad: las divergencias entre la política exterior de Cardoso y el pensamiento soberanista que tomaba fuerza entre los militares, ideas que fueron analizadas en el capítulo anterior. Ahora bien, estos elementos de ambigüedad comenzaron a modificarse durante el gobierno de Lula da Silva, como parte de un claro intento de incluir a la defensa en el proyecto de ascenso internacional de Brasil.

Sobre esto último acuerdan Rizzo de Oliveira (2004, 2008) Moreira (2009) Vaz (2012) y Duarte Villa y Viana (2010), quienes también señalan que existieron diferencias entre las políticas de defensa implementadas por Lula en su primer y segundo período, teniendo este último un signo más activo que el primero. Así, a partir de 2007, los temas de defensa adquirieron más importancia en la agenda tanto de política nacional como externa. A pesar de esto, vale destacar una serie de acciones realizadas durante el primer mandato del presidente da Silva, en especial en el primer año y medio durante el cual el ministerio estuvo bajo el mando de José Viegas Filho, quien realizó contribuciones muy relevantes a su consolidación (Rizzo de Oliveira, 2005), así como al impulso de la concertación sudamericana sobre la temática, mediante la convocatoria a la primera Reunión de Ministros de Defensa de América del Sur[130].

Lo que es más, en este apartado sostenemos que el ambiente cultural-institucional en el cual tuvo lugar la formulación de la política de defensa brasileña estuvo marcado por una transformación de la dinámica de los actores involucrados a partir de la articulación entre actores políticos, militares y académicos. Este elemento constituye un factor fundamental para que se concretara la elevación del perfil estratégico y la consecuente inclusión de la defensa en la construcción del rol de jugador global como elementos fundamentales de la identidad estratégica brasileña actual. En primer lugar, hubo una serie de iniciativas tendientes a reforzar la participación de actores civiles, entre las cuales destacamos la interacción con los pensadores estratégicos ya

[130] Saint-Pierre y Winand (2003) reproducen secciones del discurso que el ministro Viegas pronunció en el Club Militar de Rio de Janeiro, el 25 de febrero de 2003.

mencionados en los anteriores capítulos. A su vez, esto estuvo acompañado por la institucionalización de la comunidad académica brasileña sobre defensa, con la creación de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED). Más importante aún, el predominio que obtuvo una suerte de alianza entre la línea autonomista de Itamaraty junto a figuras del PT vinculadas a la política externa y a asuntos estratégicos, resultó funcional para vincularse con la línea de pensamiento militar nacionalista y soberanista que fuimos describiendo en los capítulos anteriores, dando lugar a una importante coincidencia de entendimientos sobre algunos de los elementos clave de la identidad estratégica brasileña.

Autonomistas y outsiders

Al señalar los factores que llevaron al gobierno de Lula a ponderar su vínculo con América del Sur, Gomes Saraiva da cuenta de esta asociación de actores *like-minded* cuando sostiene que "El liderazgo regional en América del Sur se convirtió en un objetivo y, aun más, en una voluntad política de la Presidencia, que se apoyó en la articulación entre los autonomistas de Itamaraty y una *comunidad epistémica* pro integración con actores políticos progresistas vinculados al Partido de los Trabajadores y los académicos favorables a la integración regional" (2012: 96).

Tal como señala la autora en otro texto, retomando un artículo de María Regina Soares de Lima, desde la década de los 90', Itamaraty vio resquebrajado su monopolio sobre la formulación de la política exterior, en contraposición a la imagen que se tiene del férreo control sobre la definición de la política externa brasileña por parte de este cuerpo burocrático. En paralelo a un conjunto de cambios organizacionales y de gobierno en el marco de la consolidación de la democracia en Brasil, Itamaraty comenzó a segmentarse en dos corrientes de pensamiento, identificados por la autora como los *institucionalistas pragmáticos* y los *autonomistas*. Mientras que los primeros fueron fuertemente influyentes durante los gobiernos de Cardoso, los segundos ganaron peso a partir de la llegada del PT a la presidencia, influencia manifiesta en la elección de Celso Amorim como Canciller y Samuel Pinheiro Guimaraes como Secretario de Relaciones Exteriores (Gomes Saraiva, 2009; 2010).

Lo que es más, este grupo se vio potenciado por las figuras *outsiders* a Itamaraty provenientes del partido en el gobierno que se sumaron al diseño y la instrumentación de la política exterior. Se trata de personalidades provenientes de la academia y líderes políticos vinculados al PT, quienes mantienen importantes coincidencias con los autonomistas, y juntos adquirieron un papel protagónico durante el gobierno de Lula da Silva, dando forma, en especial, a la política hacia América del Sur y a los asuntos político- estratégicos que son objeto de nuestro análisis. En primer lugar, cabe mencionar a Marco Aurélio García, profesor de História de la Unicamp, quien desempeñara distintas funciones en el PT, entre ellas el rol de Secretario de Relaciones Internacionales y luego fue convocado por Lula da Silva como asesor especial para asuntos internacionales.

Asimismo, Roberto Amaral, primera figura del Partido Socialista Brasileño, logró importante influencia en la política de ciencia y tecnología en su relación con la defensa, desempeñándose brevemente como ministro de la cartera y pasando a ocupar roles en otras dependencias también ligadas a esta área. Más adelante se destacó el rol jugado por Roberto Mangabeira Unger, que sin ser parte del PT, había sido convocado por Lula para la SAE, y fue quien coordinó la formulación de la Estrategia Nacional de Defensa (END), como veremos en un apartado siguiente. Esta perspectiva fue confirmada por la mayor parte de los expertos que entrevistamos en Brasil cuando les preguntábamos respecto al impacto que habían tenido estas figuras sobre la política de defensa durante el gobierno de Lula

En lo que respecta a sus ideas, los autonomistas y los *outsiders* apuestan a consolidar el lugar de protagonismo internacional de Brasil, con mayor énfasis en el desarrollo y con una visión más estricta de la soberanía nacional. En lo que concierne a la política regional, mientras que los institucionalistas pragmáticos se muestran a favor de un liderazgo brasileño moderado en América del Sur que evite atar al país con compromisos institucionales fuertes, los autonomistas apuestan de manera más decidida a la adopción del rol de líder regional de forma más estructurada (Gomes Saraiva, 2010a: 7), así como una creciente responsabilidad frente a los costos de la integración y la reducción de las asimetrías (García, 2011). Por su parte, los *outsiders* creen en la existencia de una identidad propia de la región y defienden un mayor compromiso de Brasil con esta en materia de afrontar los costos de la integración regional.

Identificando la vinculación entre una defensa más robusta y una política sudamericana más activa, Rizzo de Oliveira señaló que "Aunque las áreas de Fuerzas Armadas y defensa nacional nunca hayan sido de gran interés para los gobiernos civiles, en la actualidad el factor de mayor relevancia en este sentido es la adaptación, por parte del Presidente Lula da Silva, de la defensa nacional a los proyectos de integración económica, política y estratégica de América del Sur" (Rizzo de Oliveira, 2008: 141). Sin dudas, esta apreciación demostraba un elemento de cambio, puesto que hasta antes de la propuesta de creación del CDS, Brasil había eludido los compromisos rígidos en materia de defensa subregional, y había preferido limitarse a promover la confianza mutua y la cooperación esporádica y/o ad hoc a producir e implementar un plan de cooperación militar efectiva a corto o medio plazo (Saint-Pierre, 2008). El activismo de los actores arriba mencionado resultó fundamental para lograr la creación del CDS, un proyecto concebido por civiles. Esto es, si bien los militares acordaban en que se debía fortalecer la cooperación con los países de la región, no pensaban en la constitución de un foro político.

Sobre los temas político- estratégicos resulta claro el mayor activismo internacional que proponían los autonomistas, así como una fuerte reconsideración de la política de defensa en función de aumentar el perfil estratégico del país, en consonancia con el pensamiento de parte importante de las fuerzas armadas que aquí hemos ejemplificado con los escritos de algunos de sus referentes, el almirante Ferreira Vidigal y el coronel Cavagnari.

Cambios institucionales hacia la conducción civil

Si bien, como señalamos más arriba, el segundo mandato del presidente Lula da Silva concentró las iniciativas más audaces en materia de política de defensa impulsadas por este mandatario, algunos de los cambios más importantes en materia de ampliación de los actores involucrados en la formulación de esta política no pueden comprenderse sin tener en cuenta la gestión de su primer ministro de defensa. De origen civil y diplomático orientado políticamente hacia la izquierda, el embajador José Viegas Filho llegó a la cartera con la ambición de

consolidar la autoridad civil sobre la defensa, teniendo como una de las estrategias para cumplir este fin la apertura de canales de diálogo con la sociedad[131].

Entre las medidas tomadas a respecto de este objetivo se destaca la creación de la Secretaria de Ensino e Cooperaçao (SEC) dentro de la cartera de Defensa, conformada por dos secciones. Por un lado, el Departamento de Enseñanza, que buscaba armonizar la estructura de información y enseñanza de las fuerzas armadas, hasta el momento marcada por instituciones, no sólo autónomas con respecto al poder político, sino también demasiado desconectadas entre sí[132]. Por otro lado, el Departamento de Cooperación, pensado para llevar adelante proyectos de vinculación entre el ministerio y actores no gubernamentales, fundamentalmente la comunidad civil de estudios sobre temas de defensa. Asimismo, la SEC se proponía constituirse en un canal de comunicación con el ministro que no estuviera filtrado por las fuerzas, las cuales controlaban el resto de las secretarías mediante un sistema de rotación entre las tres armas.

En función de la relevancia dada por la perspectiva teórica adoptada por nosotros en esta tesis, resulta interesante subrayar que la creación de ambos departamentos representa un claro intento del gobierno por, no sólo abrir un espacio para la conducción política de la administración de la cartera de defensa, sino también insertar al poder político en los espacios en los cuales se producen y se reproducen los entendimientos que conforman el pensamiento militar y estratégico. Esto es, el equipo de gestión de Viegas pareció comprender que no sólo es importante ejercer control sobre las áreas de presupuesto, personal y planeamiento, sino también ocupar los espacios en los cuales ocurren procesos de formación de intereses en términos ideacionales relativos a la política de defensa que son puestos de relieve en esta tesis.

Tal como nos explicara durante una entrevista, la estrategia diseñada por el director del Departamento de Cooperación de la SEC, Antonio Jorge Ramalho da Rocha, estaba basada en cuatro iniciativas claves que buscaron potenciar la participación de actores civiles en los procesos de reflexión sobre la defensa nacional: la realización del ciclo de Pensamiento sobre Defensa; un acercamiento

---

[131] Toda la información de esta sección se obtuvo en entrevista con Antonio Jorge Ramalho da Rocha, el 31 de octubre de 2013, en Brasilia. Sobre la influencia del ministro Viegas en la política de defensa brasileña, en particular sobre el documento de 2005, ver Saint-Pierre y Winand 2010.

[132] Una de las medidas tomadas fue la creación de una comisión permanente de interacción de las instituciones de enseñanza militar, que antes no compartían información, no se vinculaban ni se encontraban salvo en las competencias militares.

con la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) de cara a la creación de un programa de estímulo para la formación de cuadros expertos en defensa; la interacción con asociaciones académicas y el restablecimiento del proyecto Rondon[133]. Mientras que la primera significó replicar algo similar a lo que había sido el Seminario organizado por Ser en el 2000, la segunda y la tercera implicaba un intento sistemático –y por eso inédito– por tender puentes con la comunidad académica de defensa ya existente, así como inyectar recursos con el propósito de robustecerla, iniciativa que como veremos más adelante impactó de forma positiva en su institucionalización.

Particular relevancia tuvo el "*Ciclo de actualización del pensamiento brasileño sobre defensa y seguridad*", una iniciativa que encuentra puntos de coincidencia con la tradición de la comunidad epistémica argentina de vincular el ministerio, las fuerzas armadas, el congreso y los expertos civiles. También conocido como "el Círculo de Itaipava", esta iniciativa consistió en una serie de debates organizados por la SEC entre septiembre de 2003 y junio de 2004, en los cuales se abordaron distintas dimensiones de la política de defensa brasileña[134]. El ciclo consistió en ocho rondas de debate, cuyas discusiones se publicaron en cuatro libros. Para cada ronda se invitaba a aproximadamente seis expositores, a quienes se les solicitaba contribuir con un artículo que sirviera de disparador de las discusiones. Era variada la procedencia de los participantes –entre ellos, miembros del gobierno, parlamentarios, militares, académicos, diplomáticos y periodistas- y el trabajo de estos estaba acompañado por un equipo permanente, del cual formaban parte tanto representantes del gobierno como de la academia, ente estos, Eliézer Rizzo de Oliveira.[135] Se consideraba que los debates servirían como insumos para las discusiones sobre la reformulación de la Política de

---

[133] Esta última línea no será profundizada dada su desconexión con la temática de la tesis.

[134] Cabe mencionar que durante los días 20 y 21 de agosto de 2002, aun durante la presidencia de Cardoso, la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados organizó el Seminario "*Política de Defensa para el siglo XXI*". El evento consistió en la realización de cuatros mesas de exposición, en las que comenzó como orador el ministro Quintao, y le siguieron los comandantes de las tres fuerzas, entre ellos el ya mencionado Comandante del Ejército general Gleuber Vieira. Asimismo, se desempeñaron como expositores Oliveiros S. Ferreira, Darc Costa y Armando Amorim Ferreira Vidigal.

[135] El resto de los miembros eran el emb. Antonio de Aguiar Patriota; gral. Aurélio Cavalcanti da Silva; almirante Eduardo Monteiro Lopes; comandante Humberto Moraes Ruivo; emb. José Eduardo Martins Felício; general José Luiz Halley; prof. José Ricardo Tauille; doc. Lúcia Feijó Barroso; doc. Luis Henrique Rosati Rocha; cnel. Márcio Tadeu Bettega Bergo; almte. Murillo Barbosa; gral. Nelson Marcelino de Faria Filho; almte. Reginaldo Gomes Garcia dos Reis; Secretário Ricardo Ayrosa; brig. Ricardo Machado Vieira; grl. Rui Monarca da Silveira; cnel. Sérgio Aita; almte. Sérgio Antônio da Conceição Freitas; gral. Urano Teixeira da Matta Bacellar.

Defensa Nacional de 1996, reflexiones que comenzaron luego del inicio del mencionado ciclo y culminaron en la publicación de la Política de Defensa Nacional de 2005[136].

Las primeras dos rondas de debate se publicaron en el libro "Reflexiones sobre defensa y seguridad: una estrategia para Brasil". Esta publicación condensó las discusiones que tuvieron lugar durante la ronda sobre "*Evolución del pensamiento brasileño en materia de defensa y seguridad- una estrategia para Brasil*" y la segunda sesión, titulada "Conceptos de seguridad y defensa". Entre los participantes de estas dos jornadas se destacan el entonces canciller Celso Amorim y el Secretario General de Relaciones Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães; el almirante (R) Mario César Flores, el sociólogo Helio Jaguaribe; y dos veteranos estudiosos de los temas de defensa, Domício Proença Júnior y Antonio Carlos Pereira.

El segundo volumen, bajo el título "*Brasil en el escenario internacional de defensa y seguridad*" publicó las reflexiones que tuvieron lugar durante la tercera y cuarta sesión, tituladas respectivamente "Brasil delante de los desafíos internacionales en materia de seguridad y defensa" y "Brasil en el escenario regional de seguridad y defensa". Formaron parte de las discusiones, entre otros, el general (R) ex ministro del Ejército Leônidas Pires Gonçalves, el almirante Ferreira Vidigal, y tres importantes académicos estudiosos de los temas de defensa ya nombrados: Eliézer Rizzo de Oliveira, Shiguenoli Miyamoto y Clóvis Brigagão.

El libro "*Las Fuerzas Armadas y el desarrollo científico tecnológico del país*" fue el tercer volumen de la colección, reuniendo en este caso las presentaciones y debates de las sesiones bajo el nombre "Industria de defensa" y "El papel de la ciencia y tecnología en la defensa de la soberanía nacional". Entre los expositores cabe resaltar la participación de dos ex ministros de ciencia y tecnología, Ronaldo Sardenberg y Roberto Amaral, del presidente de la Industria de Material Bélico de Brasil, y del presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

---

[136] En esas discusiones participaron las fuerzas armadas y el ministerio de Defensa, con menor participación de diplomáticos. Continuaron incluso luego de la salida de Viegas y llegaron a un texto de consenso.

Finalmente, bajo el título "*Desafíos para la actuación de las Fuerzas Armadas*" se publicaron las exposiciones y discusiones de las dos últimas rondas sobre "Las Fuerzas Armadas y el desarrollo social del país" y "Locación de recursos de las Fuerzas Armadas", respectivamente. Entre los expositores sobresale la asistencia de Marco Aurelio García, asesor especial de la presidencia para asuntos internacionales.

Tal como mencionamos más arriba, la iniciativa del Círculo de Itaipava había sido pensada como aporte a los trabajos de actualización de la PDN de 1996. En esas discusiones participaron las fuerzas armadas y el ministerio de Defensa, con menor participación de diplomáticos. Los trabajos –que incluyeron consultas a externos- continuaron incluso luego de la salida de Viegas hasta arribar a un texto de consenso. Ya durante la gestión del ministro José Alencar –también vicepresidente del país- se publicó la Política de Defensa Nacional de 2005. En un principio el ministerio tenía la intención de generar un documento ampliamente superador de la anterior versión de 1996, incluyendo directrices. Este objetivo se vio truncado por la posición de un sector de las fuerzas armadas que consideraba esos elementos como un ejercicio de excesiva transparencia. A pesar de esto, la versión de 2005 es ciertamente más extensa y más detallada que la anterior, incluyendo una primera sección conceptual, objetivos, orientaciones estratégicas y directrices.

En el orden de las estrategias destinadas a fortalecer los estudios civiles sobre temas de defensa nacional, la SEC formuló un programa de asociación de centros de posgrado, estableció contacto con asociaciones académicas sobre temas afines y organizó eventos académicos. En lo que respecta a la primera iniciativa, la idea de crear un programa de estímulo para la formación de cuadros expertos en defensa en asociación con la CAPES evolucionó tras algunos años de planificación y se transformó en el Programa de apoyo a la enseñanza y la investigación científica y tecnológica en defensa nacional, más conocido como Pró-Defesa. Como objetivos específicos se propone fortalecer los programas de posgrado que traten asuntos relativos a la defensa, así como fomentar las áreas de concentración relacionadas con la defensa de los programas ya existentes; ampliar

la producción científica sobre la temática, de cara a lograr la multiplicación de expertos civiles sobre defensa nacional[137].

En términos de organización de eventos académicos, la SEC inauguró los Congresos Académicos sobre Defensa Nacional**,** retomando un proyecto que había tenido en un primer momento la Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Se trata de un evento anual, realizado de manera rotativa por las academias de formación de oficiales, que persigue el objetivo de estimular la interacción entre las escuelas militares y las instituciones de enseñanza superior civiles[138]. Por último, cabe mencionar otras dos iniciativas de incentivo a la formación académica. Por un lado, el Concurso de Tesis de posgrado sobre defensa nacional**,** un programa destinado a estimular el desarrollo de investigaciones y estudios académicos sobre defensa y seguridad nacional e internacional, en particular en el ambiente civil[139], y el Curso de Extensión en Defensa Nacional, de una duración aproximada de una semana, durante los cuales tienen lugar exposiciones de especialistas indicados por el ministerio, integrantes de su cuadro de personal o no, profesores y ponentes indicados por la institución de enseñanza superior asociada, destinados a alumnos de grado y posgrado, así como público en general.

Cuando el ministro Viegas salió de la cartera hubo intentos de eliminar la SEC, que resultaron infructuosos en virtud de la resistencia demostrada por los miembros de la misma. Mediante un trabajo de negociación y persuasión lograron la continuidad de la secretaría y sus programas, hasta la llegada de Nelson Jobim

---

[137] El programa estaba orientado a lograr la asociación entre una institución educativa perteneciente a las ciencias humanas y otra militar, con el propósito de incentivar la implantación de redes nacionales de cooperación académica en el área de la defensa nacional. Uno de los requisitos era que cada proyecto formara al menos un doctor y dos magisters en cuatro años. Si bien su aprobación se demoró por cuestiones burocráticas y por cambios en el ministerio de educación, la primera convocatoria fue lanzada en 2005, a la cual le siguieron dos más, en 2008 y 2013. Cabe señalar que, a pesar de ser estas líneas temas de estudio propios de las ciencias humanas, principal interlocutor deseado por el Pró-defesa, un número mayoritario de las propuestas recibidas provinieron de las ciencias exactas.

[138] Del congreso académico participan universitarios de instituciones de enseñanza superior de todas las regiones de país, cadetes y aspirantes a escuelas de formación de oficiales de las tres fuerzas. Cada institución asiste representada por equipos de cinco alumnos de graduación y un profesor para presentar un artículo científico, sometido a la evaluación de parte de una comisión formada por funcionarios del ministerio de defensa.

[139] Se trata de un concurso bianual que busca premiar disertaciones del ámbito de las ciencias humanas, sociales aplicadas y afines. La comisión evaluadora está constituida por investigadores sobre asuntos de defensa, así como profesores universitarios y representantes de la ABED. De igual manera, a partir de 2012 comenzó a organizarse el Concurso de Monografías sobre defensa nacional establece una premiación similar para trabajos escritos de estudiantes de grado.

al ministerio en 2007. A pesar de esto, resulta relevante subrayar que los programas creados por la SEC continuaron hasta la actualidad, así como también el mismo Ramalho da Rocha continuó como asesor en la cartera. La Secretaria de Personal, Enseñanza, Salud y Deporte (SEPESD) absorbió estas iniciativas en 2007, año en el cual tuvo lugar el más relevante proceso de explicitación de la orientación de la política de defensa brasileña hasta el momento.

Políticos y militares para una Estrategia Nacional de Defensa

La salida de Viegas dio paso a un interregno con gestiones de ministros que carecían de iniciativa y de apoyo político. Esta situación se modificó drásticamente cuando a mediados del año 2007 fueron nombrados dos funcionarios que compartían la idea de la inclusión de la defensa en el proyecto de ascenso internacional del país. Nos referimos a Nelson Jobim, elegido como Ministro de Defensa y el Ministro especial de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger. Jobim asumió el cargo el 25 de julio de 2007 tras la renuncia de Waldir Pires como consecuencia de los desastres aéreos ocurridos en Brasil durante dicho año. Abogado de profesión, Jobim comenzó su carrera política en 1986, cuando fue electo diputado por el estado de Río Grande do Sul, y luego relator en la Asamblea Nacional Constituyente de 1989. Perteneciente al Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), llegó al poder junto al presidente Cardoso como su Ministro de Justicia, cargo que ejerció entre 1995 y 1997, cuando fue electo magistrado del Supremo Tribunal Federal. Jobim ya había sido convocado por el presidente Lula para ocupar el cargo de ministro de Defensa pero este no aceptó los reiterados ofrecimientos hasta la situación de crisis desatada por el accidente aéreo del de julio de 2007 (Martins filho, 2010).

Por su parte, el filósofo Mangabeira Unger es un reconocido intelectual que se desempeñó como profesor de la cátedra de Filosofía del Derecho en la Universidad de Harvard durante gran parte de su vida, pero también fue militante político del Partido Republicano Brasileño. Mangabeira Unger, tomó posesión en junio de 2007 como Ministro jefe de la Secretaría de Planeamiento de Largo Plazo, transformado en octubre del mismo año en Ministro Extraordinario de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la presidencia de la República. La secretaría

fue creada en junio de 2007 y dentro de su competencia se encontraba "promover el planeamiento nacional de largo plazo, discutir las opciones estratégicas del país, articular con el gobierno y la sociedad la formulación de la estrategia nacional y de las acciones de desarrollo de largo plazo y elaborar subsidios para la preparación de acciones de gobierno"[140].

El proceso de planificación estratégica de la defensa comenzó con la creación, mediante el decreto del 6 de septiembre de 2007, del Comité Ministerial de Formulación de la Estrategia Nacional de Defensa, con la finalidad de elaborar y presentar al presidente una propuesta de Estrategia de Defensa Nacional y de actualización de la Política de Defensa Nacional, vinculada a la estrategia nacional de desarrollo de largo plazo, abarcando todos los aspectos de organización, operación y equipamiento de las fuerzas armadas. A pesar de involucrar a distintas áreas de gobierno, fuerzas armadas, e incluso prever la convocatoria a expertos y entidades públicas y privadas, la formulación del documento estuvo concentrada en Mangabeira Unger y su asesor, el coronel Almeida, sin detrimento de los aportes de Jobim y las opiniones que sobre el borrador ya escrito tuvieron los miembros del comité ministerial (Saint-Pierre, 2010a; Saint-Pierre y Winand, 2010).

El mismo estuvo integrado por el ministro de Defensa, en el rol de Presidente del Comité; el ministro Mangabeira Unger como coordinador del Comité; el ministro de Hacienda, Guido Mantega; el ministro de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Paulo Bernardo Silva; el ministro de Ciencia y Tecnología, Sergio Machado Rezende; el Comandante de la Marina, Julio Soares de Moura Neto; el Comandante del Ejército, Enzo Martins Peri; y el Comandante de la Aeronáutica, Juniti Saito, asesorados por sus respectivos Estados Mayores. El decreto también establecía que el presidente del Comité Ministerial podía invitar a especialistas o representantes de otros órganos y entidades, públicas o privadas, así como a ciudadanos de reconocido saber en el campo de la defensa, para participar de las reuniones y prestar asesoramiento sobre temas específicos.

La END fue presentada al presidente para la fecha que el decreto disponía debía publicarse, el 7 de septiembre de 2008, día en que se conmemoraba la

[140] Decreto Nº 6.216, Presidencia de la República Federativa de Brasil. Imprensa Nacional, Año CXLIV No- 192-A Edición extra, sección 1, 4 de octubre de 2007. Disponible en https://www.in.gov.br

Independencia de Brasil. Luego de introducirle algunas modificaciones a la propuesta presentada por los ministros, el 11 de diciembre de 2008 el presidente Lula reunió al Consejo Nacional de Defensa para presentarles el documento, el cual fue aprobado por unanimidad (Giraldi, 2008). Finalmente, el 18 de diciembre por la tarde se realizó el acto oficial de lanzamiento de la END en el Salón Oeste del Palacio del Planalto.

Bajo el título "Paz y Seguridad para Brasil", la END pronunciaba una serie de enunciados políticos con respecto a la política de defensa, en particular, sobre la vinculación entre la defensa nacional y el desarrollo, a la vez que incluía un conjunto de disposiciones sobre aquello que se debía modificar de la política actual para fortalecer esta área del poder nacional. Entre las primeras encontramos referencias a un concepto estratégico más asertivo que aquel que estaba presente en la PDN: la necesidad de una política de defensa disuasoria fuerte que funcione como escudo del desarrollo nacional autónomo y como herramienta para fortalecer el rol de protagonista internacional y como estabilizador y articulador de la integración regional. Entre las segundas figuran los elementos de cambio que deberían tener lugar para arribar a una implementación exitosa de la END, fundamentalmente en lo concerniente a la restructuración y fortalecimiento de la Industria de defensa, la reorganización de las fuerzas armadas y la consolidación de la defensa como área importante de la política nacional y externa.

La segunda parte del documento trata sobre las medidas de implementación, comenzando con un análisis sobre el contexto de la defensa de Brasil. A continuación, se detalla qué se entiende por hipótesis de empleo y la acción conjunta de las fuerzas armadas para atenderlas, así como sus fundamentos. A su término, comienza una larga sección con definiciones más operativas relativas a los siguientes aspectos: la estructuración de las fuerzas armadas, las cuestiones de ciencia, tecnología e innovación, la industria de material de defensa, la inteligencia de defensa, los recursos humanos, la enseñanza, la movilización, la logística, el comando y control, la infraestructura, la garantía de la ley y el orden, la estabilidad regional, la inserción internacional y la seguridad nacional.

Por último, la Estrategia culmina con una sección de disposiciones finales en la cual se detallan las medidas y documentos complementarios que deberían presentarse para hacer efectiva la Estrategia, tales como los planeamientos estratégicos de cada una de las fuerzas, así como los proyectos de ley para

presentar ante el Congreso con el fin de instrumentar las disposiciones del documento.

Si bien Brasil ya había emitido dos PDN, la END fue un documento singular, cuyas particularidades fueron señaladas por distintos expertos. Entre ellos, Rizzo de Oliveira (2009) subrayó que la END se destaca por su "tono categórico y afirmativo", lo cual, a nuestro entender, simboliza el mayor peso del poder político en su formulación, en coincidencia con parte importante del pensamiento estratégico que se había formado en las fuerzas armadas durante las décadas anteriores, el cual fue objeto de nuestro análisis en los capítulos II y III. Por su parte, Saint-Pierre (2009) sostuvo que el lanzamiento de la END quebró la tendencia pasiva en materia de política de defensa brasileña, tomando el gobierno por primera vez desde la democracia la iniciativa política en esta área de cuestiones, en la cual el poder corporativo militar siempre había gozado de autonomía. El autor también destacó el carácter inédito de este documento, ya que significó por primera vez hacer públicas "la visión del mundo, de la región sus percepciones de las amenazas y desafíos a sus intereses, así como la organización, disposición y disposición de la fuerza para afrontarlos", en virtud de lo cual la END despertó gran interés internacional.

Sobre el rol protagónico jugado por los actores políticos en la formulación de la END también se manifestó Ramalho da Rocha (2008), ponderando este proceso en comparación con aquellos de los cuales surgieron tanto la PDN de 1996 como la de 2005, en menor medida. Como mencionamos más arriba, a pesar de las disposiciones contenidas en el decreto relativas a cuáles actores debían participar de la formulación de la END, a partir de una entrevista con el coronel Orlando Vieira de Almeida, quien trabajó asesorando a Mangabeira Unger en la formulación del documento, pudimos conocer el peso real de los distintos actores durante el proceso de redacción que realmente sucedió. El coronel Almeida había trabajado junto al ministro Viegas, tanto durante su gestión en esta cartera como en calidad de agregado militar cuando el diplomático se desempeñaba como embajador en Perú. Vieira nos refirió que, cuando pasó a la reserva, trabajó para la campaña del presidente Lula, y luego de la victoria del PT recibió una invitación del ministro Viegas para trabajar como su asesor. Una vez que este renunció, el coronel Almeida también abandonó la cartera y se dedicó a la función académica, hasta que en enero de 2008 fue convocado por Mangabeira Unger para ofrecerle

convertirse en su asesor para la formulación de la END. Según nos confió el coronel, “pasados seis meses (Mangabeira) no conseguía elaborar el primer borrador porque su asesoría estaba compuesta sólo de militares y había toda una dificultad de hacer una END que colocase al poder civil como actor principal de la conducción de la defensa en Brasil”.

Almeida subrayó el rol que junto al ministro tuvo en la formulación del documento, a la vez que celebraron varias reuniones junto a Jobim y los comandantes de las tres fuerzas y los estados mayores, encuentros que el coronel calificó como muy duros en virtud de los intereses que se negociaban. Mientras que Mangabeira Unger se ocupó de la redacción de la primera parte, de perfil más político, Almeida hizo lo propio con la segunda. De igual manera, supimos a partir de la entrevista que realizamos al profesor João Roberto Martins filho que los almirantes Flores y Vidigal habían conversado mucho con Mangabeira Unger, según le confiaron ambos militares como parte de entrevistas que realizó en el marco de sus investigaciones, información que también nos confirmó el coronel Almeida. En lo que respecta a la participación de miembros de la comunidad académica, Almeida comentó que el ministro atendió a varios académicos, entre ellos a Eliézer Rizzo de Oliveira, y recibió un documento del coronel Cavagnari– quien había sido invitado pero no había podido viajar a Brasilia. Asimismo, el profesor Martins filho nos mencionó que tanto él como Samuel Alves Soares habían dialogado con el ministro Jobim con respecto a la END.

De esta manera, Almeida confirmó el rol fundamental de Mangabeira Unger, al sostener que “si bien Jobim presidía como Ministro de la defensa el grupo de formulación de la END, el relator, quien presentaría la propuesta sería el jefe de la SAE”. Dicho grupo era relativamente reducido, incluyendo junto a la SAE al ministerio de Ciencia y Tecnología, el ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores, aunque “lo cierto es que ese grupo se reunió poco”, nos aseguró el coronel.

De este modo, tanto los actores mencionados por Almeida como el peso relativo que tuvieron abona nuestra interpretación respecto a que –aun en un contexto de persistencia de la autonomía institucional de las fuerzas armadas- no debe subestimarse el rol protagónico que en el ejercicio de formulación de los entendimientos que subyacen a la política de defensa brasileña actual tuvieron

tanto actores políticos de primera línea como los pensadores estratégicos cuyas ideas trabajamos en los capítulos anteriores.

Lo que es más, la influencia de estos actores llevó a que el documento resultante contemplara tres entendimientos claves con los cuales coincidían ambos actores. Así, el consultar respecto a las prioridades que tenía el gobierno con respecto a la END, el coronel Almeida subrayó, por un lado, el interés de colocar al poder militar bajo la égida del poder civil, "pasar a los militares el mensaje de que no existe un poder militar si no emana del poder político, del poder civil". De hecho, señaló que la formulación original del documento incluía palabras más duras provenientes de la pluma de Mangabeira Unger que luego tuvieron que ser negociadas y retiradas, pero que la END terminó de todas maneras afirmando la voluntad de fortalecer la conducción política. Por otro lado, la END buscaba dejar en claro "una posición un poco antagónica al servilismo brasileño al primer mundo, y en especial a los Estados Unidos", posición vinculada a otra creencia de Mangabeira Unger en relación a que "ningún país desarrollado podría ocupar un espacio en el primer mundo sin una defensa fuerte". Finalmente, Almeida rescataba "otra posición que nos parecía muy clara, y no era sólo de Mangabeira sino también de Jobim, es una posición de mayor unión de América del Sur"[141].

También tuvimos la oportunidad de consultar sobre la formulación de la END al general Sergio W. Etchegoyen, ex comandante de la ECEME, quien se desempeñara como asesor del ministro Jobim durante la redacción de este documento. En su evaluación del proceso, Etchegoyen también ponderó la variable política al sostener que:

> "La END fue sometida a un proceso de discusión política muy intensa (…), en una discusión académica muy intensa, en una discusión con los militares (…) la arquitectura política fue muy interesante porque fue construyendo un consenso. De manera que si uno va a documentos más antiguos de las tres fuerzas, se ve que cuando la END trata de las tres fuerzas, esta refleja muchas cosas antiguas de las fuerzas, no se iba a inventar la rueda"[142].

---

[141] Sobre esta cuestión, durante la entrevista el coronel Almeida agregó que "(...) en la época, también de parte de Jobim, Mangabeira, y del propio presidente Lula, participamos de tres o cuatro reuniones con el Consejo de Defensa, mostrando la END, reuniones interesantísimas. Se veía muy claramente la idea del gobierno, del poder político de entonces, que sólo conseguiríamos romper ese lazo de servilismo al poder emanado del Norte si nos uniésemos los del Sur, eso era muy claro".

[142] Entrevista realizada al general Sergio Etchegoyen, el 19 de diciembre de 2013 en Brasilia.

Esta declaración del general Etchegoyen muestra tanto el rol fundamental de funcionarios políticos como la inclusión de posiciones ya tomadas por parte de las fuerzas armadas. Esto último fue criticado por parte importante de los miembros de la comunidad académica, quienes nos manifestaron que la END había sido un ejercicio político que hilvanó opiniones ya existentes en las fuerzas armadas, a la vez que la convocatoria a los expertos civiles había sido de carácter superficial.

Sin desconocer el déficit de transparencia y participación civil de esta iniciativa, creemos que no debe pasarse por alto tanto la conducción del proceso por parte de un alto funcionario designado por el presidente, así como la coincidencia –en términos generales- entre la voluntad política y los intereses de las fuerzas armadas, alrededor del pensamiento estratégico que fuimos delineando en los capítulos anteriores. Un claro indicador de esta convergencia fue la satisfacción de las fuerzas armadas con el documento final. Sobre esta cuestión el coronel Almeida nos manifestó que escuchó a militares con puestos claves del Ejército y también de la Marina decir "El PT nos trata mucho mejor que los *tucanos*, ellos piensan como nosotros, son nacionalistas". Dejando de lado a la izquierda más radical, solo se diferencian al hablar sobre la Comisión de la Verdad. En lo que hace al resto de las cuestiones, Almeida señaló que las fuerzas armadas reconocen que una parte del PT está con ellos y que se trata de una minoría muy actuante. En función de esto, Almeida destacó el grado de satisfacción militar con la END, señalando que algunos miembros del Estado Mayor del Ejército observaron que "tuvo que venir un gobierno del PT para tener lo que los militares siempre quisimos tener, un plan de defensa, un camino para la defensa nacional".

El ministerio y la comunidad académica de defensa

Abordamos en este apartado otro indicador de la percepción que tuvieron las autoridades de la defensa durante el segundo mandato de Lula da Silva respecto a que tener la iniciativa en los espacios y las instancias de reflexión y debate sobre la defensa nacional constituye una herramienta de la conducción política de esta área.

En primer lugar, seis años después de la experiencia del Círculo de Itaipava, el ministerio de Defensa organizó entre marzo y junio de 2010 un nuevo ciclo de

seminarios bajo el título *"Seguridad Internacional: Perspectivas Brasileñas"*. Tal como subraya el libro al cual dio lugar el evento, en el espíritu de la END, el ciclo pensaba constituirse en un paso importante en la búsqueda de la construcción de una evaluación del panorama estratégico global eminentemente brasileña, algo hasta entonces indisponible en el país –que era obligado a recurrir a estudios semejantes organizados en el exterior, casi siempre elaborados desde la óptica de las grandes potencias (Simonsen, 2010: 12). Con este propósito, la cartera de defensa convocó a representantes de los sectores académicos, empresarial y gubernamental a debatir sobre la seguridad internacional y sus implicancias para Brasil de cara al aumento de la participación y de la influencia del país en el panorama mundial, con el objetivo de ampliar el alcance de la discusión.

El ciclo se organizó en cinco seminarios alrededor de los siguientes ejes temáticos: el escenario global, los desafíos contemporáneos, la situación regional, las perspectivas brasileñas y las realidades regionales. Una vez concluido, se recogieron los trabajos presentados en un libro, pensado como fuente de referencia para subsidiar nuevas investigación sobre la temática de la seguridad internacional[143]. De la misma manera, la introducción a esta publicación, firmada por el ministro Jobim, estableció que "los insumos contenidos en este trabajo servirán en el futuro como base, a pesar de su carácter no oficial, para la elaboración del Libro Blanco de la Defensa, al igual que para la revisión de los instrumentos normativos existentes, como la Estrategia nacional de Defensa (END) y la Política Nacional de Defensa (PDN)" (2010: 16).

Confirmando el peso de los funcionarios políticos de la línea autonomista, de la sesión de apertura participaron tanto el ministro Jobim, como Samuel Pinheiro Guimaraes –quien había remplazado a Mangabeira Unger como Secretario de Asuntos Estratégicos en 2009- y Antonio Patriota, secretario general de las Relaciones Exteriores. Otros altos funcionarios que pasaron por el seminario fueron Marco Aurélio García, los diputados Aldo Rebelo y Raul Jungman, así como el Comandante de la Marina, y altos oficiales del Ejército. Asimismo, entre los participantes encontramos a miembros de la comunidad académica, como Eliézer Rizzo de Oliveira, Héctor Saintt-Pierre, Antonio Carlos Pereira, Eurico

[143] Formaron parte de la organización, en primer lugar, la Fundación Getulio Vargas, la Fundación Fernando Álvares Penteado, la Federacao das Industrias do Estado de Sao Paulo (FIESP), el Comando del Ejército y el Comando de la Marina.

Lima Figueiredo, Celso Castro, Domício Proença, Antonio Jorge Ramalho, Alcides Costa Vaz, Darc Costa, Williams Gonçalves y Severino Cabral[144]. Algunas de las exposiciones de los funcionarios serán utilizadas en el capítulo siguiente como manifestaciones relativas a la identidad estratégica brasileña.

En segundo lugar, el conjunto de medidas aprobadas en 2010, tendientes al fortalecimiento de la conducción política de la defensa, incluía una instrucción al ministerio para redactar un Libro Blanco de la Defensa Nacional, con el propósito de transparentar información hacia otros países y hacia la sociedad nacional, así como ampliar la participación ciudadana en cuanto al tema[145]. En consecuencia, el 11 de febrero de 2011 el gobierno brasileño sancionó el decreto n° 7.438/11 que creaba el Grupo de Trabajo Interministerial coordinado por el ministerio de Defensa para comandar el proceso de construcción del Libro Blanco, para lo cual se dispuso la realización de seis seminarios, seis "oficinas temáticas" y siete *workshops*, en los cuales participaron académicos, militares y funcionarios, representantes de ONGs, de empresas de defensa, y socios internacionales.

La etapa de los encuentros de discusión tuvo lugar entre marzo y agosto de 2011 y el Libro fue finalmente publicado en julio de 2012, ya durante la gestión del ministro Amorim en la cartera de defensa, en simultáneo con las versiones actualizadas de la PDN y la END. Los seminarios -eventos abiertos a la participación del público en general- se desarrollaron en seis ciudades del país: Campo Grande, Porto Alegre, Manaos, Recife, Rio de Janeiro y Sao Paulo, respectivamente[146]. Durante ellos disertaron en paneles tanto expertos

[144] Destacamos la participación del experto argentino Fabián Calle, producto quizás de su cercanía persona con Etchegoyen, según nos manifestara el general.

[145] El Proyecto Nova Defesa fue un paquete de medidas lanzado en agosto de 2010, cuyo elemento principal fue la "*Lei Complementar da Defesa* (n° 136), que alteró la *Lei Complementar* n° 97 de 1999, así como tres decretos presidenciales, una medida provisoria y un proyecto de ley para enviar al Congreso. Uno de estos decretos estableció la Estructura Militar de Defensa, en remplazo de la anterior Estructura Militar de Guerra, la cual insertó al ministro de Defensa en la cadena de comando de las fuerzas armadas, como intermediario entre el poder político y el instrumento militar. Este funcionario obtuvo también la atribución de escoger libremente a sus secretarios, lo cual antes estaba en manos de las fuerzas. Asimismo, los comandantes de estas, antes sugeridos por ellas mismas, pasan a ser indicados por el ministro y nombrados por el Presidente. Finalmente, otra importante atribución ganada por el ministerio de defensa es la formulación de la propuesta presupuestaria de las fuerzas, en conjunto con las mismas. Otra de las medidas creaba el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas como órgano de asesoramiento permanente del ministro. Asimismo, se dispuso una restructuración del ministerio de Defensa que consistió en la creación de dos nuevas secretarías y un considerable aumento del personal civil. Por último, el paquete incluía una Política de Educación de Defensa, como iniciativa conjunta entre la cartera de Defensa y la de Educación, así como la creación del campus Brasilia de la ESG.

[146] Los títulos de cada uno de los seminarios fueron: 1) La sinergia entre la Defensa y la Sociedad. "El lugar de la defensa en la sociedad brasileña: entre las intervenciones domésticas y los

académicos, funcionarios de defensa y relaciones exteriores y militares, estos últimos en una proporción mayor en relación a los eventos anteriormente mencionados. De entre los miembros de la comunidad académica aquí analizada participaron como expositores João Roberto Martins filho, Samuel Alves Soares y Héctor Luis Saint-Pierre. Entre los funcionarios y políticos participaron el ministro Jobim, el diputado y asesor del PT en temas de defensa, José Genoino, el diputado Raul Jungman y Antônio Jorge Ramalho da Rocha. Finalmente, entre los militares cabe mencionar al general Etchegoyen, al brigadier Teixeira Menezes y al Comandante militar de la Amazonia. Una nota aparte merecen la participación de dos funcionarios argentinos: el ministro de Defensa Arturo Puricelli y el licenciado Leonardo Pablo Hekimián, en calidad de miembro del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED- CDS).

Por su parte, los talleres temáticos fueron instancias presenciales y de trabajo en red, conformadas por académicos, representantes de las fuerzas armadas y de los ministerios involucrados, cuyas discusiones se cristalizaron en un documento, eventualmente aprovechado para la construcción del Libro. Por último, los workshops fueron foros restringidos de los cuales participaron especialistas por medio de entrevistas y exposiciones, que por su disponibilidad limitada no podían participar de los talleres[147].

Como corolario de estas iniciativas, e incluso de la labor que la SEC comenzó en 2003, tuvo lugar en 2013 la constitución de una de las instancias más claras de la relevancia que comenzó a otorgarse a las iniciativas de formulación de pensamiento estratégico. Tal como establecía la versión 2012 de la END, fue creado el Instituto Pandiá Calógeras, un centro de investigaciones cuya misión es "contribuir para desarrollar el pensamiento sobre Seguridad Internacional y Defensa Nacional en Brasil", mediante la elaboración de "análisis críticos e

---

constreñimientos internacionales"; 2) El Ambiente Estratégico del siglo XXI. "Brasil en el escenario regional de seguridad y defensa"; 4) La Defensa y el Instrumento Militar. "La actuación de las fuerzas armadas en el siglo XXI: seguridad y desarrollo"; 5) La transformación de la Defensa Nacional. "Estructura, recursos y capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI"; y 6) La transformación de la defensa Nacional. "La Industria de Defensa como inductor de la Transformación de la Defensa Nacional".

[147] El Libro Blanco contiene un anexo en el cual lista a los "colaboradores", incluyendo nombres de académicos que no participaron como ponentes. Entendemos que quiere decir que su participación tuvo lugar en los talleres temáticos y workshops, información que hemos chequeado para el caso de Samuel Alves Soares, Rafael Antonio Duarte Villa y Joao Roberto Martins filho. También incluye los nombres de Williams da Silva Gonçalves, Severino Bezerra Cabral Filho, Maria Celina D´Araujo Eurico de Lima Figueiredo y Eliézer Rizzo de Oliveira.

independientes sobre temas considerados prioritarios por la END, con énfasis en tres líneas de investigación: el entorno estratégico, haciendo foco en América del Sur y el Atlántico Sur, la economía de la defensa y los escenarios prospectivos de guerra del futuro".

Este órgano civil, dirigido por el profesor Ramalho, tiene la atribución de asistir al ministro de Defensa a través de la producción de análisis, la promoción del diálogo con la academia y la sociedad civil y el estímulo a la producción de conocimiento sobre temas de interés de la defensa nacional, como un medio para "fortalecer la relación entre civiles y militares de manera permanente y estructurada". Para lograr este propósito, el Instituto promueve y participa en eventos académicos que estimulen la integración con universidades[148], a la vez que busca "implantar y mantener un centro de documentación de referencia y bases de datos y realizar proyectos que lleven a la construcción de nuevos paradigmas de pensamiento y acción en el ámbito de la defensa nacional"[149].

Este interés en la articulación con la comunidad académica, así como la convocatoria a los expertos a participar de los dos eventos arriba analizados, constituyen indicadores de una creciente intención de diálogo con los expertos civiles, quienes por su lado habían capitalizado años de desarrollos para construir una organización propia. Una instancia de articulación previa había existido entre 1983 y 1998 en el marco del Grupo de Estudios sobre Estado, Sociedad y Fuerzas Armadas de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)[150] (Miyamoto, 2001: 17). Según nos relató el profesor Ramalho, en el marco de los esfuerzos de la SEC por establecer vínculos con asociaciones académicas específicas, esta oficina colaboró, junto a Celso Castro y Joao Roberto Martins Filho, en el restablecimiento del grupo en octubre de 2005 durante el XXIX Encuentro Nacional de la asociación, reunión en la cual los mencionados académicos, entre otros, decidieron la constitución de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ABED). El propósito de institucionalizar la red de expertos que ya venían trabajando sobre temas de defensa desde hacía dos décadas consistía en:

---

[148] En 2014 co-organizó junto a la ABED y la UnB el VIII Encuentro Nacional de Estudios de Defensa de dicha asociación.

[149] Información relevada del sitio web del ministerio de Defensa de Brasil, disponible en http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/estudos-estrategicos/instituto-pandia-calogeras-ipc

[150] Manuel Domingos neto logró la conformación del Grupo Técnico Defesa do CNPq,

> “congregar a investigadores que desarrollen investigaciones sobre defensa nacional, seguridad nacional e internacional, estrategia, guerra y paz, relaciones entre fuerzas armadas y sociedad, ciencia y tecnología en el ámbito de la defensa nacional y cuestiones militares en general, buscando promover el desarrollo del área, el intercambio de ideas, el debate de problemáticas pertinentes a ese campo de conocimiento y el resguardo de intereses comunes” (Estatuto ABED, art 4°)[151].

Alrededor de esta institución comenzaron a nuclearse las distintas universidades, centros de estudio e incluso academias militares que venían desarrollando investigación y docencia sobre la temática, tal como documentamos en los dos capítulos anteriores. Las autoridades elegidas cada dos años constituyen un claro indicador de la relevancia en tanto miembros reconocidos de la comunidad académica brasileña sobre defensa. Así, los presidentes fueron João Roberto Martins Filho (2007-2008), Eurico de Lima Figueiredo (2008 – 2010), Samuel Alves Soares (2010-2012), y Manuel Domingos neto (2012-2014). Asimismo, participaron de las directorias ejerciendo diversos cargos otros miembros aquí nombrados, entre ellos: Eliézer Rizzo de Oliveira, Héctor Saint-Pierre, Maria Celina D’araujo, Suzeley Kalil Mathias, Delano Teixeira Menezes, Vágner Camilo Alves y Eduardo Munhoz Svartman.

De esta manera, a partir de 2007 la ABED realizó Encuentros Nacionales anuales, en los que participaron no sólo los miembros de la comunidad académica –consagrados y nóveles- sino también un gran número de funcionarios políticos y militares. Entre los primeros cabe mencionar la participación de los ministros de Defensa Jobim y Amorim, de Samuel Pinheiro Guimarães, Roberto Amaral, los diputados Raul Jungmann y José Genoino. Entre los militares, cabe subrayar la participación de Ferreira Vidigal, de ex ministros de la Marina y los comandantes de la ECEME y la Escuela de Comando y Estado-Mayor de la Aeronáutica (ECEMAR) y los directores de la EGN y la ESG. También fueron invitados miembros de la comunidad epistémica argentina, como Luis Tibiletti, Ernesto

[151]Cabe subrayar la trayectoria de algunas universidades, en particular la Unicamp y la Unesp en las investigaciones sobre autonomía militar y relaciones civiles-militares, entre las cuales sobresalen las de Samuel Alves Soares (2004, 2005), Alexandre Fuccille (2006), Héctor Saint-Pierre y Suzeley Kalil Mathias (2001, 2012) y João Roberto Martins filho (2000). Sobre esta temática también se destacaron los investigadores del CPDOC-FGV como Celso Castro y Maria Celina d’Araujo (2000, 2001). Este objeto de investigación también fue compartido con miembros de la comunidad epistémica argentina, tales como Marcelo Saín (1997, 2000, 2010), Marcela Donadío (2008, 2010), Ernesto López (1994, 2001)

López, Paz Tibiletti y Marcela Donadío, así como referentes de otros países de la región ya nombrados como Julián González Guyer, Pablo Céli de la Torre.

A partir de lo dicho hasta aquí, entendemos que mientras que durante la década anterior, fundamentalmente a partir de la gestión de Cardoso, se había logrado establecer la estructura institucional básica y embrionaria de una conducción civil sobre la política de defensa, fue durante los gobiernos del PT que tuvieron lugar una serie de iniciativas que avanzaron sobre una segunda dimensión de la conducción política: el delineamiento de un concepto estratégico vinculado con definiciones nacionales de política externa. Pero la reconstrucción de actores y procesos realizada en este apartado demuestra que este designio no se trató sólo de una iniciativa presidencial, aunque el apoyo de Lula a estos procesos haya resultado clave. Los factores aquí analizados –el rol de lo autonomistas y sus coincidencias con el pensamiento soberanista que había ido conformándose en las décadas anteriores, junto a la creación de nuevas instancias oficiales de reflexión estratégica con militares y civiles- constituyeron elementos fundamentales del ambiente cultural-institucional con efectos sobre la configuración de la identidad estratégica y la propuesta de institucionalizar la cooperación regional en defensa.

Selección y difusión de ideas

Los debates sobre la cooperación en defensa: entre el hemisferio y la subregión

Tal como señalamos en el capítulo anterior, los años noventa habían comenzado con diversos proyectos por reformular las instituciones interamericanas vinculadas con la seguridad y la defensa, entre ellos la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica y más tarde las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Si bien varios países coincidían en el énfasis puesto por estos esfuerzos en el desarrollo de las medidas de confianza mutua, existía una discrepancia entre algunos de estos estados, fundamentalmente Argentina, Chile y Brasil en torno a la propuesta norteamericana de involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, entre ellas el combate del narcotráfico, el terrorismo y otras manifestaciones del crimen organizado. Ciertamente, esta posición era mucho más clara al interior de la comunidad epistémica, mientras que algunos sectores políticos y militares argentinos

disentían con ella en esta cuestión. De igual manera, en Brasil se daba una situación confusa en la cual esta postura -desaconsejada por los pensadores estratégicos- era adoptada de manera selectiva por el gobierno en diversas situaciones de mantenimiento del orden interno, y aceptada por un sector del Ejército como una potencial solución a la crisis de identidad militar[152].

A pesar de estas ambigüedades, los países del Cono Sur resistieron las sucesivas presiones norteamericanas en favor de esta modificación de las funciones militares, aun cuando estas recrudecieron en ocasión de la puesta en marcha del Plan Colombia. En 2002, la Asamblea General de la OEA realizada en Barbados, culminó con la Declaración de Bridgetown que ya esbozaba el reconocimiento de que "las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional", tal como también era señalado en la Declaración de la Conferencia de Ministros de Defensa de octubre del mismo año, realizada en Santiago de Chile.

Frente a este contexto, el tema se volvió un objeto recurrente de reflexión y debate en la comunidad regional de estudios de defensa. De hecho, como evento previo a la última conferencia mencionada había tenido lugar una reunión académica preparatoria organizada por FLACSO-Chile, con el auspicio del Ministerio de Defensa de ese país y de la Secretaría Ejecutiva de la Conferencia Ministerial. Durante esta actividad, se realizaron exposiciones y debates en torno a las temáticas vinculadas a "las nuevas amenazas a la seguridad regional, los mecanismos y estructuras institucionales, el rol de las fuerzas armadas y el papel que cumple el establecer una metodología estandarizada para comparar el gasto

[152] Resulta interesante destacar que la autonomía de los militares con respecto al poder político en Brasil no sólo responde a las dificultades propias de desarmar estructuras institucionales y de poder que datan de décadas atrás, sino también a una suerte de aquiescencia del poder político que ha aprovechado esta situación. Como estudiaron Martins y Zirker (2000) respecto a la relación entre Cardoso y las fuerzas armadas, las decisiones que el mandatario tomó en relación a aumentar el gasto militar y los sueldos del personal militar, incluso en contradicción con la política económica general de equilibrio fiscal y ajuste, lejos de lograr el control político, no hicieron más que reforzar esa autonomía. Como contrapartida, Cardoso contó con las fuerzas armadas para intervenir en crisis sociales, llegando a "rutinizar la intervención militar en conflictos civiles". En cuanto al gobierno de Lula, Martins filho conserva esta perspectiva crítica al analizar la manera en que el presidente gestionó cuatro crisis relacionadas con las fuerzas armadas. La falta de voluntad política del presidente Lula hasta 2007 de involucrarse realmente en estas cuestiones se expresó en la elección de los ministros, alternando entre algunos que contaban con vocación pero sin apoyo (José Viegas Filho) y otros que carecían de ambas (José Alencar), o no eran respaldados por el presidente (Walder Pires), cuestión que se modificó con la designación de Jobim (2010).

militar", a partir de lo cual se publicó el libro "*Seguridad y defensa en las Américas: la búsqueda de nuevos consensos*".[153]

En virtud de la fuerte incompatibilidad entre esta tendencia hacia el involucramiento de los militares en el combate de nuevas amenazas y las creencias de la comunidad epistémica, la temática ocupó un lugar destacado en la agenda de investigación conjunta con otros países. Entre las varias instancias en las cuales se trató la cuestión destacamos el proyecto realizado por el PIFAS-UNQ y un conjunto de investigadores de las universidades del estado de São Paulo, puntualmente, la UNESP, la UNICAMP y la UFSCAR, instituciones que conforman parte del núcleo fundamental de la ABED. En el marco del proyecto conjunto realizaron una serie de actividades –entre ellas dos seminarios, uno en la UNQ y otro en Campinas- alrededor del título "*Argentina y Brasil frente a las nuevas amenazas*", en abril y agosto de 2001, respectivamente.

Como producto de los trabajos, en 2004 editaron sendos libros en español y portugués, en cuya introducción resulta sencillo identificar la vinculación conceptual entre la separación entre seguridad y defensa como elemento de una política de defensa democrática y la negativa a involucrar a las fuerzas armadas en el combate de las nuevas amenazas. Esta innovación intelectual de la comunidad epistémica, seleccionada políticamente como concepto fundamental de las principales normas de la defensa nacional constituyó a la vez una idea difundida por este grupo, tal como se puede observar en esta publicación, así como en la política oficial hacia las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas.

En este sentido, los contribuidores del volumen sostuvieron que el restablecimiento de gobiernos civiles en ambos países había significado una serie de esfuerzos de parte de las fuerzas políticas por construir el control civil que suponían entre otras cuestiones "iniciar un proceso gradual y firme de 'desmilitarización' de los asuntos relativos a la seguridad interna, procurando apartar de ellos –legal e institucionalmente- a las fuerzas armadas y buscando por otro lado, la inserción plena de estas en la Defensa Nacional" (López y Saín, 2004: 14). De similar manera, en el marco de esta dimensión académica del

[153] Entre los miembros de la comunidad regional de estudios de defensa invitados a exponer en el seminario se encuentran los argentinos, Pedro Villagra Delgado y Rut Diamint, así como colegas del resto de los países de la región: Franciso Rojas Aravena y Paz Milet (editores del volumen), Raúl Benítez Manaut, Margaret Hayes –figura clave del CHDS-, Hal Klepak y Francine Jácome, entre otros. Destacamos también en el rol de participantes la presencia de Ángel Tello, Eliézer Rizzo de Oliveira, Marcos Robledo y Guillermo Holzmann.

diálogo bilateral, constataban que las nuevas amenazas habían aumentado su perfil en la agenda de seguridad hemisférica y argumentaban que la participación de los militares en materia de seguridad interna "significaría un peligroso retroceso institucional, cuyo rasgo más notable se advertiría en el aumento de la autonomía militar, lo que posibilitaría la intromisión de las fuerzas armadas en ciertas esferas políticas" (López y Saín, 2004: 16).

En este marco de discusión regional respecto a las implicancias de las nuevas amenazas para los cambios de las fuerzas armadas latinoamericanas de pos Guerra Fría, la OEA organizó la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada los días 27 y 28 de octubre de 2003, que resultó en la "Declaración sobre Seguridad en las Américas". Este documento condensó el reconocimiento de las modificaciones en la agenda de seguridad hemisférica al sostener que:

> "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, al 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".

La adopción del concepto de seguridad multidimensional podría entenderse como una derrota de la posición de la comunidad epistémica y los sectores que coincidían con ella en mantener un estricto concepto de *seguridad estratégica*, claramente contraria a esta ampliación del concepto de seguridad, "abarcando aspectos no sólo relativos a la seguridad interior sino también a la política general (…) llegando a comprender todo el accionar gubernamental", tal como criticara Ugarte (2004). A pesar de esto, pocas líneas después, la declaración incluyó el reconocimiento del derecho soberano de todo estado de:

> "(…) identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas".

Y más adelante la declaración insistía en que:

> "Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado".

La inclusión de estas dos aclaraciones constituye un claro indicio de que, en primer lugar, la idea defendida por parte de la comunidad epistémica informaba los entendimientos de la política finalmente llevada adelante por parte de estados como Argentina, Chile y Brasil[154]. Y en segundo lugar, ponía de relieve las crecientes diferencias de criterios respecto a la seguridad regional entre las subregiones del continente. Mientras que el panorama a nivel hemisférico aparecía dominado por la discusión arriba apuntada, en sintonía con las iniciativas tendientes a la integración y la cooperación entre los países sudamericanos, inauguradas con la I Cumbre de Presidentes de América del Sur de 2000, el 27 de julio de 2002 estos estados firmaban la Declaración de Zona de Paz Sudamericana. Este documento, que se sumaba a las Declaraciones del Mercosur, Chile y Bolivia como Zona de Paz, y la correspondiente a la Comunidad Andina, reiteraba la decisión de mantener estos espacios como zonas libres de armas de destrucción masiva, a la vez que insistían en el compromiso de los estados con la prohibición del uso o la amenaza del uso de la fuerza en la resolución de las disputas y el reconocimiento del valor de las medidas de fomento de la confianza.

Estas declaraciones constituyen indicadores de que los estados de la región valoraban en primer lugar la conceptualización de la seguridad regional en términos de la paz y la estabilidad en las relaciones interestatales a través de la prevención de los conflictos, elemento fundamental del concepto de seguridad cooperativa, sobre el cual trabajó conceptual y políticamente la comunidad epistémica argentina. A pesar de esto, quedaba pendiente una mayor institucionalización de aquel consenso mínimo al cual parecían haber arribado.

Ya señalamos en el capítulo III que la comunidad epistémica argentina había propuesto a Brasil en varias oportunidades la creación de mecanismos formales para encauzar ese diálogo político, incluyendo al resto de los miembros del Mercosur, plenos y asociados. Estas propuestas habían sido resistidas y dilatadas fundamentalmente en función de las divergencias de pensamiento desarrolladas en dicho capítulo[155]. Pero como un elemento de cambio, valoramos el análisis que en

---

[154] Por medio de un análisis de los documentos estratégicos de Argentina, Chile y Brasil, Ugarte explicaba que estos estados comparten concepciones que coinciden en establecer "el ámbito de la defensa considerando la disuasión o defensa ante agresiones externas, la soberanía, independencia e integridad territorial como intereses vitales fundamentales a defender, y la participación en la defensa del conjunto de la sociedad" (Ugarte, 2003)

[155] Esta interpretación nuestra se suma a otro factor señalado por Winand (2010), respecto a que el ministerio de Relaciones Exteriores brasileño había sido el principal obstáculo a la concreción de

esos primeros años del impulso sudamericanista hacía Rizzo de Oliveira, señalando que en paralelo a la continuidad de esa reticencia diplomática brasileña, surgía entre algunos actores políticos del gobierno de Lula da Silva una opinión favorables a apoyar la construcción de una estructura institucional para la dimensión militar del Mercosur, hasta el momento pensado como el "techo" de la integración (Ramalho, 2008). Entre estos nombra a "miembros del círculo íntimo del presidente Lula", como Marco Aurelio García y José Dirceu, quienes se habían manifestado a favor de la "integración económica, política y militar de América del Sur"; aunque también dejaba en claro que esa propuesta había sido descartada por Itamaraty y por el ministro Viegas. Este último, si bien no rechazaba de plano aquella posibilidad, era sin embargo más favorable a un tipo de integración regional más vinculada a la conformación de "'un pool de países compradores', con el objetivo de abaratar costos" (Rizzo de Oliveira, 2004; Mathias y Matijascic, 2011).

Mientras que la concepción de la cooperación en defensa que esbozaba Viegas se encuentra teñida de un importante sesgo utilitarista, en tanto se basa en el aprovechamiento de las ventajas que en términos de economía de escala esto podría significar para las industrias militares de la región, otras visiones más políticas también se hacían presentes. En este sentido, señalamos como interesante el hecho de que en estos años comenzaba a utilizarse la expresión "construcción de la identidad regional en defensa", en particular –pero no exclusivamente- entre la comunidad epistémica argentina de la defensa. Esta referencia la encontramos tanto en las discusiones que tuvieron lugar en los últimos dos ENEE argentinos[156], como en el documento "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática", cuando las conclusiones arribadas por la Mesa 2: El papel de las FFAA en el nuevo contexto estratégico internacional y regional los miembros evaluaban:

> "Una firme posibilidad en el avance de la integración regional en materia de defensa, estaría constituida por la conformación de una alianza

---

ese proyecto, incluso más que las fuerzas armadas, a raíz de su la supervivencia de una memoria de rivalidad con Argentina entre sus funcionarios.

[156] En el VI ENEE, Ugarte (2003) se preguntaba si había llegado el momento para la integración regional en defensa, a partir de lo cual presentaba un extenso y detallado trabajo que sopesaba las oportunidades abiertas para institucionalizar la dimensión de la defensa en el Mercosur ampliado, así como sugería una serie de pasos y organismos a constituir, en relación con la experiencia de la Unión Europea sobre política exterior y de Defensa común. Asimismo, en el VII ENEE Ugarte (2004b) analizó "los pasos concretos para comenzar la real construcción de la identidad regional en materia de defensa y, a la vez, para complementarla eficazmente con una real cooperación hemisférica en la materia".

> subregional que construyera una identidad subregional en materia de Defensa, cooperante y no antagónica con el sistema hemisférico. Esto contribuiría a proyectar disuasión hacia afuera de la región" (Ministerio de Defensa, 2004: 26)

Como mencionamos al comienzo del apartado anterior, la coalición entre la línea autonomista de Itamaraty y los miembros del PT vinculados a la formulación de política externa impulsaron el proceso de integración regional sudamericano que retomó los avances de las Cumbres de Presidentes de América del Sur, propuso su institucionalización primero en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) y luego la UNASUR. Si bien en el Tratado constitutivo de la CASA la defensa estaba mencionada como un área sujeta a la cooperación regional y se habían realizado algunas reuniones informales de ministros de defensa –con sólo una reunión oficial, celebrada en julio de 2006 en Bogotá- lo cierto es que esta área de cuestiones no fue objeto de mayores avances hasta que a comienzos de 2008 Brasil propusiera la constitución de un CDS en el marco de lo que desde mayo de ese año sería la UNASUR.

La primera mención en la prensa sobre la propuesta de crear este organismo ocurrió en febrero de 2008 durante la visita del Presidente Lula da Silva y el ministro Jobim a Buenos Aires, quien se reunió con la entonces ministra argentina, Nilda Garré. De hecho, según lo que nos comentara el general Etchegoyen durante la entrevista, la misma END partía de la convicción de que la postura sudamericana desde el punto de vista de la defensa de Brasil ya debía haber cambiado hace mucho tiempo. No obstante esto, la propuesta de la creación del CDS surgió con verdadera fuerza a partir del conflicto desatado entre el gobierno de Colombia y el de Ecuador el 1° de marzo de 2008 a causa del ataque del ejército colombiano al lugar donde acampaba Raúl Reyes, el segundo miembro en importancia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en el departamento de Putumayo, en la frontera con Ecuador.

A partir de estos acontecimientos, que desataron un alto grado de tensión entre Colombia, Ecuador y Venezuela, la promoción de la creación del CDS pasó a ubicarse en un lugar central de la agenda del ministro de defensa de Brasil, quien comenzó una gira por todos los países sudamericanos con el objetivo de difundir los detalles del proyecto, con miras a ser adoptado por los mandatarios durante la reunión extraordinaria de la UNASUR a realizarse en Brasilia, el 23 de mayo de ese año. Durante la misma, la oposición del presidente colombiano,

Álvaro Uribe, frustró la aprobación del proyecto, a partir de lo cual los presidentes decidieron crear un grupo de trabajo que estudiara el tema y presentara una propuesta definitiva en un plazo de tres meses.

Finalmente, el CDS fue creado durante la Reunión Extraordinaria de la UNASUR en Costa do Sauípe, el 16 de diciembre de 2008, como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, integrado por las Ministras y Ministros de Defensa, o sus equivalentes, de los países de la UNASUR, a la vez que posee una Instancia Ejecutiva, compuesta por las Viceministras y los Viceministros de Defensa. Los objetivos designados son consolidar Sudamérica como una zona de paz; la construcción de una identidad sudamericana en materia de defensa; la generación de consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa; promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas; promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar; facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas; y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa y compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, entre otros.

Luego de casi dos décadas de venir proponiendo a Brasil una mayor institucionalización del diálogo político y la cooperación en defensa, la comunidad epistémica argentina recibió la propuesta del CDS con sentimientos encontrados. Por un lado, con la satisfacción de ver que finalmente existía voluntad política en Brasil para superar la tradicional reticencia a adoptar mayores compromisos de integración. No obstante esto, se lamentaban de que el proceso no hubiese comenzado primero por una etapa previa que sólo involucrara al Cono Sur, región que ya tenía un amplio historial de diálogo y cooperación en la materia y que compartía realidades estratégicas distintas a la andina (Donadío,

2000)[157]. A pesar de este cuestionamiento –y de la sensación incómoda de reconocer que la institucionalización sólo pudo ser posible cuando el socio poderoso así lo quiso- los miembros de la comunidad epistémica no dudaron en manifestar su apoyo, tanto de forma interna como en comunicación con el ministerio de Defensa argentino, al igual que públicamente.

Según el relato de Tibiletti, algunos de los miembros de la comunidad epistémica se reunieron en la oficina de la RESDAL a discutir la propuesta. También se refirió a esto en una nota de prensa al relatar que "Cuando hace año y medio Brasil lanzó la idea de un Consejo de Defensa Sudamericano, junto a un grupo de colegas que trabajamos los temas de relaciones internacionales, seguridad y defensa, hicimos llegar a los ministros responsables y a los presidentes de comisiones del Congreso un documento en el cual analizábamos los pro y contra de la idea". De igual manera, en una entrevista Tibiletti nos comentó que la ministra Garré le solicitó que organizara una reunión con los demás expertos para discutir la constitución del CDS y le hiciera llegar esas opiniones[158].

Así, desde el primer momento, la comunidad epistémica argentina de la defensa se sumó de manera entusiasta a la realización de actividades de apoyo con respecto al CDS, a la vez que el ministerio de Defensa la incluyó como socio activo en una serie de eventos de reflexión sobre el tema, otro claro indicador de selección política. Como ya mencionamos más arriba, la temática de las oportunidades y desafíos de la conformación de una comunidad regional de seguridad fue incluida en la agenda de investigación del CEEPADE. Esta institución realizó de forma conjunta con la Fundación Friedrich Ebert (FES) dos jornadas dedicadas al estudio de temáticas tradicionales de la agenda de investigación de la comunidad epistémica. La primera de ellas, realizada el 8 de junio de 2009, abordó el tema "*El Consejo de Defensa Suramericano: Avances y*

---

[157] En una nota de prensa Tibiletti (2011) expresó el debate en los siguientes términos: "Se resumía en si el Mercosur había alcanzado la suficiente estatura estratégica en términos de espacio de seguridad regional como para absorber el conflicto permanente y de distintas índoles de nuestros hermanos andinos. Algunos sosteníamos que no y que debíamos primero institucionalizar más lo logrado en el llamado modelo cono-sureño de paz y seguridad antes de intentarlo, mientras que otros lo consideraban imperioso en función de sus diversos "frentes" como el amazónico y caribeño en el caso de Brasil".

[158] Tibiletti también mencionó que la ministra Garré le pidió a este grupo de expertos un análisis respecto a las implicancias que la crisis económica global que estalló en 2008 tendría para las cuestiones de defensa.

Perspectivas", y contó con la participación de especialistas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela en un rico debate de ideas sobre la actualidad del proceso de integración en el área de Defensa. La segunda, realizada al día siguiente, abordó la problemática de "*La Conducción política de la Defensa*", desde las perspectivas de Argentina, Ecuador, Uruguay, Brasil, Chile y Bolivia.

La FES ya había realizado en noviembre de 2008, junto con la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), el Seminario "*Hacia un Consejo de Defensa Sudamericano*", instancia que contó con las exposiciones de Garré, Jobim y de Javier Ponce Cevallos, ministro de Defensa Nacional de Ecuador. Los ejes de debate de este encuentro, al cual también asistió parte importante de la comunidad epistémica y otros expertos en defensa, "giraron en torno a la autonomía de la región para diseñar y llevar adelante sus políticas de defensa y las dimensiones que se deben considerar en ese sentido"[159].

Asimismo, en octubre de 2009 la FES –institución en la que Ugarte se desempeñó como coordinador de estudios sobre Defensa- fue convocada por el Ministerio, junto a expertos de Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, para la realización de una reunión de trabajo a puertas cerradas bajo la consigna "*Consejo Suramericano de Defensa: Perspectivas y Desafíos*", seguida de una jornada abierta al público. Dicho encuentro de dos días, coordinado por Ugarte, contó con la participación de "un calificado y relativamente reducido grupo de académicos, funcionarios, diplomáticos y militares, argentinos", así como con las exposiciones de cuatro expertos del Cono Sur: Héctor Saint-Pierre de la UNESP, Paz Milet de la Universidad de Chile, Emilio Pérez Chávez, asesor del Ministro de Defensa de Paraguay, y Julián González Guyer de la Universidad de la República de Uruguay.

Un evento de dimensiones regionales tuvo lugar los días 26 y 27 de mayo de 2011, cuando se realizó en Buenos Aires la Conferencia Internacional "*El posicionamiento estratégico de Suramérica en el siglo XXI*", organizada por el CEED como actividad de apertura de sus funciones. Este evento abierto al público del cual pudimos participar en calidad de asistentes contó con las exposiciones de distintos representantes de los países miembros del CDS, entre ellos funcionarios

[159] Información de nota de prensa. Para el caso de este evento no pudimos conseguir la programación ni la lista de participantes.

de primera línea, como los ministros de Defensa de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Uruguay, Venezuela y Bolivia. También disertaron Samuel Pinheiro Guimaraes –entonces Alto Representante General del Mercosur- Álvaro García Linera –vicepresidente de Bolivia-, la Dra. María Emma Mejía –Secretaria General de la UNASUR-, Alfredo Forti -Director del CEED - y Germán Montenegro –Director de la EDENA. Cabe mencionar también la participación de dos académicos como expositores, Juan Gabriel Tokatlián y Atilio Borón, así como la presencia de parte importante de la comunidad epistémica.

Asimismo, en 2012 un grupo de miembros decidieron crear un mecanismo informal de discusión y reflexión sobre la defensa, con instancias virtuales y presenciales. Si bien la experiencia fue breve, el 22 de octubre de ese año pudimos participar de un encuentro informal al cual asistieron tres miembros de la comunidad académica brasileña: Samuel Alves Soares –entonces presidente de la ABED-, Héctor Saint-Pierre y Suzeley Kalil Mathias. Durante el mismo, se discutió sobre el impacto negativo que sobre el avance del CDS tenían una serie de factores, fundamentalmente el recambio de presidentes que habían sido protagonistas de las iniciativas de integración, dando lugar a proyectos de menor significado político en el marco de la cooperación sudamericana en defensa.

Otra iniciativa que, aunque fugaz, cabría mencionar como un intento de la comunidad epistémica por incentivar los estudios sobre la cooperación regional en defensa ya en el marco de su institucionalización fue el "Programa de estudios sobre los países suramericanos y el proceso asociativo", organizado por la EDENA –dirigida entonces por Germán Montenegro- para realizar jornadas de discusión políticas de defensa de los estados vecinos. La iniciativa no tuvo continuidad más allá del Primer Seminario destinado al caso brasileño, realizado el día 8 de noviembre de 2011, al cual tuvimos la oportunidad de asistir.

Antes de finalizar esta exposición de las instancias a partir de las cuales la comunidad epistémica buscó apoyar la institucionalización de la cooperación regional en defensa, en sintonía con la posición oficial, merece una especial mención la redacción en abril de 2010 de una suerte de solicitada en la que un gran número de miembros de dicha comunidad manifestaban su apoyo a la labor del Consejo, luego de señalar algunas preocupaciones relativas a los impactos que vaivenes políticos tendrían sobre el mismo. En el marco de estas inquietudes, los firmantes identificaban tres cuestiones que los estados miembros debían atender

para fortalecer la labor del CDS. En primer lugar, la consolidación institucional del Consejo, mediante la creación de una Secretaría Permanente "que utilice el expertise ya desarrollado tanto por Chile como por Ecuador", a la vez que proponían que los funcionarios que habían estado involucrados en la etapa de constitución del CDS durante su primer plan de acción tuvieran continuidad durante dos años más, participando de esa secretaría, apuntalando los esfuerzos que le tocaría realizar Guyana al tomar la Secretaría Pró Témpore de la UNASUR.

En segundo lugar, plasmando la creencia en torno al alejamiento de las fuerzas armadas del combate contra las nuevas amenazas, instaban a la efectiva constitución del Consejo Suramericano para la lucha contra el Narcotráfico y Delitos Conexos que ya había sido decidida en la reunión de agosto de 2009, "a los fines que libere al CDS de las tensiones para su involucramiento en asuntos que en la mayoría de los países de la región no caen bajo la responsabilidad de los ministerios de Defensa sino en la áreas de gobernación, interior y justicia y por lo tanto no pueden ser tratadas en el CDS"[160].

Finalmente, reclamaban la aprobación del estatuto del CEED, así como la fijación de su primer Plan de Acción, a la vez que recomendaban la puesta en práctica de forma provisoria –hasta la constitución de dicho organismo- de una política de publicaciones por parte de la Secretaría del CDS con el propósito de "difundir a nivel masivo y en los ámbitos especializados los logros del plan de Acción 2009/2010". [161] Entre los firmantes destacamos la participación de miembros "históricos", como Ugarte, Tibiletti, Martínez, Villagra Delgado, Saín y Melián Masera, así como de aquellos pertenecientes a un círculo más externo o miembros de la "segunda generación": Juan Gabriel Tokatlián, Jose Luis Sersale, Khatchik Der Ghougassian, por un lado, y Germán Montenegro, Jorge Battaglino, Luciano Anzelini y Nicolás Comini, por otro.[162]

---

[160] Ugarte participó como asesor del ministerio en la reunión preparatoria de Cartagena de Indias, que decidió la creación del Consejo Sudamericano de Seguridad Ciudadana.

[161] "*Un apoyo Académico al Consejo de Defensa Sudamericano*". Disponible en http://www.analitica.com/va/politica/documentos/8436064.asp

[162] El resto de los firmantes eran: Carlos Acuña (UDESA), Mariano Aguas (UP), Luciano Anzelini (UBA/EDENA), Justino Bertotto (Universidad de Morón/ESG), Cristian Bonfili (UTDT), Pablo Bulcourf (UBA/UNQ), Nicolás Comini (UNTREF), Enrique Del Percio (UNSAM), Ruben Heguilein (Universidad Nacional de Lanús), Mónica Hirst (UTDT), Roberto López (Universidad Nacional de Lomas de Zamora), Federico Merke (USAL), Vicente Palermo (UBA), César Patrone (USAL), Daniel Romano (Instituto Enseñanza Superior del Ejército),

SEGUNDA PARTE

Las identidades estratégicas y la cooperación regional en defensa

Capítulo V: El CDS como consecuencia de las Identidades Estratégicas

Como sostuvimos en el capítulo I en el cual establecimos el esquema teórico-conceptual y el diseño de la investigación, la Primera Parte de la tesis reconstruye el proceso de investigación, discusión y negociación de las ideas que influyeron sobre la política de defensa argentina, en particular, respecto a la cooperación regional. Asimismo, pusimos de relieve las instancias de interacción entre esta comunidad y los actores de la política de defensa brasileña: los pensadores estratégicos, los funcionarios políticos y militares y la comunidad académica. Señalamos también diálogos y contrapuntos entre las ideas y percepciones sostenidas por ambos. Estos elementos son constitutivos del ambiente cultural-institucional en el cual fueron conformándose las actuales identidades estratégicas.

Cerrando ese paréntesis de la estrategia de *bracketing* a la que nos referimos en el capítulo teórico- metodológico, en esta Segunda Parte es momento de detectar, por un lado, la manera en que las creencias de la comunidad epistémica argentina informan las distintas dimensiones de la Identidad Estratégica del país, y por otro, vincular las ideas de los actores de la política de defensa brasileña con la actual Identidad Estratégica de Brasil. A partir del supuesto teórico constructivista relativo a que las identidades estatales forman parte del ambiente ideacional en el cual se deciden las políticas -en este caso- de defensa, identificamos al finalizar los puntos de coincidencia entre estas identidades, para en el último apartado relacionarlas con las características del CDS.

Las fuentes utilizadas para ilustrar las definiciones identitarias fueron los principales documentos estratégicos emitidos por las carteras de defensa de cada país. Para el caso de Argentina utilizamos la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) de 2009 y el Libro Blanco de 2010 (LB-2010), así como discursos de la ministra Garré y de la presidente Cristina Fernández de Kirchner. Para Brasil, recurrimos a las versiones 2012 de la PDN y de la END, así como a manifestaciones de los ministros Jobim y Amorim y de los presidentes Lula da Silva y Dilma Rousseff. Para ambos casos, serán mencionados documentos

anteriores cuando la comparación con los actuales sea necesaria para sostener el argumento.

Las identidades estratégicas

La Identidad Estratégica Argentina

La dimensión contextual del concepto de identidad estratégica alude a parte importante de las definiciones de la política de defensa contenidas en los documentos estratégicos, basadas en un conjunto de percepciones respecto a: la identificación de las principales características y dinámicas del sistema internacional, la percepción respecto a la distribución internacional del poder, las implicancias de esas dinámicas y esa distribución en relación a las tendencias hacia el conflicto y la cooperación y la designación del entorno estratégico de pertenencia.

En el marco del apartado "Diagnóstico y Apreciación del Escenario de Defensa Global y Regional" presente en ambos documentos estratégicos argentinos arriba mencionados, señalamos la relevancia de dos dinámicas identificadas, que marcan un cambio de perspectiva con respecto al panorama internacional descripto por el Libro Blanco de 1999, el cual subrayaba las fuerzas integradoras de la globalización, con alguna mención al resurgimiento de conflictos que habían quedado en suspenso durante el enfrentamiento Este-Oeste. En primer lugar, los documentos más recientes subrayan la simultaneidad entre iniciativas de cooperación y refuerzo del multilateralismo junto con la existencia de conductas unilaterales que desafían el derecho internacional. Esta dicotomía es ciertamente una consecuencia del elemento de mayor coerción que surgió a partir de la estrategia norteamericana de lucha contra el terrorismo, con antecedentes en algunas iniciativas de finales de la década del noventa que mostraban una agudización de su estrategia de búsqueda de la supremacía, esto es, de explotar su posición de única superpotencia vencedora de la Guerra Fría. Constatando este rasgo saliente del escenario de la seguridad internacional, el Libro Blanco de 2010 se refería a que:

> "En el marco de este esquema se presentan cíclicas tensiones entre las políticas de poder y la aspiración por el respeto al derecho y al orden internacional. El despliegue de políticas de poder registrado en la primera década del milenio y la reproducción de conductas de carácter unilateral

> han deteriorado el escenario mundial en materia de seguridad internacional". (LB-2010: 24)

Asimismo, este documento incluye otra referencia de preocupación en relación a la actuación de las organizaciones de la gobernanza global en un contexto de persistencia de fuertes asimetrías de poder, cuando señala que el sistema multilateral "ha resultado incapaz en más de una oportunidad en los últimos tiempos de resolver conflictos que afectaran intereses sensibles de los actores más influyentes" (LB-2010: 25).

En el marco de esta dinámica de resquebrajamiento del sistema de seguridad internacional, ambos documentos realizan una referencia implícita a una de las formas particulares que adopta esa manipulación de las reglas internacionales que realizan los estados poderosos en torno a la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, cuando menciona como elemento de complejización del panorama:

> "las inevitables tensiones que se generan entre las demandas destinadas a preservar los derechos básicos del ciudadano en cualquier parte del mundo, el necesario respeto por el principio de soberanía y la consiguiente no intervención en los asuntos internos de los Estados" (LB-2010: 25).

En segundo lugar, señalamos la percepción respecto al debilitamiento de los consensos a los cuales se había arribado a comienzos de los noventa respecto a la adhesión a los regímenes internacionales de seguridad, entre ellos los relacionados con el régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva, en torno a cuyo cumplimiento estricto el país había centrado parte importante de su política externa en materia de seguridad durante la década anterior. En este sentido, la DPDN llamaba la atención sobre "la ausencia de consensos genuinos, inclusivos y colectivos en cuestiones claves de los diferentes regímenes de seguridad (por ejemplo, la no proliferación de armas de destrucción masiva)".

Por su parte, el Libro Blanco señala la preocupación en torno a la "progresiva deslegitimación" del régimen de no proliferación nuclear a partir de la actitud de desafío que toman algunos países –mencionando expresamente los casos de Corea del Norte e Irán- los cuales justifican su accionar en función del incumplimiento de las obligaciones de desarme que habían adoptado las potencias nucleares. Frente a esta preocupación, el documento reafirma la política argentina de irrestricto respeto a los documentos firmados, al aclarar que "La prioridad estratégica de la Argentina en esta materia continúa siendo mantener nuestra

región libre de armas nucleares y toda otra arma de destrucción masiva" (LB-2010: 24). A pesar de la persistencia en clave de gran relevancia de la participación en estos regímenes, la inclusión de esta dinámica en tono de preocupación sirve de indicador para comprender la no adhesión del país –en acción concertada con Brasil- al Protocolo Adicional, como veremos más adelante.

Con respecto a la percepción en torno a la distribución mundial del poder como factor estructurante de las dinámicas del sistema, ambos documentos incluyen un apartado especial en el que describen la asimetría interestatal en términos de capacidades militares, en la cual Estados Unidos ocupa una posición de "supremacía indiscutida", posibilitada por su gasto militar superlativo y su total dominio científico-tecnológico en este campo. Este factor impacta en las dinámicas de la seguridad internacional en tanto "la agenda y el escenario internacional en materia de defensa y seguridad internacional se encuentran manifiestamente condicionados por las conductas y las políticas desplegadas por dicha nación" (DPDN)[163]. Si bien nada en estos documentos indica que Estados Unidos es interpretado como una fuente concreta de amenazas, no deja de resultar llamativa la alusión directa a este estado como un elemento condicionante, indisociable de otras expresiones arriba mencionadas en relación a las iniciativas unilaterales. Asimismo, al estar ausente en estos documentos otra referencia positiva en relación a este estado, e incluso a las instituciones hemisféricas identificadas con sus intereses, entendemos que se fortalece la hipótesis de una interpretación en clave de riesgo –aunque no de amenaza- con respecto a Estados Unidos, la cual podría extenderse a sus aliados.

Finalmente, en lo que hace a la designación del entorno estratégico, entendido como el espacio geográfico con implicancias estratégicas para el país, consideramos fundamental subrayar el hecho de que los últimos documentos de defensa nacional señalan a la subregión sudamericana como el ambiente estratégico en el que se inserta la misma. Esta designación es producto de una evolución contingente, que marca la actual percepción de compartir tanto un conjunto de intereses como de vulnerabilidades estratégicas, que van mucho más

[163] El Libro Blanco sumó a esta caracterización de la distribución del poder internacional un elemento de "la relativa pero creciente multipolaridad" en la dimensión político- económica, expresada en el peso que están adoptando los bloques de países como el BRIC, aunque no hay mayores precisiones sobre la estructura de poder internacional.

allá del discurso político-ideológico basado en la Patria Grande y la epopeya de los libertadores, como argumentaremos en adelante. Así, como señalamos en los capítulos de la Primera Parte de la tesis, desde la democratización, resulta sencillo detectar un devenir de modificaciones, desde la alusión al Cono Sur en los ochenta, pasando por la década de los noventa con un mayor énfasis sobre dos entornos –el hemisférico y el "mercosureano"- hasta llegar a la segunda mitad de la década de dos mil, momento en que se estableció la designación de América del Sur como región de pertenencia estratégica.

Mientras que durante los primeros años de la vuelta de la democracia -y como producto de los procesos de desarticulación de las hipótesis de conflicto protagonizados por la comunidad epistémica argentina-, era el Cono Sur la región señalada como ambiente estratégico, en los noventa cobró fuerza la designación del entorno continental, con la correspondiente valoración de las instituciones hemisféricas, modificación operada en virtud de los cambios producidos por el fin de la Guerra Fría, así como por influencia de la política exterior del gobierno de Menem. Esto se vio reflejado en el primer Libro Blanco argentino, en cuya formulación tuvo un rol protagonista la Cancillería, como ya dejamos sentado en el capítulo III. Así, el documento de 1999 comenzaba describiendo la situación del "continente americano", destacando los avances en términos de diálogo político e integración económica que tuvieron lugar en esos años, al igual que valoraba "la intensificación del diálogo interamericano" y el rol de la OEA en el incremento de la confianza mutua, a través de la labor de la Comisión de Seguridad Hemisférica y los Principios de Williamsburg a los cuales dio lugar la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en 1996.

En paralelo, este documento se refería al "ámbito estratégico del Mercosur", seleccionando una de las innovaciones de la comunidad epistémica, la cual desde la década anterior había identificado que el fin de la rivalidad y la resolución de los conflictos pendientes *con los vecinos*, así como la integración económica habían determinado que el Cono Sur primero, y el Mercosur ampliado después, adoptara claras implicancias estratégicas. Aquel Libro Blanco seleccionaba esta idea en los siguientes términos:

> "En este nuevo contexto, la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza para la propia seguridad, se ve remplazada por otra ecuación: sus riesgos son ahora también los nuestros.

> De este modo, el MERCOSUR va adquiriendo de manera natural y espontánea, dimensión estratégica, de modo auspicioso para enfrentar el nuevo escenario global" (LB-1999).

Ahora bien, argumentamos que uno de los elementos novedosos que se suman a la identidad estratégica argentina actual surgió a partir de mediados de 2000, cuando América del Sur comenzó a ser investida como espacio geográfico y político de referencia, una designación que no pertenece al conjunto de creencias al que dio lugar la comunidad epistémica, aunque tampoco se trata de una opción negada por parte de este grupo. Como ya hemos explicado, lo que en realidad había buscado la comunidad epistémica mediante las reiteradas propuestas a sus contrapartes brasileñas por dar mayor institucionalidad al diálogo que venían llevando adelante era consolidar la cooperación en un marco regional donde existían mayores similitudes estratégicas, así como una base económica y cultural para fundamentar esa convergencia, lo cual estaba ausente en relación al resto de los países que no entraban en el círculo del Mercosur ampliado. La exclusión de la región andina también permitía mayor homogeneidad entre los países en relación al rechazo del involucramiento de las fuerzas armadas en el combate de las nuevas amenazas, otra de las creencias normativas. Es en función de esa preferencia que se entiende la inicial incomodidad de este grupo ante la propuesta brasileña de la creación del CDS, así como también su efusivo apoyo inmediatamente posterior a la iniciativa.

Esta designación novedosa del entorno estratégico sudamericano está presente en el Anuario de 2007 del Ministerio de Defensa –primera publicación oficial en la cual detectamos este remplazo del concepto impreciso de "subregión" –incluido por ejemplo en el decreto reglamentario de la Ley de Defensa- por el de América del Sur en los siguientes términos:

> "(…) se asume a Sudamérica como una entidad geoestratégica. Se entendió que para contribuir a la arquitectura de seguridad hemisférica, debían establecerse acuerdos y coincidencias básicas entre los países de la subregión, para ampliarlas luego al resto del continente y a otras regiones" (Ministerio de Defensa, 2007: 57)

En relación a las dinámicas de este entorno regional, existe una clara valoración positiva de la situación en comparación con las realidades de otras latitudes, marcadas por "rivalidades y conflictos tanto entre Estados como hacia dentro de ellos, junto con concepciones militares ofensivas que pueden

desembocar en resoluciones militares de diferendos, a lo que se suma el interés por la obtención de armas de destrucción masiva y la intervención de potencias extra regionales" (LB-2010: 25). En contraste, el escenario de defensa y seguridad regional es caracterizado por ambos documentos por una serie de elementos positivos que le dan singularidad, entre ellos: "el compromiso generalizado para preservar a la región como zona libre de armas de destrucción masiva", la resolución pacífica de las controversias, "la consolidación de posturas estratégicas defensivas, el incremento de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad", el compromiso con las operaciones de paz", y "la creación de un organismo regional de Defensa", en referencia explícita al CDS (LB- 2010: 32-34).

Esta valoración de los elementos de cooperación propios de la región, parte de lo cual como hemos señalado, constituyeron temas tanto de la agenda de investigación como de la acción de cabildeo político de la comunidad epistémica aquí estudiada, estuvo acompañada de otros elementos que vale la pena abordar por separado. En primer lugar, nos referimos a la constatación de que la región –a la vez que se diferencia de otras partes del mundo- contiene elementos de diferenciación hacia su interior, cuestión que el Libro Blanco de 2010 identifica como "la coexistencia de dinámicas subregionales diferenciadas" y "la heterogeneidad regional respecto de amenazas transnacionales o del crimen organizado". Así, el documento segmenta a América Latina en cuatro zonas: la región andina, donde predominan las problemáticas vinculadas a las nuevas amenazas y un mayor grado de conflictividad interestatal por controversias irresueltas; la subregión Cono Sur, caracterizadas por la mayor transparencia y apertura; México, actor que quedó contenido dentro de la esfera estratégica norteamericana; y América Central y el Caribe, también fuertemente afectados por fenómenos transnacionales y de seguridad pública (LB-2010: 38).

Desde nuestro argumento, estas dos características constituyen un reconocimiento claro de la creencia de la comunidad académica respecto a la estricta separación entre la defensa y la seguridad interior, ya documentadas aquí como innovaciones que fueron seleccionadas políticamente, e incluso objeto de difusión política hacia otros estados de la región, cuestión sobre la cual profundizaremos al finalizar este apartado, en referencia al *modelo de defensa defensivo*. Asimismo, el mencionado documento reconoce uno de los principios

fundamentales del diálogo político regional sobre defensa que se construyó desde la década de los ochenta: la conservación de un alto grado de autonomía nacional de los respectivos sistemas de defensa, el cual interpretamos como un elemento que siempre estuvo presente en el tipo de institucionalización de la cooperación en defensa por el cual abogó la comunidad epistémica, evitando siempre colocar sus propuestas en términos de conformar una fuerza operacional.

Finalmente, la caracterización del entorno regional termina señalando que la región constituye un espacio marcado por "una dotación superior de recursos energéticos y naturales no renovables a nivel regional comparado", elemento fundamental que analizaremos en el siguiente apartado, pero que por el momento cabe vincular con una de las tendencias de la seguridad internacional identificadas por parte de estos documentos estratégicos, esto es:

> "la creciente competencia por el acceso a recursos estratégicos como el petróleo, el gas, minerales, agua dulce y alimentos. Esta puja podrá producir tensiones en torno al control y distribución en aquellas regiones ricas en ellos, como aquellas atravesadas por sus vías de distribución" (LB-2010-39-40).

Asimismo, como otra tendencia se señala la inestabilidad de la región andina, en función de:

> "los conflictos interestatales derivados de causas diversas, tales como: persistentes diferendos limítrofes, dificultades para implementar acciones cooperativas en la gestión de asuntos de seguridad de carácter transnacional y también por el mismo círculo vicioso de la desconfianza provocadas por la propia vigencia de estas dinámicas, cuadro general que resulta en un escenario y tendencia a la inestabilidad estratégica militar" (DPDN).

Este párrafo constituye una referencia indirecta a dos crisis interestatales inmediatamente previas a la formulación del Libro Blanco de 2010, con impacto también sobre la creación del CDS: el bombardeo realizado por las fuerzas armadas colombianas al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, en marzo de 2008 y la firma del acuerdo ampliatorio de la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, de julio de 2009, las cuales que serán abordadas en el último capítulo

En relación a la dimensión de los intereses de la identidad estratégica argentina consideramos fundamental señalar una diferencia entre los documentos más recientes y otros anteriores, como el Libro Blanco de 1999. Si bien se

conserva la definición de la soberanía, la independencia y la autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes como los intereses vitales, esta designación un tanto general es crecientemente complementada con la alusión a la defensa de los recursos naturales como parte del interés nacional.

Como mencionamos más arriba, los documentos estratégicos actuales identifican a los recursos naturales y espacios territoriales como unos de los principales objetos de seguridad. Uno de las primeras referencias que encontramos respecto a esta designación es el discurso de la presidente Cristina Fernández de Kirchner en la tradicional Cena de Camaradería de las fuerzas armadas, cuando manifestó:

> "Yo me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártida, de nuestra agua" (Fernández de Kirchner, 2008).

Seguidamente, la presidente hizo referencia a dos manifestaciones recientes del presidente brasileño Lula da Silva, en las que condenando las declaraciones de líderes de países desarrollados a favor del "derecho del mundo a cuidar de la Amazonia", relacionando esta problemática con la realidad que le cabe al resto de los países de la región. De manera similar, pocos meses después, la ministra Garré vinculó a los recursos naturales en tanto objeto de seguridad con el entorno estratégico sudamericano cuando sostuvo:

> "Desde el Amazonas en el norte de Sudamérica hasta la Patagonia y la Antártida al sur, nuestra región es una de las más importantes reservas de recursos naturales del mundo. Tenemos petróleo, gas natural, la selva tropical fuente de aire puro y lluvias, el Acuífero Guaraní y los hielos continentales como la mayor reserva de agua dulce, y tenemos una tierra fértil para la producción de alimentos. Como siempre destaca nuestra presidenta Cristina Fernández, energía y alimentos son los recursos estratégicos del siglo XXI" (Garré, 2008).

A continuación, defendió el derecho de los estados de la región a administrar dichos recursos y consideró inaceptable cualquier "presión ajena para imponer proyectos que no sirvan en primer lugar al interés de nuestros pueblos", a la vez que valoró la creación del CDS en función de las expectativas que abría de cara a la concreción de una visión unificada regional sobre esta cuestión.

De esta manera, entendemos que existe un proceso de securitización de estos elementos y un claro intento de vincularlos con la misión principal de las fuerzas armadas alrededor de la defensa de aquellos intereses vitales que aparecían como elementos demasiado abstractos. De igual forma, sostenemos que tiene lugar el establecimiento de una estrecha relación entre este proceso de securitización y la pertenencia sudamericana, claramente visible cuando el Libro Blanco de 2010 termina de caracterizar a este espacio como poseedor de "una dotación superior de recursos energéticos y naturales no renovables a nivel regional comparado", entre ellos los recursos hídricos de los acuíferos Guaraní y Alter do Chao, los hielos glaciales y la cuenca amazónica, recursos alimenticios disponibles a partir de que la región posee el 25% de las tierras agrocultivables del mundo, y recursos energéticos, entre los cuales destaca que "los recientes descubrimientos de hidrocarburos en el litoral marítimo de Brasil y en la cuenca malvinense, agregan un elemento más de análisis a la problemática de los recursos naturales estratégicos en relación con la defensa regional" (LB-2010: 40). Asimismo, creemos que la inclusión en la misma oración del Pré-sal y de las Islas Malvinas, lejos de ser casual, expresa una vinculación de cuestiones estratégicas que fue ocupando cada vez mayor relevancia y significa un factor de creciente convergencia en asuntos de defensa, con implicancias sobre la creación del CDS, como abordaremos más adelante.

Por su parte, el siguiente párrafo de la DPDN resulta ilustrativo de la interconexión entre recursos naturales, los espacios territoriales y los conflictos actuales y potenciales con estados desarrollados:

> "(…) la persistencia de diferendos interestatales irresueltos en materia de soberanía territorial, así como el mantenimiento de enclaves coloniales en diversas partes del mundo (por ejemplo, para el caso argentino, las ISLAS MALVINAS), como también la existencia de grandes espacios territoriales efectiva y potencialmente provechosos en materia de recursos naturales, que serán objeto de reclamaciones soberanas en un futuro inmediato y que podrían derivar en la asignación de nuevos ámbitos espaciales que deberán, necesariamente, ser objeto del ejercicio efectivo de actos soberanos por parte de los Estados Nacionales" (DPDN).

En primer lugar, al referirse a la permanencia de una situación de colonialidad en Malvinas, la DPDN coloca en un lugar de amenaza potencial a las políticas del Reino Unido en esta región, elemento que fue reforzado por el discurso de Fernández de Kirchner desde febrero de 2012 cuando sostuvo que Malvinas:

> "(…) es también una causa regional y global porque están militarizando el Atlántico Sur una vez más. No podemos interpretar de ninguna otra manera, a pesar del mayor esfuerzo y voluntad que pongamos, el envío de un destructor –esa sola palabra-, un inmenso y modernísimo destructor acompañando al heredero real (…) Vamos a plantear fuertemente esta militarización del Atlántico Sur porque, si algo vamos a preservar además de nuestros recursos naturales, es, precisamente, una región donde la paz impera, donde hemos tenido conflictos y no hemos necesitado de la mediación de ningún organismo internacional, los hemos resuelto entre los propios sur americanos" (Fernández de Kirchner, 2012a)

Algunos días después, el 25 de febrero de ese año, las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambas cámaras emitieron la Declaración de Ushuaia, por medio de la cual se advertía a la comunidad internacional y a las Naciones Unidas:

> "de la militarización e introducción de armas nucleares en el Atlántico Sur, por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en violación de la Zona de Paz (Resolución Asamblea General ONU 41/11) y el rechazo a la realización de prácticas contrarias a la necesidad de mantener a la región libre de medidas de militarización, de carreras armamentísticas, de presencia militar extra regional y de armas nucleares" (Fernández de Kirchner, 2012b).

Asimismo, el Atlántico Sur es evaluado estratégicamente en función del proceso de revisión de los límites de la plataforma continental, en el marco de la Convención de Derecho del Mar y la posibilidad de extensión de los reclamos hasta las 350 millas marinas. De igual manera, queda implícita la inclusión de la Antártida en el conjunto de espacios ricos en recursos naturales cuyo estatus también puede ser modificado.

En lo que hace a la dimensión de las amenazas, cabe recordar que la estricta separación entre defensa externa y seguridad interior, que surgió del debate doctrinario y conceptual y de la negociación política que reseñamos en el capítulo II, tenía como propósito evitar que las fuerzas armadas volvieran a operar en torno al combate de un enemigo interno, en virtud de las consecuencias que en materia de las violaciones a los derechos humanos y usurpación del poder político habían tenido los gobiernos militares. Ciertamente, ambos partidos mayoritarios –o al menos importantes sectores dentro de ellos- buscaban eliminar cualquier trazo de tutela militar sobre la democracia que surgía, en un contexto en el cual los movimientos políticos armados no terminaban de desaparecer. Ahora bien, a medida que se complejizaba y extendía el problema mundial de las drogas y sus

delitos conexos, y que se agudizaba el proceso de securitización de estas y otras nuevas amenazas, aumentando su perfil en la agenda hemisférica, esta creencia respecto a la segmentación entre defensa y seguridad se extendió al debate en torno a involucrar o no a los militares en su combate, aun teniendo en cuenta la existencia de actores políticos y militares con una opinión opuesta en esta materia.

Así, la Ley 23.554 estableció que la defensa nacional hace referencia a aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo y más adelante se precisó que por "agresión de origen externo" se entiende "el uso de la fuerza armada por parte de un Estado, contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país o en cualquier forma que sea incompatible con lo establecido por la Carta de las Naciones Unidas" (DPDN). Claramente, al poner como requisito el hecho de que el ataque debe provenir por parte de un estado, las acciones perpetradas por actores no estatales quedan por fuera de la esfera de acción de las fuerzas armadas, sin detrimento de la excepcionalidad contemplada en la Ley de Seguridad Interior.

Ahora bien, esta limitación no implica desconocer la compleja dinámica de los fenómenos criminales transnacionales y el posible solapamiento entre los asuntos de defensa y seguridad, en virtud de lo cual se prevé en el ordenamiento jurídico e institucional la posibilidad de complementación ordenada entre ambos sistemas. Es de esta manera que el Libro Blanco se refiere a ello en los siguientes términos:

> "Estos flagelos, que para Argentina conforman problemas propios de la seguridad interior, no han mostrado globalmente ser susceptibles de resolución por vía militar, más allá que en algunas latitudes se haya apelado a la intervención directa de las fuerzas armadas" (LB-2010: 26)

En este mismo sentido, la ministra Garré publicó un artículo de prensa sobre la cuestión, exponiendo las justificaciones normativas y políticas de la exclusión de las fuerzas armadas del combate de estas problemáticas, tales como la necesidad de evitar un proceso de desprofesionalización de los militares argentinos (Garré, 2006). Si bien no es posible aseverar que se trata de otro elemento ideacional de la comunidad epistémica seleccionado políticamente, vale señalar este punto de coincidencia entre una decisión que sufrió importantes oposiciones y una idea trabajada por esta comunidad, como ejemplificamos en el capítulo IV.

Finalmente, tal como apuntamos en la dimensión sobre los intereses, al menos desde el discurso presidencial y de los ministros de defensa, la presencia británica en las Malvinas es crecientemente interpretada como una amenaza, aun en términos difusos y sin registrarse implicancias públicas sobre el planeamiento militar de las fuerzas.

En lo que respecta a la dimensión de los roles, esto es, el elemento de autopercepción en relación al contexto global y regional, tres posiciones de identidad aparecen como salientes. En primer lugar, subrayamos la identificación de Argentina como un país que ha logrado la plena sujeción civil de las fuerzas armadas al poder político por medio de legislación dictada por el gobierno democrático conformado por civiles. En tanto se trata de una situación anómala en la región, donde conviven estados con diverso grado de control civil sobre el instrumento militar, en algunos casos con fuerzas armadas con un importante nivel de autonomía, Argentina se (re) presenta como un caso exitoso de modernización democrática de la política defensa, incluso adoptando un rol de ejemplo en esta materia.

Como hemos argumentado más arriba, la comunidad epistémica se constituyó alrededor del propósito de establecer el control civil de las fuerzas armadas y la conducción política de la defensa, haciendo de esta meta un objeto de investigación y de práctica política, fundamentalmente en su dimensión legislativa. Como también hemos sostenido, en el marco de dicho propósito, la comunidad epistémica buscó difundir el modelo de participación activa del Congreso en la formulación y control de la política de defensa nacional, en virtud de lo cual consideramos también a este rol como una innovación seleccionada por el poder político, que tiene su inclusión en los documentos estratégicos, cuando se sostiene como directiva:

> "Continuar y profundizar el proceso de fortalecimiento y consolidación del pleno y efectivo gobierno político de la Defensa Nacional, esto es, de la conducción, administración, supervisión y planificación superior de los organismos, dependencias y funciones que componen la jurisdicción de la Defensa Nacional: el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina" (DPDN).

De igual manera, la Directiva arriba mencionada insta a fortalecer las políticas educativas y de formación de las fuerzas en función de estos criterios de

sujeción civil y conducción política, al igual que ordena fortalecer la EDENA como institución encargada de la formación de profesionales civiles para la gestión de los asuntos de defensa, otro de los componentes del propósito de la comunidad epistémica.

En segundo lugar, otra identidad específica presente en los documentos estratégicos es aquella que se refiere a la Argentina como un *actor responsable de la comunidad internacional*. Esta posición de sujeto se refiere al rol activo adoptado por el país en la estructura de seguridad internacional conformada por las Naciones Unidas y a la adhesión al conjunto de regímenes internacionales relativos a la no proliferación de armas de destrucción masiva. Es así que en este rol se enmarca la participación del país en operaciones de paz dispuestas por las Naciones Unidas, así como el armado del sistema de seguridad cooperativa a nivel regional, vinculado a la construcción de relaciones pacíficas en América del Sur, como pieza del esquema mayor de la seguridad global. A su vez, esta identidad es sostenida por la adhesión de Argentina al Tratado de No Proliferación Nuclear, así como por la ratificación del Tratado del Tlatelolco y el régimen de control mutuo sobre el desarrollo nuclear con Brasil, al igual que a otros acuerdos que se encuentran listados en el Libro Blanco de 2010, en donde se afirma que:

> "Consecuentemente, Argentina ha suscripto todos los tratados internacionales que proscriben la producción, el desarrollo y el almacenamiento de cualquier tipo de arma de destrucción masiva, participando activamente del régimen de no proliferación, consolidando su carácter de actor responsable, y rechazando prácticas intervencionistas y contrarias a la buena convivencia en la comunidad internacional (LB-2010: 43)"

> "(Argentina) Tiene como eje orientador preservar a América Latina como zona de paz y que este espacio se proyecte como modelo de convivencia para el resto del mundo" (LB-2010: 43).

Si bien la adhesión a estos regímenes suele ser identificada con la política de alineamiento con los Estados Unidos, como parte de los esfuerzos por remplazar la imagen de *paria internacional* (Escudé, 1984) heredada de la guerra de Malvinas y las violaciones a los derechos humanos del gobierno del Proceso, cabe subrayar que esta participación también es interpretada y valorada por la comunidad epistémica en términos de la identificación del país con el modelo de defensa no-ofensivo, elaboración conceptual que abordamos extensamente en el capítulo III. Con esto queremos decir que, si bien el fin del menemismo trajo

consigo fuertes críticas a algunos elementos orientadores de su política exterior, el respeto, e incluso la *militancia* a favor de la adhesión y el cumplimiento de estos acuerdos permanece como un elemento identitario, precisamente en virtud de su intrínseca vinculación con las creencias causales y normativas trabajadas por la comunidad epistémica en cuestión, consistentes en la noción de que para garantizar relaciones pacíficas y cooperativas entre los vecinos, los países deben reducir al mínimo el componente ofensivo de sus fuerzas y fomentar la confianza y la transparencia. En este contexto, la negativa de Argentina a firmar el Protocolo Adicional al Tratado de No proliferación Nuclear (TNP) se enmarca, no en una relativización de estos compromisos identitarios, sino en función de la inclusión del desarrollo autónomo como uno de los intereses a proteger, como desarrollamos algunas apartados más adelante.

Finalmente, consideramos sugestiva la ausencia de una apropiación explícita del rol de –sino de líder- al menos de precursor o impulsor de la cooperación regional en defensa. A partir de la reconstrucción de la labor de la comunidad epistémica argentina de la defensa que aquí realizamos, argumentamos que Argentina constituyó el principal promotor y formulador de esta idea. Esta apuesta por sumar una dimensión estratégica al acercamiento político y económico que se estaba iniciando entre los países del Cono Sur comenzó con la labor de investigación doctrinaria y conceptual y de negociación política que caracterizó al proceso de formulación de los proyectos de ley de Defensa nacional, con la inclusión del concepto de hipótesis de confluencia, expresión que también fue conservada en la Ley de Restructuración de las fuerzas armadas y en ambas ediciones del Libro Blanco. De igual manera, esta comunidad epistémica continuó trabajando por este propósito a través del Seminario Fuerzas Armadas en el 2000, una de cuyas iniciativas consistía en la construcción de un diálogo periódico con representantes militares, políticos y académicos de los países vecinos –fundamentalmente Brasil, Chile y Uruguay-, así como la participación en cuanto seminario, congreso, jornada y proyecto de investigación local e internacional se organizara alrededor de la agenda de temas vinculados a la cooperación regional en defensa. Ya más cerca en el tiempo, tanto la RESDAL, como parte importante de la EDENA, así como la labor individual de algunos académicos y miembros de la comunidad epistémica sostuvieron el interés por la cooperación regional en defensa, como ejemplificamos en el último apartado del capítulo IV.

A pesar de este histórico de protagonismo en materia de reflexión y cabildeo en torno a incluir esta dimensión estratégica en la concertación regional, los documentos estratégicos argentinos no ponen de relieve esta tradición, aunque sí jerarquizan este propósito como parte de la política exterior y de defensa al sostener que:

> Procurando condiciones que consoliden el mantenimiento de la paz, es política de Estado en Argentina profundizar a nivel regional la cooperación en defensa y, al mismo tiempo, avanzar –según las voluntades de los Estados vecinos– en la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados y permita acceder a estadios cualitativamente superiores. Esta política refleja fielmente el compromiso y la vocación integracionista de la República Argentina (LB-2010: 47).

De igual manera, la participación de las fuerzas armadas en la construcción de un sistema de defensa subregional es mencionada en el Libro Blanco de 2010 como una sus misiones subsidiarias[164]. Lo que es más, se establece que esa misión "debe ser considerada como un factor clave en el diseño y determinación de las capacidades del instrumento militar", en particular en lo atinente a alcanzar niveles de interoperabilidad con los países de la subregión (LB 2010: 110). Esto quiere decir que, al igual que la misión principal y la participación en operaciones de paz, la cooperación regional influye en el diseño de fuerzas, la doctrina y los medios de las fuerzas armadas, un claro indicador de jerarquía otorgada a la cooperación regional en defensa.

Ciertamente, responder al interrogante que encierra la dimensión instrumental de la identidad estratégica –esto es ¿con qué y cómo piensa defenderse Argentina?- constituye una de las tareas más complejas del análisis aquí realizado, en virtud del evidente estado de deterioro del instrumento militar del país, así como las limitaciones de las iniciativas lanzadas en los últimos tiempos para mejorar estas circunstancias. A partir de la redemocratización, y en consonancia con las sucesivas crisis económicas, el gasto militar fue objeto de drásticos ajustes realizados sin una planificación racional, al igual que la industria nacional militar resultó desarticulada –por motivos políticos e ideológicos-, derivando en una progresiva desactualización y deterioro del estado material de los recursos

[164] Las restantes son: la participación en operaciones multilaterales de Naciones Unidas, las operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior y las operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

disponibles, situación que entre otras había motivado la Ley de Restructuración de las Fuerzas Armadas de 1998, pero que ciertamente no pudo resolver. A pesar de que a partir de 2006 fueron lanzadas algunas iniciativas vinculadas tanto al planeamiento estratégico del instrumento militar[165] como asociadas a la recuperación de la industria naval y aeronáutica[166], el alcance de esta investigación no permite un análisis exhaustivo de los medios con los cuales el país cuenta efectivamente para llevar adelante la defensa nacional. En función de esto, entendemos que para ilustrar esta dimensión de la identidad vale destacar aquellos principios generales decididos para modernizar los medios a disposición de las fuerzas armadas.

Entre las prioridades del planeamiento estratégico que señala el Libro Blanco destacamos la inclusión del criterio rector del modelo de defensa argentino aquí analizado: "que las capacidades se correspondan con el perfil, naturaleza y actitud estratégica defensiva del instrumento militar". De similar manera, se priorizan aquellas capacidades que promuevan y consoliden la operación conjunta de las distintas fuerzas, tendencia global pero también una de las lecciones que dejó la Guerra de Malvinas, así como adquieren prioridad las capacidades que sean factibles y aceptables en términos presupuestarios (LB- 2010: 111).

Por otro lado, cabe mencionar que –nuevamente, con independencia de los logros y avances concretos que tuvieron estas iniciativas- en comparación con la década anterior tuvieron mayor presencia proyectos y programas de renovación de materiales y equipos basados en el criterio promoción del avance en ciencia y tecnología nacional. En sintonía con este principio, cabe subrayar la inclusión en el Libro Blanco de una definición que parece calcada de la Estrategia Nacional de Defensa brasileña, que relaciona la defensa con el desarrollo nacional:

> Argentina concibe su política de defensa como un factor contribuyente a su estrategia de desarrollo nacional (…) Así, se considera estratégico avanzar en la investigación, desarrollo y aplicación de las tecnologías aeroespaciales, nucleares y aquellas vinculadas al ciberespacio desde el Sistema de Defensa Nacional, en el marco de lo establecido en la

---

[165] En 2007 el decreto 1.729 de 2007, disponía comenzar un Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, cuyo objetivo era "a partir de directivas políticas y criterios técnico-militares, un diseño del Instrumento Militar para el corto, mediano y largo plazo". Dicho ciclo debía basarse en los criterios establecidos en la Directiva de Política de Defensa Nacional, entre los cuales figura la metodología de planeamiento por capacidades. A partir de esto fue formulado el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), con miras a desarrollarse en los próximos 20 años.

[166] Nos referimos a la recuperación de los Astilleros Tandanor y Domecq García y la reestatización del Área Material Córdoba.

> Constitución Nacional y los múltiples acuerdos vigentes de los cuales el país es signatario (LB-2010: 48).

Para finalizar esta dimensión, cabe resaltar la influencia del principio de control civil sobre las fuerzas armadas y conducción política de la defensa sobre las decisiones más importante tomadas en relación a la política de recursos humanos de las fuerzas armadas. En particular durante la gestión de la ministra Garré tuvo lugar la sanción de un conjunto de medidas que buscaron fortalecer las cualidades democráticas de los efectivos de las fuerzas, entre las cuales cabe mencionar: la reforma del sistema de educación para la defensa, la implementación de una política transversal de derechos humanos y de equidad de género.

La identidad estratégica alrededor del modelo defensivo y la seguridad cooperativa

A partir de este análisis de los documentos estratégicos argentinos, y tal como sostuvimos en la primera hipótesis secundaria presentada en la Introducción de la tesis, argumentamos que la identidad estratégica del país está basada en dos elementos, ambos surgidos de los procesos políticos descriptos en la Primera Parte de la tesis: el modelo defensivo y la seguridad cooperativa. El primer elemento fue fruto del consenso político articulado entre sectores de distintos partidos, sustentado en la justificación doctrinaria y en la constante reflexión y discusión realizada en múltiples ámbitos, tanto académicos como políticos. Luego de quedar plasmado en la Ley de Defensa Nacional, fue reiterado en el resto de los documentos estratégicos, entre ellos la DPDN, cuando sostiene:

> “En este sentido, es central destacar que la concepción, el posicionamiento y la actitud estratégica que conforman la Política de Defensa de la Nación encuentran en el concepto de "legítima defensa" el criterio esencial y ordenador sobre el cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado Argentino”.
>
> “En efecto, la REPUBLICA ARGENTINA sostiene un modelo de defensa de carácter "defensivo", de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados, en el cual la concepción y la disposición estratégica, la política de defensa y su consecuente política militar, diseño de fuerzas y previsión de empleo y evolución del instrumento militar, se encuentra estructurada según el principio de legítima defensa ante agresiones de terceros Estados”.

Por otro lado, la identidad estratégica argentina se complementa con la apuesta a la cooperación, fundamentalmente regional, otro principio respecto al cual la comunidad epistémica argentina de la defensa jugó un papel crucial, tanto en términos de establecimiento de contactos con contrapartes regionales -fundamentalmente Brasil y Chile- así como la presentación de propuestas específicas de diálogo, como a través de la promoción de una agenda de investigación sobre el modelo de la seguridad cooperativa. Esta importante creencia alrededor de la cual la comunidad epistémica desarrolló uno de sus propósitos quedó reflejada tanto en el decreto reglamentario de la ley de defensa como en la DPDN en los siguientes términos:

> (…) la REPUBLICA ARGENTINA concibe su defensa en la doble dimensión "autónoma" por un lado, y "cooperativa" por otro, esto es, la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global[167].
>
> (…) la política de defensa argentina también continuará comprometida con el afianzamiento y la consolidación de las prácticas y de las políticas de cooperación militar y de defensa que a nivel regional y, particularmente, subregional se registran en Sudamérica.

Adicionalmente, dos elementos se han sumado a la actual política de defensa, cuyo impacto sobre la identidad estratégica aun no puede ser evaluado: una percepción más alarmante sobre las características y las dinámicas del sistema internacional y la designación de los recursos naturales como un objeto de seguridad prioritario. No obstante su novedad, entendemos que no han significado modificaciones ni contradicciones con los elementos identitarios arriba mencionados.

La Identidad Estratégica Brasileña

Comenzando por la dimensión contextual, cabe observar en primer lugar que en lo que respecta a las características y dinámicas del sistema internacional, vemos que los documentos estratégicos de 2005 y 2008 contenían referencias un tanto más asertivas sobre las características amenazantes del contexto externo,

[167] (…) En este espíritu, la Argentina participa de modo activo y constructivo en las consultas tendientes al futuro establecimiento de un órgano de Defensa Sudamericano en el marco de la UNION DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR).

redacciones que fueron sensiblemente modificadas hacia formulaciones más neutrales. Así, mientras que la PDN de 2005 describía la configuración del orden internacional como basado en la unipolaridad en el campo militar, la versión de 2012 sólo guarda la referencia que seguía en ese mismo párrafo, respecto a que "las asimetrías de poder producen tensiones e inestabilidades indeseables para la paz".

Por su parte, mientras que la END de 2008 incluía en la introducción el siguiente párrafo relativo al elemento de incertidumbre y desconfianza propio de la anarquía internacional:

> "Pero, si Brasil quiere ocupar el lugar que le cabe en el mundo, necesitará estar preparado para defenderse no sólo de las agresiones, sino también de las amenazas. Se vive en un mundo donde la intimidación tripudia sobre la buena fe. Nada sustituye la participación del pueblo brasileño en el debate y en la construcción de su propia defensa (END-2008: 8)".

La versión de 2012 directamente eliminó este y otros enunciados de la Introducción. Lo que es más, al carecer de un apartado sistemático y detallado de diagnóstico y contextualización estratégica y situacional, la END tampoco incluyó otras definiciones sobre el ambiente internacional. Ahora bien, este tono menos alarmista que encontramos en las secciones de estos documentos correspondientes a la descripción de las características y dinámicas del sistema internacional contrasta con otras definiciones mucho más asertivas que pueden encontrarse tanto en otros documentos oficiales –no específicos de defensa-, así como en el discurso de los ministros de defensa y del presidente, a la vez que se descubren de manera implícita en otras secciones de la PDN y la END, tal como marcaremos en los apartados subsiguientes.

A modo de ejemplo de la primera cuestión, el *Plan Brasil 2022* –documento publicado por la SAE en 2010- comienza con un análisis del contexto mundial actual señalando como preocupante la persistencia de "esfuerzos intermitentes de los estados más poderosos en el sentido de crear articulaciones paralelas, excluyentes y oligárquicas, que afectan la credibilidad de las Naciones Unidas." Asimismo, si bien se entiende que los principios de autodeterminación, igualdad soberana de los estados, respeto por las fronteras y no intervención continuarán siendo los fundamentos jurídicos del orden internacional, a modo de tendencia el documento prevé que estos puedan ser violados periódicamente por los estados más poderosos y que las grandes potencias continuarán armándose para utilizar

sus recursos militares con el propósito de "convencer a los países recalcitrantes de la periferia cuando se nieguen a permitirles el acceso a sus recursos naturales o sus mercados o cuando osen tener posiciones contrarias a las grandes potencias en cuestiones específicas" (2010: 14-15).

Esta preocupación respecto de las tensiones que surgirían entre políticas de corte soberanistas y los intereses de los estados poderosos también fue puesta de relieve por los participantes del *Círculo de Itaipava*. En este sentido, Jaguaribe advertía con preocupación que "en la medida en que se mantenga la orientación unilateralista del gobierno de Bush, se acentúa la tendencia a que aquel país considere como confrontacionistas todas las manifestaciones autonómicas que contradigan sus intereses", contexto en el cual Brasil se vería obligado a renunciar a su autonomía o a afirmarla (Jaguaribe, 2004: 70). Por su parte, Pinheiro Guimaraes justificaba la adopción de una adecuada capacidad militar tanto en el caso de que se confirmara un mundo multipolar o unipolar y hegemónico, momento en el cual "crecerá la incidencia probable de arbitrio y de violencia a nivel internacional y la posibilidad de que Brasil sea víctima de presiones y de agresión" (2004: 39).

Por su parte, el ministro de Defensa Amorim ha reiterado en sus discursos un análisis sobre las características y las dinámicas del sistema internacional, así como sobre la distribución del poder y sus impactos sobre la seguridad internacional que consideramos reveladora de una concepción que se encuentra implícita en la política de defensa brasileña, aunque no siempre manifestada en los documentos estratégicos. Esta interpretación parte de tres dicotomías: aquella que se da entre la unipolaridad y la multipolaridad; otra que enfrenta al multilateralismo con el unilateralismo; y una tercera entre el conflicto y la cooperación.

En primer término, Amorim subraya el impacto del giro operado luego del fin de la Guerra Fría, cuando parecía que la *unipolaridad benigna* traería estabilidad al sistema internacional, y un segundo momento de claro desencanto con esta idea, cuando a partir del 11-S Estados Unidos "adoptó un concepto estratégico ofensivo basado en la doctrina de acción preventiva, que trajo mayor -y no menor- inestabilidad para el mundo". A la vez, esta tendencia convive con los esfuerzos realizados por otros países para conformar nuevos polos de poder, entre los cuales el ministro menciona la integración sudamericana, los G-20 –el comercial y el

financiero-, así como las acciones concertadas de grupos como el BRICS. No obstante estos avances, Amorim aclara que un mundo multipolar aun se encuentra lejos de la realidad.

En segundo lugar, el ministro denuncia que el unilateralismo que comenzó aun antes de George W. Bush, con los bombardeos norteamericanos a Irak y Sudán en 1998 y continuó en 1999 con la operación de la OTAN en Kosovo sin autorización de las Naciones Unidas, se ha vuelto no sólo aceptado sino lo que es más preocupante: exaltado. Aquella concepción adoptada por Estados Unidos y algunos de sus aliados anclada en la resolución de cuestiones de seguridad internacional sin la aprobación del organismo multilateral legítimo se radicalizó con la invasión a Iraq de 2003 y continuó con la intervención en Libia. Esta, según denunció Amorim, si bien tenía un mandato del Consejo de Seguridad, el mismo fue extrapolado desde la misión inicial de protección de los civiles hasta que forzó un cambio de régimen, situación que según sugirió podía repetirse en Siria. La presidente Rousseff apoyó esta idea durante su discurso en la apertura del 66° período de sesiones de la Asamblea General de NU y en ocasión de la intervención en Libia, cuando se refirió a la necesidad de tener en cuenta no sólo la responsabilidad de proteger (R2P) sino también la *responsabilidad al proteger* (Responsibility While Protecting- RWP)[168]. Este concepto fue incluido en el Libro Blanco de la Defensa de Brasil, publicado en 2012, haciendo referencia a que estas intervenciones "no deben crear más inestabilidad de la que intentan evitar o limitar" (LB-2012: 33).

El ministro agregó que esta dinámica tendiente al unilateralismo también se manifiesta en relación a la aplicación del régimen de control nuclear, con el mayor énfasis puesto en los objetivos vinculados a la no proliferación, y casi nulos avances en lo que hace a la promoción del uso pacífico de esta energía y el desarme de las potencias nucleares (Amorim, 2012)

Finalmente, la tercera dicotomía llamaba la atención con respecto al hecho de que, aun en un contexto de radicalización de conflictos asimétricos y no

[168] La Responsabilidad de Proteger (R2P) es una de las doctrinas más controvertidas en este momento en virtud de que su pretendido objetivo humanitario de intervenir multilateralmente allí donde se estén cometiendo crímenes de guerra y genocidios puede servir de fachada para incursiones de los estados poderosos en violación de la soberanía de los países intervenidos. La RWP es un concepto que está promoviendo Brasil para limitar sustancialmente los alcances de la doctrina de la R2P, aunque también opera como una de sus tantas iniciativas tendientes a incrementar su protagonismo internacional como objetivo en sí mismo.

convencionales como los que tienen lugar en Medio Oriente, el ministro advertía respecto a que "sería engañoso suponer que ese nuevo tipo de amenaza sustituyó al conflicto entre estados". Lo que es más, inmediatamente después de esta afirmación, Amorim subrayó la vinculación de algunos de esos conflictos con la disputa por los recursos naturales, y terminó señalando que estos conflictos de naturaleza interestatal persisten y "pueden acercarse a nuestros países" (Amorim, 2013b).

Retomando las percepciones con respecto a la distribución internacional del poder, si bien los documentos constatan la existencia de un período de transición del poder global, también se deja en claro que –aun en ausencia de una guerra generalizada- no existen indicios para pensar que dicho pasaje de un orden a otro será pacífico, ni gerenciado por las normas e instituciones internacionales. A su vez, esta tendencia hacia el surgimiento de otros poderes no se ha traducido en la reforma de las instituciones de seguridad internacional, una de las principales metas de política exterior brasileña, crecientemente vinculada con la política de defensa, como abordaremos en el apartado sobre la dimensión de intereses.

Así, en el actual estadio de esa transición aun persisten fuertes elementos de asimetrías a los cuales se refiere la PDN de 2012, elementos que no sólo implican la superioridad militar norteamericana, sino también, como ha dejado en claro Amorim, aquella asimetría existente en términos de utilización de tecnología aplicada a la guerra, "responsable en gran parte de la facilitación del recurso a la fuerza armada", tales como "los ataques supuestamente quirúrgicos con vehículos aéreos no tripulados a personas o grupos, pero que acaban alcanzando a civiles inocentes" (Amorim, 2012).

Una de las más claras tendencias identificadas en la PDN de 2012, con implicancias para la política de defensa brasileña, es aquella que advierte con respecto a la intensificación de "las disputas por áreas marítimas, por el dominio aeroespacial y por fuentes de agua dulce, de alimentos y de energía, cada vez más escasas. Tales cuestiones podrán llevar a injerencias en asuntos internos o a disputas por espacios sujetos a la soberanía de los Estados, configurando cuadros de conflicto". Algunas líneas más adelante, la PDN singulariza entre esas tendencias aquella que pone a los países poseedores de biodiversidad y reservas de recursos naturales, bajo riesgo de "convertirse en objeto de interés

internacional", en virtud de la preocupación mundial en torno a la cuestión ambiental (LB-2012: 17).

Finalmente, en lo que hace a la definición del entorno estratégico resulta clara la consolidación de la región sudamericana. Al igual de lo que ocurrió con Argentina, se repite el hecho de que existió una evolución a respecto de esta designación. Así, mientras que en la PDN de 1996 América del Sur todavía aparecía de manera difusa, caracterizada como una zona de relativa paz pero a la vez perteneciente a una región más amplia marcada por la segmentación y la complejidad, la PDN de 2005 se volvió más explícita en términos de definiciones políticas geoestratégicas, cuando estableció que:

> "El subcontinente de América del Sul es el ambiente regional en el cual Brasil se inserta. Buscando profundizar sus lazos de cooperación, el país visualiza un entorno estratégico que extrapola la masa del subcontinente e incluye la proyección hacia la frontera del Atlántico Sur y los países ribereños de África".

Por su parte, la actualización de 2012 amplía este entorno haciendo mención a la Antártida e indicando que "Al norte, la proximidad del mar del Caribe impone que se dé creciente atención a esa región". En parte por carecer de un apartado sistemático y detallado de diagnóstico y contextualización, la END sólo contiene una escueta referencia a América del Sur, en donde se menciona la promoción de la integración subregional, en especial en lo que respecta a las bases industriales de defensa de los países que la conforman. No obstante esto, el documento Plan Brasil 2022 contiene un capítulo exclusivo para la región –"América del Sur en 2022"- una exhaustiva descripción de su valor geoestratégico, así como de sus características culturales, económicas y políticas-, también publicado en forma de artículo por Pinheiro Guimaraes (2010), quien desempeñara la dirección de la SAE durante el momento en que este Plan fue redactado, lo que hace pensar que el diplomático tuvo un rol protagonista en su formulación.

Al igual que lo que sucede en los documentos estratégicos argentinos, los brasileños subrayan las características pacíficas y estables de la región. No obstante esto, la última PDN también reconoce "la existencia de zonas de inestabilidad y de ilícitos transnacionales que pueden provocar el desborde de conflictos para otros países de América del Sur", así como las implicancias más generales que estos pueden tener para la estabilidad de la región, razón para el fortalecimiento de la cooperación en la reducción de estos delitos.

En lo que respecta a la dimensión de las amenazas, si bien los documentos aquí analizados evitan designar un enemigo puntual, lo que se deduce de la caracterización de las dinámicas y tendencias de la seguridad internacional, es que el principal factor de riesgo identificado consiste en la conjunción entre los elementos de asimetría militar y tecnológica con las políticas unilaterales de los estados poderosos, con implicancias sobre las decisiones soberanas e incluso la integridad territorial de aquellos países que tengan intereses divergentes.

Esta caracterización es consistente con aquella oración de la END que aclara: "Brasil no tiene enemigos en el presente. Para no tenerlos en el futuro, es preciso preservar la paz y prepararse para la guerra" (END-2012: 58). En un sentido similar se pronunció Amorim (2013b) al sostener "Brasil no tiene enemigos, pero no puede descartar la hipótesis de ser involucrado, aun sin su consentimiento, en disputas militares, sea para defenderse de una acción que tenga por blanco sus recursos, sea en función de conflictos con terceros, que vengan a afectarlo".

Pero a pesar de evitar nombrar a estados que puedan representar un claro peligro para la defensa brasileña, no debe pasar inadvertido que la principal fuente de riesgos identificada no son los *rogue states* –Irán, Siria o Corea del Norte- o los actores no estatales, como el terrorismo y el narcotráfico, sino los países poderosos. En este sentido, en otro discurso, el ministro realizó una referencia velada a la OTAN cuando al referirse al narcotráfico, asociado al terrorismo y a la piratería marítima, así como a las tensiones que tienen lugar en países de África occidental, las caracterizó como situaciones que significan el riesgo "de traer para la región de nuestro interés estratégico –el Atlántico Sur- organizaciones militares creadas con otros propósito o apuntando a otros enemigos o adversarios" (Amorim, 2012).

En sintonía con esta idea, Nelson Jobim (2009) señaló durante el I Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos, que "la actual ausencia de enemigos no significa que ellos no vengan a materializarse de forma más evidente en el futuro. La región podrá venir a ser objeto de disputas internacionales relacionadas con biodiversidad, depósitos de agua dulce, minerales estratégicos, hidrocarburos y recursos marítimos".

Por otro lado, en el apartado denominado Aplicación de la Estrategia-Hipótesis de Empleo, la END establece que tales conjeturas provienen "de la asociación entre las principales tendencias de evolución de las coyunturas

nacional e internacional con las orientaciones político-estratégicas del país". Y si bien estas serán desarrolladas en la Estrategia Militar de Defensa, se aclara que este documento deberá contemplar el empleo de las fuerzas armadas considerando los siguientes aspectos:

> "El monitoreo y el control del espacio aéreo, de las fronteras terrestres, del territorio y de las aguas jurisdiccionales brasileñas en circunstancias de paz; la amenaza de penetración en las fronteras terrestres o abordaje en las aguas jurisdiccionales brasileñas; la amenaza de fuerzas militares muy superiores en la región amazónica; las providencias internas ligadas a la defensa nacional provenientes de la guerra en otra región del mundo que sobrepases los límites de una guerra regional controlada, con empleo efectivo o potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico; la participación de Brasil en operaciones internacionales en apoyo a la política exterior del país; la participación en operaciones internas de Garantía de la Ley y del Ordem, en los términos de la Constitución Federal, y los pedidos y las requisiciones de la Justicia Electoral: y la amenaza de guerra en el Atlántico Sur" (END 2012: 122).

De este extenso párrafo se destaca que la misión de las fuerzas armadas está fundamentalmente vinculada al control de los espacios territoriales, entre los cuales destacamos las áreas de fronteras, el Atlántico Sur y la región Amazónica. Para este último espacio, no debe pasar desapercibida la mención a "la amenaza de fuerzas armadas muy superiores", la cual explicita la concepción de fuerte alarma con respecto a los potenciales conflictos de intereses con los países poderosos. Asimismo, mientras que el control de las fronteras tiene implicancia para la relación con los vecinos y para el combate contra las nuevas amenazas, los dos últimos espacios sobresalen por su relación con el principal objeto de seguridad: los recursos naturales.

Como ya mencionamos, el valor en términos de recursos naturales aparece en el pensamiento estratégico desde fines del siglo XX, y con el tiempo no hizo más que incrementarse. De acuerdo a lo señalado por el *Plan Amazonia Sustentable*, la Amazonia posee un tercio del stock genético del planeta, lo cual transforma a la biodiversidad de la región en una de las mayores del mundo[169], con incalculables aplicaciones para la biotecnología, cuyo valor económico ha sido estimado en el

[169] De acuerdo a lo señalado por el Plan Amazonia Sustentable, se estima que hay en la región alrededor de 60.000 especies de plantas (de los cuales 30.000 corresponden a plantas superiores, y más de 2.500 especies de árboles), 2,5 millones de especies de artrópodos (insectos, arañas, orugas, etc). 2.000 especies 300, peces y mamíferos.

20% del PBI mundial actual[170]. Por su parte, la edad geológica de parte importante de la Amazonia es tan antigua que alberga una gama muy variada de depósitos minerales tales como hierro, manganeso, aluminio, cobre, zinc, níquel, cromo, titanio, fosfato, oro, plata, platino, paladio, rodio, estaño, tungsteno, niobio, tántalo, zirconio, tierras raras de uranio, y diamantes. A su vez, la Amazonia involucra dos de las cuencas hidrográficas más importantes en términos de reservorios de agua dulce: el río Amazonas y el Solimões.

En virtud de esta ponderación del valor estratégico de la Amazonia, destacamos que en la sección que la END destina al Ejército se encuentra la referencia a algo muy similar a una hipótesis concreta de empleo del instrumento militar, cuando se sostiene que las características de flexibilidad y elasticidad a lograr por esta fuerza deben culminar en:

> "la preparación para una guerra asimétrica, sobretodo en la región amazónica, a ser sostenida contra un enemigo muy superior, por acción de un país o de una alianza de países que insista en disputar, bajo pretexto de supuestos intereses de la Humanidad, la incondicional soberanía brasileña sobre su Amazonia (…) (END 2012: 82).

En lo atinente a las nuevas amenazas, cabe distinguir que la política brasileña es sensiblemente más ambigua que la argentina. En primer lugar, a la hora de definir el concepto de Defensa Nacional, la PDN establece que por esta se entiende "el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en el campo militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas". La adjetivación de *externas* introduce un claro elemento de relatividad en relación al involucramiento de las fuerzas armadas el combate de amenazas no estatales, aunque no necesariamente implica la adhesión a la perspectiva hemisférica que existe sobre la cuestión, la cual prioriza esta misión para las fuerzas latinoamericanas en función de intereses norteamericanos que abordamos en el capítulo III.

De hecho, en tiempos del auge del concepto de seguridad multidimensional, durante las reuniones del *Círculo de Itaipava*, Amorim instó a los países

---

[170] Este dato fue proporcionado por el General Villas Bôas, Jefe de la Asesoría Especial de Gestión de Proyectos del Estado mayor Conjunto de Brasil, durante el 4° seminario del ciclo "Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras, realizado el 2 de junio de 2010. Video disponible en http://www.segurancainternacional.com.br "Amazônia: construindo as hipóteses de emprego" video 2, 53' 00'' a 1h 15' 00''.

sudamericanos a proteger el "triunfo político de (…) poseer identidad estratégica propia, que no se confunde con la de América del Norte, lo que torna inaplicables conceptos de seguridad hemisférica del género '*one size fits all*'" (Amorim, 2004: 150). De igual manera, más cerca en el tiempo, el ministro consideró que "Cuando hablamos, por ejemplo de 'nuevas amenazas', somos llevados casi intuitivamente a adoptar puntos de vista que no son necesariamente nuestros. No por eso ellas son menos reales" (Amorim, 2012). Una apreciación similar fue manifestada por el ministro durante la entrevista que mantuvimos con él en Brasilia.

En virtud de estas aclaraciones entendemos que la preocupación de este país sobre los fenómenos con componentes domésticos se vinculan con las problemáticas que pueden generar debilitamiento del control de las fronteras, así como potenciales pretextos para la intervención –sea esta consensuada y multilateral o unilateral y externa- de terceros estados en espacios fronterizos, fundamentalmente hacia la frontera occidental de Brasil. Esta perspectiva había sido señalada por el almirante Flores durante las jornadas del *Círculo de Itaiva* cuando sostuvo que "la hipótesis irregular debe merecer la preocupación brasileña, principalmente en áreas fronterizas atrasadas, en tanto existen en América del Sur la miseria y el desencanto, que fertilizan la propensión a la ilegalidad y a la violencia –un riesgo del cual el propio Brasil no está inmune" (Flores, 2004: 29). Es en función de esta idea que se entiende la inclusión en la PDN de la referencia arriba citada a la inestabilidad y los delitos transnacionales.

Por último, en lo que se refiere a la identificación de aliados, se destaca en primer lugar, la apuesta por la cooperación regional con los países de América del Sur y, en menor medida, con los estados africanos con costa sobre el Atlántico Sur y en segundo término el establecimiento de asociaciones con países emergentes para el desarrollo de proyectos conjuntos de defensa. Esta priorización que establecemos se basa en las repetidas referencias que existen tanto en los documentos estratégicos como en el discurso a las iniciativas de diálogo político en temas de defensa que dieron lugar al CDS.

La dimensión de los intereses de la Identidad Estratégica se deriva en parte de este cuadro de amenazas arriba identificado, así como en función de otras definiciones vinculadas con la estrategia de desarrollo y la orientación de política exterior más generales. De esta manera, la designación de los objetos de seguridad

encuentra mayor relación con el primer factor señalado, mientras que los indicadores relativos al grado de satisfacción con respecto a la situación actual y las proyecciones a futuro de los intereses, responden en mayor medida al segundo elemento.

En lo que respecta a los objetos de seguridad, como señalamos más arriba, los recursos naturales se han posicionado como el principal elemento a proteger, a la vez que se han vinculado crecientemente a los espacios territoriales sobre los cuales el instrumento militar está llamado a estructurarse, tanto material como doctrinariamente. En paralelo, persiste la preocupación más tradicional en torno al resguardo de la capacidad industrial, en coincidencia con los principales núcleos urbanos. Esto queda plasmado en la PDN cuando sostiene que: "El planeamiento de la defensa debe incluir todas las regiones y, en particular, las áreas vitales donde se encuentra la mayor concentración de poder político y económico. De la misma forma, se debe priorizar la Amazonia y el Atlántico Sur" (2012: 23)

En los capítulos II y III abordamos el devenir de las preocupaciones de las fuerzas armadas con respecto a los intereses brasileños en la Amazonia, alrededor de la garantía de la soberanía y la integridad territorial de este espacio frente a una serie de desafíos percibidos. Nuestra argumentación sobre esta cuestión –anclada en las manifestaciones de los pensadores estratégicos brasileños contemporáneos- coincide con las conclusiones de la investigación de Lourençao. A partir de un análisis de la producción escrita de oficiales superiores de las tres fuerzas realizada entre 1985 y 2006, el autor argumenta que a partir de mediados de los ochenta, ocurrieron cambios significativos en el entendimiento respecto a la importancia estratégica de la Amazonia y su defensa, transformándose esta en un importante condicionante de la política militar y un símbolo movilizador de las fuerzas armadas (Lourençao, 2007: 15). Lo que es más, nuestro análisis abona esta hipótesis de la relevancia de la Amazonia como objeto de seguridad al agregar como factor condicionante la coincidencia entre parte importante del pensamiento estratégico actual y las líneas políticas del sector soberanista de la diplomacia y el PT.

Así, la Amazonia y el Atlántico Sur se consolidaron como los principales objetos de seguridad, junto a los recursos naturales que alberga. En lo que corresponde al primer espacio, la directriz n° 10 de la END ordena:

> "Priorizar la región amazónica. La Amazonia representa uno de los centros de mayor interés para la defensa. La defensa de la Amazonia exige avance de proyecto de desarrollo sostenible y pasa por el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia. Brasil será vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía sobre la Amazonia brasileña. Rechazará, por la práctica de actos de desarrollo y de defensa, cualquier intento de tutela sobre sus decisiones a respecto de preservación, de desarrollo y de defensa de la Amazonia. No permitirá que organizaciones o individuos sirvan de instrumentos para intereses extranjeros - políticos o económicos- que quieran debilitar la soberanía brasileña. Quien cuida de la Amazonia brasileña, a servicio de la humanidad y de sí mismo, es Brasil" (END- 2012: 54)[171].

Resulta sencillo identificar en el párrafo anterior las referencias a las preocupaciones que subrayábamos en los capítulos anteriores, esto es: los diversos llamamientos a poner a este espacio bajo un régimen de protección internacional que limite la soberanía brasileña, así como la hipótesis de la actuación de ONGs y de la Iglesia Católica con acusaciones hacia las políticas ambientales y de derechos humanos de Brasil, aquellos *nuevos temas globales* a los que se referían Flores y Vidigal, entre otros pensadores estratégicos.

Otro enunciado de la END en sintonía con esta designación de la Amazonia como una de las prioridades estratégicas es aquel que sostiene que "La guerra asimétrica, en el cuadro de una guerra de resistencia nacional, representa una efectiva posibilidad de la doctrina aquí especificada" (END 2012: 83). Lo que es más, no se trata de la única referencia a lo que ya en décadas anteriores el Ejército comenzaba a pensar como una directriz estratégica emanada de la securitización de la Amazonia, en virtud del cuadro de tendencias internacionales hacia un orden de soberanía limitada para los países en donde los estados desarrollados tuvieran intereses estratégicos.

No obstante esta apuesta por que las fuerzas convencionales adquieran características propias de fuerzas no convencionales tornándose una fuerza con *flexibilidad y elasticidad*, la END suma también la preocupación por que el ejército alcance un adecuado nivel tecnológico, tal como abordaremos en el apartado sobre la dimensión instrumental. Con esto queremos decir que se

---

[171] También: a) Defensa proactiva de las plataformas petrolíferas; b) Defensa proactiva de las instalaciones navales y portuarias, de los archipiélagos y de las islas oceánicas en las aguas jurisdiccionales brasileñas; c) Prontitud para responder a cualquier amenaza, por Estado o por fuerzas no convencionales o criminosas, a las vías marítimas de comercio; d) Capacidad de participar de operaciones internacionales de paz, fuera del territorio y de las aguas jurisdiccionales brasileñas, bajo la égida de las Naciones Unidas o de organismos multilaterales de la región.

consagró finalmente el imperativo de la preparación para una guerra asimétrica aun cuando se entiende que no se trata de una hipótesis cierta en el corto y mediano plazo, al tiempo que se valoran sus implicancias doctrinarias, tal como expresa la END:

> "La conveniencia de asegurar que las fuerzas convencionales adquieran predicados comúnmente asociados a fuerzas no convencionales puede parecer más evidente en el ambiente de la selva amazónica. Se aplican, sin embargo, con igual pertinencia, a otras áreas del país. No es una adaptación a especificidades geográficas localizadas. Es una respuesta a una vocación estratégica general" (END 2012: 55)

Esta priorización de la región amazónica se tradujo también en la directriz n° 8, que ordena el reposicionamiento de las tropas y unidades de las fuerzas hacia el Norte, el Oeste y el Atlántico Sur, allí donde se encuentran las "preocupaciones más agudas de defensa". Esto significa reforzar el traslado de unidades del Ejército ubicadas en el sudeste y el sur del país hacia el centro de Brasil, "de donde podrán desplazarse en cualquier dirección", transformación que había comenzado durante los años noventa, como mencionamos en el capítulo III.

En lo tocante a la Marina, en lugar de su tradicional concentración en Río de Janeiro, esta fuerza deberá incrementar su presencia "en la región de la desembocadura del Amazonas y en las grandes cuencas fluviales del Amazonas y del Paraguay-Paraná" (END 2012: 52), así como se deberá establecer una base naval de uso múltiple en algún lugar cercano a la boca del río Amazonas (END 2012: 73).

Los objetivos estratégicos designados para la fuerza aérea también se vinculan con la priorización de la Amazonia ya que se establece que esta deberá priorizar la vigilancia aérea mediante el desarrollo de "sucesivas capas de visualización, para lo cual deberá contar con plataformas y sistemas propios para monitorear y no sólo para combatir y transportar, particularmente en el región amazónica" (END 2012: 85), directriz relacionada con el interés en la autonomía tecnológica, como desarrollaremos algunos apartados más adelante.

Con respecto al Atlántico Sur, si bien este espacio constituye un objeto de seguridad desde el siglo XIX, argumentamos que el tradicional interés en proteger las áreas costeras de los centros neurálgicos del desarrollo económico y núcleos poblacionales, pasa a ser complementado por otros objetivos estratégicos vinculados con este océano. Así, mientras durante la Segunda Guerra Mundial y la

Guerra Fría, la Marina se estructuraba a partir de las tareas de protección de este espacio frente al enemigo continental –primero el Eje y luego la URSS- con el fin del enfrentamiento Este-Oeste y la constatación de las tendencias internacionales y las consecuentes vulnerabilidades identificadas en la dimensión contextual, se consagra la identificación del Atlántico Sur con la protección de sus recursos naturales y como vía de acceso al territorio.

En virtud de esto, el objetivo estratégico establecido para la Marina en la END es, en primer lugar, la negación del uso del mar a cualquier concentración de fuerzas enemigas que se aproxime a Brasil por vía marítima, y de manera subordinada a esto, mantener la capacidad focalizada de proyección de poder y de control sobre las áreas marítimas y aguas interiores (END 2012: 67). En el marco de esta definición general, la END especifica que debe hacerse foco en la defensa proactiva de las plataformas petrolíferas, de las instalaciones navales y portuarias, de los archipiélagos y las islas oceánicas de las aguas jurisdiccionales, la preparación para responder a cualquier amenaza por vía marítima y en la capacidad de participación en operaciones internacionales de paz (END 2012 69)

De tal magnitud es la identificación creciente del Atlántico Sur con los recursos naturales que alberga en sus aguas, lecho y subsuelo, que de un tiempo a esta parte Brasil comenzó a denominar a la parte de este océano bajo su jurisdicción como la "Amazonia Azul", un innegable indicador de la relevancia estratégica de las reservas de hidrocarburos y minerales que allí existen. Es en estos términos que la PDN de 2012 se refiere al océano:

> "En esa inmensa área, incluida la capa del pré-sal, están las mayores reservas de petróleo y gas, fuentes de energía imprescindibles para el desarrollo del país, más allá de la existencia de gran potencial pesquero, mineral y de otros recursos naturales (PDN 2012: 24)

En este sentido, durante uno de los encuentros del seminario *Seguridad Internacional: Perspectivas Brasileñas*, el comandante de la Marina, Julio Soares de Moura Neto (2010: 452), hizo mención a los recursos energéticos de este espacio –el petróleo y el gas- los cuales aumentaron exponencialmente a partir de los descubrimientos de las áreas del denominado pré-sal. En principio, este enorme conjunto de yacimientos estaría ubicado dentro de las 200 millas marinas, límite establecido por la Convención de Derecho del Mar para el espacio de la zona económica exclusiva, aunque no se descarta que este pueda extenderse más allá de ese límite. En función de esto, el almirante subrayaba la importancia del

trabajo en el marco de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU para ampliar los derechos hasta las 350 millas marinas.

Los descubrimientos de yacimientos más importantes en esta región ocurrieron entre 2007 y 2009, coincidiendo con el anuncio realizado por Estados Unidos respecto a la reactivación de su Cuarta Flota. Esta iniciativa despertó el repudio de las autoridades brasileñas, inclusive del presidente Lula da Silva quien durante la ceremonia de inauguración de la plataforma petrolífera P-53 advirtió que "La Marina jugará un papel importante para proteger nuestro pré-sal, porque los hombres ya están aquí con la Cuarta Flota casi encima del pré-sal"[172].

No obstante estas declaraciones, los sectores militares tuvieron una reacción menos alarmista con respecto a esta medida (Flores, 2008). A este respecto, durante el seminario arriba nombrado, el coordinador general del Programa de Desarrollo del Submarino con Propulsión Nuclear, almirante José Alberto Accioly Fragelli (2010: 503), sostuvo que la reactivación de la Cuarta Flota no representaba consecuencias especiales, distintas de la ya existente superioridad naval norteamericana, e incluso descartó que la motivación estuviera relacionada con los descubrimientos del Pré-Sal. Ciertamente, como nos manifestara el coronel Vieira de Almeida durante la entrevista, los militares brasileños tienen una menor percepción de amenaza en relación a Estados Unidos, y se enfocan más en la preparación para un enfrentamiento de intereses en función de las vulnerabilidades y los objetos de seguridad, independientemente de qué estado los amenace. De cualquier manera, no deja de ser cierto el rol de la Marina en la afirmación de la soberanía y la integridad territorial sobre los recursos naturales de esta región.

Uno de los funcionarios políticos que reiteró una percepción de riesgo en este espacio a partir de los intereses de los países desarrollados fue Nelson Jobim. Durante el segundo Seminario del Libro Blanco de la defensa, el entonces ministro se refirió a dos elementos preocupantes. Por un lado, las implicancias de la nueva concepción estratégica de la OTAN, la cual "autoriza a las fuerzas del tratado a intervenir militarmente en cualquier espacio del mundo donde los intereses de los países integrantes del tratado puedan ser alcanzados".

---

[172] «Lula diz que Quarta Frota dos EUA está quase em cima do pré-sal». O Estado de São Paulo, Politica, 18 de septiembre de 2008. Disponible en http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-diz-que-quarta-frota-dos-eua-esta-quase-em-cima-do-pre-sal,244220,0.htm.

Inmediatamente después, Jobim mencionó una discusión que tuvo lugar con autoridades norteamericanas en la universidad de Georgetown alrededor del concepto de *Cuenca Atlántica*, el cual implicaba la desaparición de "la división entre el Atlántico Norte y el Atlántico Sur", señalando como un gran riesgo la posibilidad de que se entienda al Atlántico como un espacio único. Algunos momentos más tarde, Jobim se refirió también en clave de preocupación a las implicancias estratégicas de la existencia de la cadena de islas bajo control británico en el Atlántico Sur, que van desde las isla de Ascensión hasta las Malvinas, cuestión también señalada por el comandante de la Marina durante el seminario *Seguridad Internacional: Perspectivas Brasileñas*[173].

En este contexto, desde 2007 Brasil se propuso trabajar para la revitalización de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), creada en 1986, como mencionamos en el capítulo II. Así, a partir de la VI Conferencia Ministerial de la ZOPACAS, se estableció la Agenda de Luanda, destinada a fortalecer la cooperación entre los 24 países miembros, incluyendo un amplio conjunto de acciones de naturaleza no militar (Abdenur, 2014). En sintonía con lo que señalaban ya algunos pensadores estratégicos en las décadas anteriores, en relación a que la zona de paz en el Atlántico no significa una desmilitarización del espacio, durante la Reunión Ministerial de Uruguay, celebrada en enero de 2013, Amorim llamaba "a profundizar las relaciones entre los miembros para evitar que el Atlántico Sur sea visto como un vacío de poder y, por lo tanto, atraiga fuerzas externas a nuestras regiones" (Amorim, 2013a).

Para finalizar el análisis de los objetos de seguridad, el logro de la autonomía sobre aquellas tecnologías con implicancias para la defensa nacional constituye un objeto de interés que atraviesa a los espacios arriba descriptos, un factor objetivo de poder que adquiere aun más importancia en función de las condiciones actuales de la distribución del poder. Es en estos términos que la PDN establece que:

> "La persistencia de amenazas a la paz mundial requiere la actualización permanente y el equipamiento de nuestras fuerzas armadas, con énfasis en el apoyo a la ciencia y tecnología para el desarrollo de la industria nacional de defensa. Se busca con eso, la reducción de la dependencia

[173] También en «Jobim manifesta à Europa preocupação com possíveis ações da OTAN no Atlântico Sul». Información de prensa del Ministerio de Defensa de Brasil, 16 de septiembre de 2010. Disponible en https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/33036-16-09-2010---defesa---jobim-manifesta-a-europa-preocupacao-com-possiveis-acoes-da-otan-no-atlantico-sul.html.

> tecnológica y la superación de las restricciones unilaterales de acceso a tecnologías sensibles" (2012: 26)

Esta priorización de la autonomía estratégica se encuentra en el marco de un interés más amplio, consistente en garantizar el desarrollo nacional, lo cual es expresado en la END de la siguiente manera:

> "La Estrategia Nacional de Defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Esta motiva a aquella. Aquella provee un escudo para esta. Cada una refuerza las razones de la otra. En ambas se despierta la nacionalidad y se construye la Nación. Defendido, Brasil tendrá como decir que no, cuando tuviera que decir no. Tendrá la capacidad para construir su propio modelo de desarrollo" (2012: 43)

Es en este sentido que el documento reconoce como un objetivo nacional de defensa al desarrollo de la industria militar nacional, orientada para la obtención de autonomía en tecnologías indispensables, en consonancia con la designación que hace la END de los tres sectores estratégicos a desarrollar: el espacial, el cibernético y el nuclear, los dos primeros orientados al logro de la capacidad de visualización del país sin depender de tecnología extranjera y posibilitar la actuación en red de las tres fuerzas, y el tercero asociado al proyecto del submarino nuclear.

Esta apuesta por colocar a la autonomía tecnológica como un objetivo a considerar en todas las decisiones que tengan que ver con cada fuerza constituye otro indicador del impacto del pensamiento estratégico que fue desarrollándose desde fines de los setenta, así como la comunión de ideas entre los militares y el sector soberanista de Itamaraty y el PT. En este sentido, durante las entrevistas realizadas en Brasil, en reiteradas ocasiones los expertos nos referían que Roberto Amaral había sido uno de los principales impulsores de estas ideas.

Por otro lado, la dimensión de los intereses de la identidad estratégica incluye definiciones que vinculan a la defensa con la política exterior en función del grado de complacencia con el status quo. Con respecto a esto, Brasil comenzó a incluir en sus documentos estratégicos definiciones claras que reivindican las ambiciones por obtener mayor presencia en las instituciones internacionales que precisan de reformas, en particular, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este sentido, luego de referirse a los tradicionales principios de apuesta al multilateralismo y la cooperación, la PDN 2012 sostiene que Brasil "defiende la reforma de las instancias decisorias internacionales, de modo de tornarlas más

legítimas, representativas y eficaces, fortaleciendo el multilateralismo, el respeto al derecho internacional y los instrumentos para la solución de controversias", a partir de lo cual designa como uno de los objetivos nacionales de la defensa "intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las nacionales y su mayor inserción en procesos decisorios internacionales" (PDN 2012, 30).

Este revisionismo con respecto a la conformación actual de las organizaciones internacionales lleva al país a apostar a demostraciones de legitimidad y de capacidad para tener una mayor presencia internacional en la dimensión de la seguridad internacional, directamente vinculadas con los elementos de la siguiente dimensión de la identidad estratégica.

Pasando a la dimensión de rol, de la lectura de los documentos estratégicos aquí analizados resulta sencillo detectar la intención de sus formuladores de estrechar la relación entre la política exterior y la política de defensa en función del rol de jugador global: un país que se plantea el propósito de asumir crecientes responsabilidades en materia de seguridad internacional como parte de un proyecto ambicioso de inserción internacional, que contempla a la vez demandas de reforma de dicho orden.

En este sentido, la PDN 2012 incluye como sexto objetivo nacional de defensa "intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos decisorios internacionales". En función de esa meta establece las siguientes directrices:

> "Para ampliar la proyección del país en el concierto mundial y reafirmar su compromiso con la defensa y con la cooperación entre los pueblos, Brasil deberá perfeccionar la preparación de las fuerzas armadas para desempeñar responsabilidades crecientes en acciones humanitarias y en misiones de paz bajo la égida de organismos multilaterales, de acuerdo con los intereses nacionales";
>
> "Brasil deberá disponer de capacidad de proyección de poder, de cara a la eventual participación en operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas"; (2012: 32-33)

Ciertamente, el rol de Brasil en el comando de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) buscó –incluso antes de la articulación entre ambos intereses en los documentos estratégicos- demostrar capacidad de protagonismo en instancias de seguridad internacional para mejorar las credenciales internacionales del país (Ramalho da Rocha, 2008). Este papel de

"Estado proveedor de paz" (Amorim, 2013b) es reforzado en la END en las secciones dedicadas a las directrices para las fuerzas armadas, tales como

> "El ejército deberá tener capacidad de proyección de poder, constituyendo una fuerza, sea expedicionaria, sea para operaciones de paz, o de ayuda humanitaria para atender compromisos asumidos bajo la égida de organismos internacionales o para salvaguardar intereses brasileños en el exterior" (END 2012: 79).

Es interesante subrayar que el rol de jugador global adquiere un matiz distinto cuando se conjuga con el elemento de reformismo apuntado en la dimensión de los intereses: Brasil busca mayor participación en el orden actual a la vez que propone la reforma de sus instituciones para alcanzar el reconocimiento oficial de su realidad de poder. En este sentido, la END establece en la directriz n° 23, referida al establecimiento de colaboraciones en materia de defensa con otros países, pensadas como asociaciones estratégicas más amplias, que estas deberán seguir dos motivaciones básicas: una de orden internacional, que será "trabajar con el país socio en pro de un mayor pluralismo de poder y de visión del mundo", estrategia pensada en dos etapas. En primer lugar, mejorar "la representación de países emergentes, inclusive Brasil, en las organizaciones internacionales –políticas y económicas- establecidas", para luego buscar "la restructuración de las organizaciones internacionales, para que se vuelvan más abiertas a las divergencias, a las innovaciones y a los experimentos de lo que son las instituciones nacidas al término de la Segunda Guerra Mundial" (END 2012: 61-62).

Por otro lado, en la sección Operaciones Internacionales del apartado Medidas de Implementación, la END dispone que en materia de inserción internacional debe incrementarse el apoyo a la participación brasileña en el escenario internacional, en los siguientes ámbitos: los procesos internacionales relevantes de toma de decisión, mejorando y aumentando la capacidad de negociación de Brasil; en acciones que promuevan la ampliación de la proyección del país en el concierto mundial y reafirmar su compromiso con la defensa de la paz y con la cooperación entre los pueblos; en foros internacionales relacionados con las cuestiones estratégicas, priorizando organismos regionales como el CDS; en el relacionamiento entre los países amazónicos, en el ámbito de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; en la consolidación de la ZOPACAS, el incremento en la interacción interregional, como la Comunidad de

Países de Lengua Portuguesa, la cumbre América del Sur-África y el Foro de Diálogo India-Brasil- Sudáfrica (END 2012:137).

En este párrafo se observa con claridad la vinculación entre el propósito de incrementar la participación en asuntos estratégicos en las áreas designadas como parte del entorno estratégico que analizamos en la dimensión contextual: América del Sur, los estados africanos con costas sobre el Atlántico Sur, y adicionalmente otros socios brasileños en su estrategia de vinculación con países emergentes.

Finalmente, en relación con la designación de América del Sur como el entorno estratégico, tanto la PDN como la END establecen como objetivo la promoción de una región estable. Este último documento, en la sección titulada "Estabilidad Regional" establece que "los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores promoverán el incremento de las actividades destinadas al mantenimiento de la estabilidad regional y a la cooperación en las áreas de frontera del país". Estas carteras, junto a las fuerzas armadas "buscarán contribuir activamente al fortalecimiento, la expansión y la consolidación de la integración regional, con énfasis en la investigación y desarrollo de proyectos comunes de productos de defensa" (END 2012: 137).

En el párrafo anterior encontramos dos de las prácticas propias del rol de líder regional: por un lado, aquella consistente en jugar un papel protagonista en la mediación política de crisis interestatales o situaciones domésticas en las cuales peligre la democracia; y por otro, la práctica de impulsar los avances de los proyectos de integración regional en defensa. El hecho de haber sido quien propusiera la constitución del CDS, así como el alto perfil adoptado en las negociaciones luego de la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela, han hecho sugerir a algunos analistas que Brasil buscaría adoptar este rol de liderazgo en el área de la seguridad y la defensa regionales (Gratius, 2008; Varas, 2008). Desde nuestro punto de vista, esa afirmación entra en contradicción con dos elementos: por un lado, la falta de tradición en la diplomacia y en las fuerzas armadas de este país respecto a un proyecto de cooperación regional en defensa –al contrario de la Argentina-, y por otro, la actitud mucho menos activa adoptada en el CDS luego de su constitución. Esta apreciación respecto a que Brasil no capitalizó el rol protagonista que tuvo en los inicios de la creación de este organismo, así como su ausencia en acciones clave del CDS fue discutida por nosotros durante algunas de

las entrevistas con académicos brasileños y argentinos, sobre lo cual volveremos en la conclusión de la tesis.

Para culminar con la caracterización de la identidad estratégica brasileña, abordamos su última dimensión: la instrumental. En función de las definiciones hasta aquí explicitadas, los documentos estratégicos establecen una serie de medidas a adoptar para dar forma al instrumento militar con el cual el país deberá contar. En primer lugar, en consonancia con una tendencia global, pero también con el resto de lo dispuesto en el documento, la directriz n° 16 de la END establece que el potencial estratégico debe estructurarse en torno a capacidades, en lugar de en relación a enemigos específicos (2012: 58), puesto que "Brasil no tiene enemigos en el presente. Para no tenerlos en el futuro, es preciso preservar la paz y prepararse para la guerra". Por otro lado, como concepto general para la organización de las fuerzas, la END adopta el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia, concepto con implicancias para las capacidades operacionales de las fuerzas (2012: 47).

En lo que corresponde al Ejército, la END establece que esta fuerza deberá basarse en los imperativos de flexibilidad y elasticidad. Mientras que la primera se refiere a "la capacidad de emplear fuerzas militares con un mínimo de rigidez y un máximo de adaptabilidad", reduciendo las diferencias entre las fuerzas convencionales y las no convencionales, la segunda tiene que ver con la capacidad de aumentar rápidamente la dimensión de las fuerzas militares cuando las circunstancias lo exijan (2012: 78). De igual manera, la END dispone "la transformación de todo el ejército en vanguardia, con base en el módulo de brigada", con prioridad sobre la estrategia de presencia, con la excepción de la región amazónica donde –en razón de los obstáculos a la movilidad propios del terreno- se prevé el incremento de efectivos (2012: 78).

En el caso de la Marina, se proyecta una fuerza balanceada entre el componente submarino y el de superficie y aeroespacial. El primero, esto es, el proyecto de construcción del submarino nuclear merece especial atención, en virtud del devenir que tuvo desde la segunda mitad de la década del 70, así como el impacto en términos de autonomía tecnológica y las repercusiones políticas de su vinculación con el desarrollo nuclear. Luego de sufrir distintas oposiciones en función de argumentos políticos y económicos, el proyecto del submarino nuclear

fue revitalizado a comienzos del segundo mandato del presidente Lula en virtud de la coincidencia entre los objetivos autonómicos del proyecto y las ideas representadas por el presidente, tendientes a elevar el perfil estratégico del país (Martins filho, 2011). En función de este renovado interés, en septiembre de 2009 el gobierno cerró el acuerdo con Francia para la construcción en Brasil de cinco submarinos franceses Scorpène, uno de ellos con tecnología de propulsión nuclear.[174]

Finalmente, la aeronáutica, con prioridad en la vigilancia aérea a la que nos referimos en el apartado sobre la Amazonia, deberá contar con dos instrumentos clave: por un lado una flota de cazas renovada y por otro equipos sofisticados de visualización, tales como Aeronaves Remotamente Piloteadas y tecnología de satélites. Esto último guarda íntima relación con la designación estratégica de los tres sectores a fortalecer: el espacial, el cibernético y el nuclear. El primero de ellos tiene implicancias para las tres fuerzas y consiste en invertir en fabricación de vehículos lanzadores de satélites, sobre todos los geoestacionarios, así como el desarrollo de un vector bajo control nacional, aun cuando socios extranjeros participen de su proyecto e implementación (END 2012: 77). De similar manera se apuesta al desarrollo de tecnología de posicionamiento geográfico, buscando disminuir la dependencia con respecto a aquellas tecnologías bajo dominio extranjero (END 2012: 78).

Por su parte, el proyecto de renovación de la flota de cazas fue relanzado en noviembre de 2007, luego de que en 2005 el presidente Lula da Silva había cancelado el programa anterior. Así, poniendo en marcha el Programa FX-2, el mandatario autorizó al comandante de la Aeronáutica a abrir la licitación para la compra de treinta y seis cazas de última generación. En este sentido, la END

[174] El presidente Lula da Silva y su par francés, Nicolas Sarkozy firmaron en septiembre de 2009 el acuerdo que venían negociando desde el año anterior, en el marco de la asociación estratégica conformada en 2005, que incluía los submarinos así como la fabricación de cincuenta helicópteros militares por parte de un consorcio formado por Helibras y Eurocopter, a ser suministrados entre 2010 y 2016. Ambas operaciones suman un valor de 8.600 millones de dólares, para lo cual algunos días antes el Senado aprobó la contratación de un préstamo externo. El acuerdo incluyó la transferencia de la tecnología. Asimismo, para viabilizar este programa de constituyó la empresa Itaguaí Construcciones Navales, una asociación entre la francesa DCNS y la brasileña Odebrecht, con la participación de la Marina de este último país con la opción de *golden share*. En cuanto a los plazos establecidos para las entregas, se preveía la inauguración de la Unidad de Fabricación de Estructuras Metálicas en noviembre de 2012, el astillero quedaría construido en 2014, las obras civiles deberían finalizar en 2015, la base naval seis meses después, y el primer submarino estaría listo en 2017. Los otros tres submarinos serían entregados en 2021 y el de propulsión nuclear en 2023. En julio de 2011 tuvo lugar la ceremonia formal de inicio de las obras, con la presencia de la presidente Rousseff.

estableció que la decisión entre los competidores -el francés Rafale, el sueco Gripen y el estadounidense F-18 Super Hornet- debía basarse en el principio autonómico de priorizar la opción que minimice la dependencia tecnológica o política en relación a cualquier proveedor (2012: 90)[175].

El sector cibernético aparece como estratégico en función de que los sistemas administrativos y militares sufren vulnerabilidad estratégica frente a "los avances de la tecnología de la información, la utilización de satélites, la detección electrónica y otras mejoras tecnológicas" que implicaron mayor eficiencia de estos sistemas y por lo tanto deben ser protegidos (PDN 2012: 19). En consonancia con estas disposiciones se creó en 2013 el Comando de Defensa Cibernética de las fuerzas armadas, con la misión de "fomentar la investigación, desarrollar sistemas computacionales de defensa y desarrollo de otras tecnologías para garantizar la seguridad cibernética nacional".

La creación del Comando estuvo directamente vinculada al episodio sucedido en julio de 2013, cuando el ex contratista de la Agencia de Seguridad Nacional, Edward Snowden, presentó pruebas respecto a las actividades de espionaje realizadas por Estados Unidos a diversos mandatarios, entre ellos la presidente Rousseff, y empresas estratégicas como Petrobras. A respecto de la petrolera estatal, el espionaje norteamericano alertó al gobierno brasileño respeto al interés de Estados Unidos en obtener informaciones secretas sobre las potencialidades del Pré-sal, lo cual expresa la directa vinculación existente entre el interés por garantizar la soberanía sobre los recursos estratégicos y la ventaja estratégica que tiene Estados Unidos en virtud de su amplio dominio de tecnologías de vanguardia.

Finalmente, en lo que hace al sector nuclear, la necesidad estratégica de desarrollar esta tecnología es justificada tanto en función de los requerimientos de diversificación de la matriz energética y otros usos civiles, como en relación al proyecto de construcción del submarino con propulsión nuclear. Los documentos reiteran la renuncia del país al desarrollo de armas nucleares a la vez que reafirman el derecho al desarrollo de esta tecnología con fines pacíficos, sin más limitaciones que las disposiciones contenidas en los tratados de control de esta tecnología hasta el momento firmados por Brasil (END 2012: 95-96). En

[175] El 18 de diciembre de 2013, el ministro Amorim y el comandante de la Aeronáutica anunciaron la decisión a favor de la compra de los cazas suecos Gripen, fabricados por la empresa SAAB.

consecuencia, se rechaza expresamente la adhesión al Protocolo Adicional al TNP –o a futuros agregados que amplíen las restricciones- y se reclama el cumplimiento del artículo cuatro de dicho tratado, que dispone las negociaciones de cara a la progresiva eliminación del armamento nuclear existente (PDN 2012: 27).

Sobre esta cuestión, durante la entrevista que le realizáramos, el coronel Vieira de Almeida mencionó que al momento de discutirse el borrador de la END con los ministros y el presidente Lula da Silva, tuvo lugar una diferencia de opiniones con respecto a la inclusión de la oración que reafirma el rechazo de Brasil al Protocolo Adicional. Mientras que el canciller Amorim alertaba respecto a que no podía descartarse un escenario en que Brasil tuviera que adherir a este instrumento, otros funcionarios, entre ellos Mangabeira Unger, Jobim y Rousseff –a la ocasión ministra de la Casa Civil-, permanecieron firmes en su apoyo a esta definición que consideraban innegociable y consiguieron la aceptación del presidente Lula, quien definió la cuestión.

Para finalizar, la dimensión instrumental basada en el interés en la autonomía tecnológica se vincula estrechamente con aquellas directrices que disponen el fortalecimiento de la industria nacional de defensa (END 2012: 60), priorizando el desarrollo de capacidades independientes, subordinando "las consideraciones comerciales a los imperativos estratégicos" (END 2012: 99) y asegurando la "continuidad y la previsión en la locación de recursos" (PDN 2012: 34).

En función de ambos principios la END recomendaba la adopción de un conjunto de medidas de mediano y largo plazo para fortalecer la industria nacional de defensa. En primer lugar, el ministerio de Defensa debía proponer modificaciones en la legislación referente al régimen jurídico y económico especial para compras de productos de defensa junto a las empresas nacionales, con incentivos y exención tributarias para la iniciativa privada en la fabricación de productos de defensa prioritarios, así como garantías para contratos de exportación de determinados productos de defensa. Asimismo, contempló la realización de modificaciones en la legislación referente a la línea de crédito especial, por intermedio del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), para los productos de defensa, similar a las ya concedidas para otras actividades.

En cumplimiento de estas disposiciones, en septiembre de 2011 se aprobó la Medida Provisoria 544 que establece mecanismos de fomento a la industria brasileña de defensa, vinculada al Plan Brasil Mayor de agosto del mismo año, cuyo propósito era aumentar la competitividad de la industria nacional, a partir del incentivo a la innovación y la agregación de valor. Esta medida fue aprobada por la Cámara de Diputados el 14 de febrero de 2012 y sancionada como la ley 12.598 el 21 de marzo del mismo año. La norma crea un régimen tributario especial para las empresas que producen bienes de defensa y las que forman parte de su cadena de valor, y también establece incentivos al desarrollo de tecnologías indispensables para el país.

A su vez, el ministerio de Defensa, en coordinación con otros, debía establecer un acto legal que garantizara el destino, de forma continuada, de recursos financieros específicos que hagan viable el desarrollo integrado y la conclusión de proyectos relacionados a la defensa nacional[176]. Cada proyecto se vinculó con un polo integrador definido, con énfasis en el desarrollo y la fabricación de aeronaves de caza y de transporte; submarinos convencionales y de propulsión nuclear; vehículos aéreos no tripulados y helicópteros de transporte, reconocimiento y ataque, entre otros.

En lo concerniente a los submarinos, se creó la empresa estatal Amazonia Azul Tecnologías de Defensa –Amazul-, que surgió de un proyecto de ley aprobado por el Senado el 12 de julio de 2012. Vinculada al ministerio de defensa por medio del Comando de la Marina, la empresa se dedicará a las tecnologías necesarias para las actividades nucleares de la Marina y de su Programa Nuclear, así como a la industria militar naval, en particular a la construcción de submarinos. Por último, dos medidas que vale la pena mencionar son, por un lado,

[176] En lo que respecta al presupuesto, en 2009 y 2010 este se mantuvo estable en 1,5% del PBI y se aprobó una mejora para 2011 pasando al 1,6%. A pesar de esto, a mediados de febrero, poco después de asumir su mandato, Dilma Rousseff decidió un importante recorte presupuestario sobre la mitad de la partida destinada a mantenimiento operativo y proyectos de las Fuerzas, lo cual significaba un 26,5% del presupuesto total del ministerio. A pesar de justificarse en el impacto de la crisis internacional, la medida podría leerse como una estrategia política de la nueva mandataria para demostrar su autoridad sobre uno de los ministros heredados del gobierno de Lula. Ya con Amorim como jefe de la cartera de defensa, el presupuesto para 2012 tuvo un aumento del 5,8 en comparación con el anterior, y el área de inversiones y gastos pasó de los 10,8 billones de reales (inicialmente previstos antes del recorte de 4,2 billones arriba mencionado) a 16 billones, aunque no incluyó fondos para la compra de los cazas. Asimismo, en junio de 2012se anunció la asignación de 1,527 billones de reales pertenecientes al Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para la compra de 4.170 camiones, 40 carros de combate Guaraní y 30 vehículos lanzadores de misiles Astros 2020.

la aprobación del Plan de Articulación y Equipamiento de la Defensa, y la creación en el organigrama del ministerio de la Secretaria de Productos de Defensa.

La identidad estratégica brasileña en torno al modelo disuasorio y el rol de jugador global

A partir del análisis de estos documentos en función de las dimensiones del concepto de identidad estratégica, observamos que la disuasión constituye un elemento crucial de la actual identidad estratégica brasileña, concepto estratégico adoptado en función de una percepción de aguda preocupación en torno a las características y las dinámicas del sistema internacional, aun cuando no se perciben amenazas concretas en el corto y mediano plazo.

A lo largo de los capítulos de la Primera Parte pudimos constatar que dicha percepción fue ganando terreno entre las fuerzas armadas, una vez que el alineamiento en función de la lucha de Occidente contra el comunismo demostraba no servir enteramente a los intereses brasileños de autonomía estratégica. La preocupación respecto a las implicancias de la subordinación político-estratégica de Brasil comenzó a tomar forma con el pensamiento de la línea heterodoxa de la Marina, en consonancia con la orientación de la política exterior del gobierno de Geisel y se consolidó con la constatación de las vulnerabilidades estratégicas en la Amazonia y en el Atlántico Sur, en función de los impactos de los nuevos temas globales y las estrategias de los estados poderosos sobre el concepto de soberanía. Así, junto con la eliminación de la hipótesis de conflicto con Argentina, comenzó a tomar forma el modelo disuasorio, anclado en la autonomía tanto doctrinaria como tecnológica, incluso por detrás de una política exterior de menor perfil estratégico.

Este pensamiento encontró respaldo en la orientación externa del gobierno de Lula da Silva, tanto en función de su visión crítica con respecto a la vinculación estratégico-militar con los países desarrollados como en relación a la apuesta por desempeñar el rol de jugador global. Así, mientras que el régimen democrático que comenzó en 1985 no había dado lugar a un proyecto nacional del tipo de aquel que había guiado al gobierno militar de 1964 –basado en el Brasil Potencia

(Rizzo de Oliveira, 1994)-, a partir de Lula da Silva se dio una conjunción entre las ideas de las fuerzas armadas y la orientación de la política exterior.

Sumar la dimensión de la defensa al proyecto del Brasil jugador global implica fortalecer el empleo político del poder militar al que se refería Cavagnari y otros analistas, como Soares Alsina (2008, 2009). Este recurso se piensa, por el momento sin implicancias coercitivas sobre los países de la región, aunque no desestimadas por estos pensadores. En esta etapa, incrementar el perfil estratégico del país se entiende en función de su participación desde lugares de destaque en las operaciones de paz de Naciones Unidas, así como un rol activo en los regímenes internacionales de seguridad, al igual que la construcción de una capacidad militar con autonomía tecnológica. Dejamos para la conclusión de la tesis la reflexión respecto a de qué manera esta vinculación entre una política de defensa más asertiva y el interés en adoptar el rol de jugador global se relaciona con la creación del CDS, para abordar a continuación la correlación entre las definiciones identitarias argentinas y brasileñas.

Coincidencias, complementariedades y divergencias de las Identidades Estratégicas de Argentina y Brasil

A partir de lo expuesto en este capítulo, entendemos que ambas identidades estratégicas, surgidas de los procesos políticos descriptos en la Primera Parte de la tesis, con importantes instancias de interacción entre los respectivos actores de la defensa nacional, tienen elementos de coincidencia, de complementariedad y de divergencia.

En primer lugar, los conceptos estratégicos de los respectivos modelos de la defensa nacional marcan una diferencia: mientras que Brasil adopta la disuasión, Argentina reafirma el modelo defensivo, producto del trabajo intelectual y político de la comunidad epistémica aquí reseñada. Si bien el modelo brasileño contiene más elementos de precaución que de tipo ofensivo, cabría pensar que, dada la explícita negativa argentina a incluir dichos criterios y teniendo en cuenta la asimetría en su contra, esto podría significar un elemento de conflictividad. En contraste, argumentamos que la divergencia entre los conceptos estratégicos se ve sustancialmente matizada por dos coincidencias: la plena asunción del fin de la

hipótesis de conflicto y la convergencia en torno a la creciente designación de los recursos naturales como objeto de seguridad.

En cuanto a la primera cuestión, ya demostramos que lo que constituyó uno de los principales propósitos de la comunidad epistémica argentina fue compartido por altos oficiales brasileños, viéndose reflejado en un conjunto de medidas concretas, como la reubicación de las fuerzas destinadas en el sur del país vecino y el proceso de integración regional. Respecto al segundo elemento de coincidencia, reconocemos su carácter menos establecido que el primero, aunque destacamos la vinculación entre el interés argentino en la resolución de la cuestión Malvinas y la preocupación en torno a los recursos naturales. De este modo, el Atlántico Sur parece haberse convertido para Argentina en lo que la Amazonia es para Brasil, sin perjuicio de que este océano también es estratégico para el país vecino. Si bien no se equipara en términos de riquezas naturales o de valor para el medio ambiente global, constituye el espacio donde la injerencia extrarregional no es ya una hipótesis sino una realidad, a partir de la presencia militar británica en las Islas Malvinas[177].

La cuestión del petróleo y el gas, crecientemente clave en lo que hace al Atlántico Sur a partir de los descubrimientos del Pré-sal, también está presente en la preocupación argentina a partir de los estudios prospectivos que realizan empresas extranjeras en las cercanías de las islas en disputas, auspiciados por los *kelpers*. De igual manera, el valor estratégico del Atlántico Sur no se limita a los hidrocarburos, las rutas marítimas ni a los recursos pesqueros. Como factor geopolítico adicional, cabe mencionar que esta región oceánica está cada vez más articulada en el discurso a la Antártida, continente sobre el cual Argentina reclama derechos de soberanía y Brasil de exploración, cuyo tratado regulatorio será revisado en 2042. Cada vez más, se conjetura que la Antártida comparte con la Amazonia la riqueza en biodiversidad y minerales, lo cual llevó recientemente a algunos analistas a vincular los esfuerzos británicos por incrementar su presencia

[177] La ministra de Defensa Nilda Garré expresó en un discurso esta vinculación de cuestiones entre la injerencia extranjera en la región andina-amazónica a partir del incremento de las bases bajo control norteamericano y la presencia militar británica en el Atlántico Sur: "… el fortalecimiento de la integración suramericana es objeto de presión e interferencia por parte de actores extra regionales. La presencia de contingentes e instalaciones militares se ha expresado por medio de acuerdos formales y legales, como en el caso de las bases de EEUU en Colombia, pero también bajo flagrante violación de la Soberanía Nacional, como en el caso de la presencia británica en Malvinas".

en las islas del Atlántico Sur para asegurar su acceso privilegiado a estos recursos estratégicos (Recce: 2012)[178].

De esta manera, Argentina y Brasil crecientemente coinciden en que el Atlántico Sur y la Amazonia constituyen escenarios prospectivos de disputa entre los países sudamericanos y los estados más desarrollados de fuera de la región. En virtud de esto, puede entenderse la reciente denuncia que realizó el gobierno argentino contra la militarización del Atlántico Sur por parte de Gran Bretaña a partir de la creciente confluencia en torno a visiones geoestratégicas compartidas en la subregión.

En segundo lugar, destacamos otro punto de convergencia que se articuló en los últimos años, en contraste con lo que ocurrió durante los noventa. Nos referimos a que Brasil reconoció el valor del modelo de la seguridad cooperativa por el cual abogó argentina, con un rol fundamental de la comunidad epistémica. Desde nuestra interpretación, la superación de la anterior divergencia sobre este tema fue posible por el efecto causado por el episodio de tensión entre Colombia, Ecuador y Venezuela de marzo de 2008, así como el posterior conflicto en torno a la ampliación del acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos, lo cual demostró la necesidad de fortalecer procedimientos de confianza, transparencia y diálogo político en circunstancias de tensión para matizar las diferencias en materia de orientación de política exterior –en particular en relación a Estados Unidos- y de seguridad que existen en América del Sur, tema sobre el cual volveremos en el apartado siguiente.

Por otro lado, sostenemos que el alejamiento político de Argentina con respecto Estados Unidos contribuyó a la percepción de que es posible –e incluso deseable- una agenda de seguridad cooperativa desligada de los intereses norteamericanos, perfil que marcaba este modelo de seguridad regional durante los noventa, como fundamentamos en el capítulo III. Asimismo, en vinculación directa con el modelo hemisférico de seguridad multidimensional, subrayamos la coincidencia sobre la negativa a involucrar a las fuerzas armadas en el combate

[178] Sobre esta cuestión se manifestó el diputado José Genoino, asesor especial de la presidente Rousseff y del ministerio sobre temas de Defensa. Durante el 3° Seminario del Libro Blanco de la Defensa, Genoino hacía una presentación en fuerte apoyo al CDS como una iniciativa que articula la cooperación hacia adentro para logra la disuasión hacia afuera, en el marco de la cual vinculó la disputa de soberanía sobre Malvinas con la cercanía de las islas con la Antártida y su valor estratégico (11’35’’ a 14’41’’)

contra las nuevas amenazas, aun cuando Brasil tiene una posición más ambigua que la argentina- como un elemento de acercamiento más entre los países.

A su vez, entendemos que existe una complementariedad entre la designación que hace Brasil del entorno estratégico sudamericano y la tradición argentina de proponer un modelo de seguridad cooperativo para la región. Si bien como señalamos en el capítulo IV y en este, la comunidad epistémica argentina trabajaba en torno a la idea de una mayor institucionalización del diálogo en defensa entre los miembros del Mercosur ampliado, la extensión a toda Sudamérica no necesariamente implicó una divergencia.

Retomando la discusión sobre si Brasil adoptó el rol de líder regional al proponer el CDS, desde nuestro análisis reconocemos que una explicación sobre la creación de este órgano no estaría completa si no se contemplaran dos elementos: el papel jugado por Brasil en la construcción simbólica de la dimensión estratégica de América del Sur y la apuesta argentina por el modelo cooperativo, que valoriza la construcción de confianza y la transparencia para desterrar viejas disputas y para evitar potenciales diferencias, a partir del reconocimiento de la existencia de intereses que pueden divergir.

A partir de esto, entendemos que el elemento de liderazgo que es posible identificar en las acciones de Brasil se vincula a la práctica de *region-building*. Retomando una vertiente crecientemente importante de los análisis sobre regionalismos, nuestro abordaje parte del supuesto de que todo vínculo identitario está basado en parte importante en construcciones discursivas, en tanto la región no se comprende como una unidad, sino como el blanco de una deconstrucción e investigación. Así, los desarrollos de identidad no ocurren por sí solos sino que requieren de esfuerzo y selección sistemática de las características que se señalan como genuinas de la región, dando lugar a procesos de *region-building* (Keskitalo 2004:2-3). Desde esta perspectiva, las regiones tienen una naturaleza construida, constituyen conjuntos de prácticas establecidas a través de un proceso de definición, construcción en la cual el discurso juega un rol destacado. Tal como señala Keskitalo, analizar los regionalismos desde esta perspectiva implica abandonar la idea de que la identidad regional se da a partir de la *posesión* de determinados atributos, y que por el contrario implica una *relación* que se construye a partir de estrategias descriptivas.

Así, la vinculación que hace Brasil entre los recursos naturales presentes en los dos espacios señalados –la Amazonia y el Atlántico Sur- y las amenazas que potencialmente surgirían de las crecientes tensiones con los países poderosos en el marco del deterioro del multilateralismo fundamentan la definición de un identidad geoestratégica, entendida como una respuesta política a la distribución geográfica de los centros de recursos y las rutas, respuesta en forma de planificación estratégica, es decir, un plan ordenado que explicita objetivos y metas a mediano y largo plazo en vistas de escenarios futuros, así como los medios y estrategias más eficientes para lograrlos (Grygiel, 2006: 21-22).

Finalmente, destacamos otra creciente coincidencia en torno a la valoración del desarrollo conjunto de equipos militares, tendiente al logro de cierto grado de autonomía en un área de cuestiones marcada por la dependencia tecnológica. Cierto es que se trata de un elemento propio de la identidad estratégica brasileña, aunque esto no desmerece el hecho de que Argentina aceptara convertirse en socio en un conjunto iniciativas de cooperación industrial en defensa, manteniendo a la vez su insistencia en fortalecer la dimensión política del diálogo bilateral en este área

De hecho, y a modo de cierre de este capítulo, esta complementariedad se encuentra presente en las características de este diálogo bilateral, institucionalizado el 28 de abril de 1997, cuando ambos países firmaron el Memorandum de Entendimiento, Consulta y Coordinación. Este documento estableció un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional, cuyas tareas serían el examen, evaluación, implementación y seguimiento de las cuestiones de defensa y seguridad de mutuo interés. Algunos meses más tarde, el Acta de Itaipava establecía los detalles de la instrumentación del mecanismo, previendo reuniones anuales bajo el formato de 2 + 2, esto es, las respectivas cancillerías y ministerios de Defensa. A su vez, el Acta creaba el Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico (MAE) para encargarse del seguimiento y puesta en práctica de lo acordado en las reuniones, así como para preparar los siguientes encuentros.

Según investigaron Runza (2006) y Winand (2007), el mecanismo sufrió de una gran informalidad y periodicidad irregular, sin comisiones permanentes o actas públicas, a la vez que las reuniones adoptaron un tono informativo más que

de verdadera coordinación político- estratégica. Estas conclusiones abonan nuestra hipótesis respecto a que los verdaderos puntos de conexión entre los respectivos procesos de formulación de las políticas de defensa en democracia fueron las instancias de diálogo entre la comunidad epistémica argentina y los actores de la defensa brasileña. No obstante esto, creemos que no es menor la supervivencia de este Mecanismo, como tampoco lo son las medidas tomadas de cara a su evolución. Entre ellas cabe nombrar el establecimiento del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Brasil-Argentina (GTBD), decidido el 28 de abril de 2000, en ocasión del encuentro en Buenos Aires de los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Economía de ambos países.

De igual manera, el 23 de noviembre de 2005, Argentina y Brasil firmaron en Puerto Iguazú el Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa, cuyo objetivo principal era "fortalecer la cooperación política de defensa por medio del intercambio de experiencias en diseño y gestión de políticas de defensa y de acciones en las áreas de planeamiento, gestión presupuestaria, investigación y desarrollo, apoyo logístico y adquisición de productos y servicios de defensa". Cuatro días más tarde firmaron un Ajuste Complementario al Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica de 1980, por medio del cual buscaban "intensificar y reglamentar la colaboración en áreas de desarrollo, adquisición, mantenimiento de materiales, suministro de tecnología militar en la elaboración de Proyectos de Sistemas de Armas a ser implementados por los Ejércitos de cada país", designando como primera tarea trabajar en la etapa de Concepción Conceptual del Proyecto Vehículo Leve de Empleo General Aerotransportado, más conocido como Proyecto Gaucho.

Continuando con el énfasis puesto en la cooperación técnica para la defensa, el 22 de febrero de 2008 ambos gobiernos firmaron en Buenos Aires el Protocolo Complementario al "Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa" de 2005. Luego, el 26 de noviembre de 2010, los ministros de Defensa emitieron una Declaración Conjunta convocando al mencionado Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Argentino-Brasileño. En referencia al apoyo a la labor del CDS, en los considerandos, la declaración afirmaba que "la acción coordinada entre Argentina y Brasil debiera tener como objetivos fortalecer la integración binacional de la Defensa de ambos países y, a la vez, fortalecer el sistema de Defensa subregional suramericano".

De igual manera, y como un indicador de la complementariedad entre el interés brasileño en la producción industrial conjunta y el propósito argentino de no dejar de lado el diálogo político, manifestaba que los ministros entendían que se trataba de un momento oportuno para dar un nuevo impulso a la relación político – institucional en materia de Defensa. Para esto, decidieron establecer un canal de diálogo institucional permanente en materia de políticas de Defensa, mediante un mecanismo de encuentro y de comunicación formal entre funcionarios de nivel de Secretario o Viceministro de Defensa de ambos países, con participación de funcionarios relevantes de las respectivas carteras, así como oficiales militares y representantes de las respectivas Cancillerías. En función de esto se decidió que el Grupo de Trabajo Conjunto Argentina – Brasil (GTC ARG – BRA), creado en 2005 seguiría desarrollando su agenda de trabajo común en materia de tecnología y producción para la defensa en el marco del GTBDAB, y se creó el Mecanismo de Diálogo Político Estratégico de nivel Viceministerial (MDPEVM), encargado de la cooperación en política de defensa.

En materia de proyectos de producción binacional, destacamos la firma por parte de los ministros de defensa de ambos países en octubre de 2010 de una declaración de intenciones para la compra por parte de Argentina de seis aviones militares cargueros KC390, modelo fabricado por EMBRAER, para el cual se acordó la participación de Argentina en la construcción de algunos componentes. En el mismo sentido, en julio de 2011, en el marco de una reunión presidencial se manifestó el interés de revitalizar el proyecto SABIA-MAR (Satélite Argentino Brasileño para Información del Mar), un programa de cooperación entre la CONAE, la Agencia Espacial Brasileña y el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales de Brasil, surgido en los noventa, para el desarrollo conjunto de este satélite oceanográfico, diseñado para vigilar el medio ambiente marino y los recursos costeros de agua.

Finalmente, el sector nuclear, eje del acercamiento durante la década de los ochenta y noventa, también constituyó un espacio de cooperación bilateral. El 22 de febrero de 2008, la presidente Fernández de Kirchner y Lula da Silva firmaron un convenio para crear una empresa binacional con capacidad para producir uranio enriquecido en forma industrial. Luego, el 3 de agosto de 2010, ambos países emitieron la Declaración Conjunta de Presidentes sobre Política Nuclear, por medio de la cual llamaban a la Comisión Binacional de Energía Nuclear a

intensificar los esfuerzos en proyectos conjuntos, entre ellos el desarrollo de un reactor de investigación multipropósito. Este convenio fue firmado en enero del año siguiente y fue reconocido por ambas mandatarias en la Declaración Conjunta del 31 de enero de 2011.

La institución de la seguridad regional

El CDS: una unidad de modificación efectiva. El modelo de cooperación disuasoria

La Primera Parte de la tesis reconstruyó los procesos de reformulación de las políticas de defensa en Argentina y Brasil, con énfasis en los actores que los protagonizaron y las ideas en torno a las cuales se delinearon dichas políticas, tanto en su dimensión doméstica, pero fundamentalmente en su conexión con la política exterior regional. Esto parte del supuesto de que los procesos, los actores y las ideas constituyen elementos centrales para conocer el origen y las especificidades de los intereses que informan las respectivas políticas de defensa, en particular la dimensión cooperativa regional. Retomando los argumentos de Katzenstein et al (1996), la reconstrucción buscó poner de relieve el *ambiente ideacional* que dio forma a las actuales identidades estratégicas de los estados.

Así, el modelo defensivo y la cooperación regional constituyen los elementos fundamentales de la identidad estratégica argentina, ambos estrechamente vinculados a las creencias de la comunidad epistémica. Por su lado, la conjunción entre el pensamiento estratégico de las fuerzas armadas desarrollado desde la década del ochenta y la orientación de política exterior autonomista de los gobiernos del PT, dio lugar a la identidad estratégica brasileña en torno a la disuasión y el rol de jugador global. Es tiempo ahora de detectar esos elementos identitarios en las características del CDS, o dicho de otro modo, analizar la manera en que esas identidades influyeron sobre las estructuras normativas interestatales en materia de defensa.

Recordando la definición de las *unidades de modificación efectiva* en el marco de los conceptos de las comunidades epistémicas, estas hacen referencia al "comportamiento normativo en tanto patrón de dos o más estados que resulta en parte de la innovación, la selección y la difusión de expectativas" (Adler, 1992: 105). Esta variable muestra el final de un proceso que comienza por la crítica del

pensamiento establecido y la creación de nuevas formas de pensar que se convierten en innovaciones, las cuales son seleccionadas por el poder político como parte de las normas y políticas específicas, innovaciones que en términos bilaterales o regionales pasan por un proceso de difusión, influyendo sobre los debates en otros países. En última instancia el proceso culmina en la inclusión del nuevo pensamiento en los principios, las normas y las características de las instituciones de cooperación, en este caso, sobre defensa regional.

En base a esta definición argumentamos que el CDS en tanto institución de la cooperación regional en defensa constituye una *unidad de modificación efectiva* en tanto incorpora la concepción de la defensa nacional separada de la seguridad pública y el modelo de la seguridad cooperativa, elementos centrales de la actual identidad estratégica argentina. El modelo de la seguridad cooperativa, respecto al cual la comunidad epistémica realizó un importante trabajo de argumentación, junto al resto de los miembros de lo que denominamos en el capítulo IV como la comunidad regional de estudios de defensa, se complementa con elementos propios de la identidad estratégica brasileña: el modelo disuasorio y la preocupación por la autonomía. A continuación analizamos la combinación de elementos constitutivos del concepto estratégico del CDS: la adopción del concepto de seguridad estratégica regional, el componente de seguridad cooperativa, los elementos del modelo disuasorio y los proyectos de autonomía tecnológica.

Exclusión de las nuevas amenazas: seguridad estratégica regional

En el libro *CDS Crónicas de su gestación*, Gonzalo García Pino -subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa Nacional y Presidente Pro Tempore del Grupo de Trabajo de creación del CDS- explicó que durante las reuniones de negociación del Estatuto, las delegaciones fueron consensuando tres exclusiones. Por un lado, el hecho de que el CDS constituiría un foro de diálogo y cooperación en lugar de una instancia de resolución de situaciones de amenaza o quiebre de la paz, como lo es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En segundo lugar, se descartó la inclusión de un compromiso de seguridad colectiva, aclarándose incluso que el CDS "no va dirigido en contra de ningún país. Particularmente, no nace para oponerse a las políticas de defensa de Estados

Unidos en la región" (2009: 37), excluyéndose así la posibilidad de conformación de una fuerza operativa combinada. Finalmente, se decidió que aquellas cuestiones vinculadas a la seguridad - seguridad pública, humana, ciudadana, orden público, etc.- también quedaban por fuera de la actuación del Consejo.

Ahora bien, esta exclusión no significa que los países miembros no consideren los temas de seguridad pública deban quedar por fuera de la cooperación sudamericana. De hecho, algunos meses más tarde, durante la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada el 10 de agosto del 2009 en Quito, los presidentes decidieron la creación del Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico, el cual cambió su nombre a Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) cuando se aprobó su estatuto en abril de 2010.

De igual manera, la III Reunión de Ministros del CDS, al aprobar su plan de acción anual, incluyó la propuesta colombiana de llevar a cabo una Reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior a celebrarse en Colombia, a efectos de analizar las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional. Esta reunión fue finalmente convocada en ocasión de la Reunión Extraordinaria el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Buenos Aires el 24 de agosto de 2011, momento en el cual se encomendó al CEED iniciar estudios sobre esta materia para apoyar los trabajos de la futura reunión. En conformidad con este mandato, el CEED publicó en febrero de 2012 el Informe Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional.

Finalmente, en mayo del mismo año se celebró en Cartagena la reunión entre ministros de las tres carteras, cuya recomendación final fue que el Consejo de Jefes de Estados de la UNASUR cree un consejo especial que promueva la cooperación en materia de seguridad ciudadana y combate al crimen organizado. Como resultado, el 30 de noviembre de 2012 fue creado en Lima el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional.

A partir de estos datos puede observarse que al separar las problemáticas vinculadas con la seguridad interior de aquellas propias de la defensa externa –en el sentido en que quedó consagrado en el ordenamiento jurídico argentino y que la comunidad epistémica trabajó bajo el concepto de seguridad estratégica regional-

el CDS adopta el criterio político de esta separación entre las fuerzas armadas y las hipótesis de empleo que admitan un enemigo de la misma nacionalidad. En consecuencia, el campo de acción de la defensa queda centrado exclusivamente en la preparación para conjurar amenazas de origen externo. Ciertamente, no todos los países de la región siguen este criterio en sus políticas de defensa, razón por la cual creemos aun más relevante que el mismo haya sido adoptado para organizar la cooperación regional en esta materia.

Seguridad Cooperativa: prevención y construcción de confianza.

El elemento de prevención de conflictos y construcción de la confianza mutua propio de la seguridad cooperativa está presente en el primer objetivo general del CDS, relativo a "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". Como mencionamos antes, las zonas de paz suponen la existencia de espacios interestatales en los cuales los miembros se comprometen a utilizar los medios de solución pacífica de controversias y de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado. Si bien estos principios ya están en la Carta de las Naciones Unidas a la que adhieren la inmensa mayoría de los estados, no en todas las regiones se ponen en marcha mecanismos de diálogo y concertación política que busquen la prevención de las disputas entre los estados, y es menos frecuente aun que estos mecanismos involucren a las políticas de defensa y a las fuerzas armadas.

En este sentido, luego de mencionarlas en los principios que fundamentan el CDS, el estatuto de este organismo establece como objetivos específicos "fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas" y "fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las fuerzas armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa". A partir de este mandato el CDS trabajó en torno a tres cuestiones: generar transparencia en materia de gastos de defensa y capacidades militares; conformar un esquema regional de medidas de confianza mutua y construir un mecanismo de consultas frente a situaciones de tensión.

Con respecto a la primera cuestión, el Plan de Acción de 2009 ordenaba transparentar la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa, tarea a cargo de Argentina y Chile, reconociendo los avances que habían logrado sobre este tema de manera bilateral a comienzos de la década de 2000[179]. Para su cumplimiento, se conformó un Grupo de Trabajo responsable de establecer una metodología que permita estandarizar un mecanismo para transparentar el inventario militar de los países suramericanos y su actualización periódica. En cumplimiento de esto, en 2013 el CEED llevó adelante dos ejercicios de aplicación de esta Metodología y dio lugar, en base a los datos facilitados por los estados miembros, a un Registro Suramericano de Inventarios Militares, cuya actualización será su responsabilidad.

De igual manera, el CDS junto al CEED presentó en julio de 2011 una Metodología de medición de gastos de Defensa, y a propuesta del equipo de trabajo que dio lugar a la Metodología se creó el Registro Suramericano de Gastos en Defensa**,** cuyo propósito es medir oficialmente las erogaciones que realizan los países miembros de UNASUR en materia de Defensa, a partir de la definición común de gasto de defensa consensuada en la metodología, así como el resto de los estándares de presentación de la información contenidos en el documento, información que anualmente los países miembros deben presentar ante el CEED.

En lo que hace a las medidas de confianza mutua, tal como destacó el ministro de defensa ecuatoriano, Javier Ponce, en ejercicio de la presidencia Pro-Témpore del CDS, parte del mandato surgido de la Reunión Extraordinaria celebrada en Bariloche en agosto de 2009 para gestionar la crisis en torno al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos, fue diseñar un conjunto de medidas de confianza y seguridad, asegurando mecanismos concretos de implementación y garantías. Esto quedó plasmado en el primer punto de la Declaración de Bariloche, el cual llamaba a “Fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la UNASUR”.

---

[179] El Informe final del grupo de trabajo reconoce como antecedente una experiencia previa que tuvo lugar entre Argentina y Chile, cuando en 2001 construyeron una "Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa".

A estos efectos, la Presidencia Pro Témpore del CDS desarrolló, entre septiembre y diciembre de ese año, una propuesta de Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, presentada finalmente durante el 2010. En estrecha relación con el episodio de tensión arriba mencionado, el procedimiento aprobado incluía como medida de fomento de la confianza y la seguridad un Mecanismo de notificación y registro ante la UNASUR del texto integral de los acuerdos de cooperación intrarregional y extra regional en materia de defensa y seguridad. Esto implicaba que los estados miembros tienen la obligación de informar y registrar ante la presidencia del CDS qué acuerdos de este tipo se firmaban, remitiendo incluso una copia de todos los acuerdos firmados con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del CDS, esto es, el 16 de diciembre de 2008. Sobre estos acuerdos, el Procedimiento establece una cláusula sobre sujeción de los acuerdos de cooperación en materia de defensa a los principios del derecho internacional y la garantía de no utilización de estos acuerdos en contra de la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los estados de UNASUR.

Como medidas de confianza adicionales el Procedimiento instituye un Mecanismo de notificación de maniobras, despliegues o ejercicios militares, terrestres, aéreos o navales en las zonas fronterizas; un Mecanismo de notificación de ejercicios militares con países regionales y extra regionales; la invitación a observadores militares de los países de la UNASUR a estos ejercicios y un Mecanismo de comunicación entre las Fuerzas Militares de Frontera para coordinar e informar sus actividades. Asimismo, en noviembre de 2012, los ministros del CDS encargaron al CEED la sistematización, análisis y archivo de la información recibida en relación a dichas medidas, a partir de lo cual este organismo elaboró un Mecanismo de Seguimiento de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad del CDS.

Por último, en lo relativo al mecanismo de acción frente a situaciones de tensión, también vinculado por la crisis generada en torno al acuerdo entre Colombia y Estados Unidos, a fines de 2009, Perú propuso la formulación de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR, a la vez que Chile presentaba el Proyecto de Decisión sobre una Arquitectura de Seguridad para UNASUR, y Ecuador proponía un Proyecto de Código de Conducta sobre cuestiones de Defensa y Seguridad. Durante 2010 Perú fue la delegación

encargada de los trabajos, a partir de los cuales se formuló una propuesta que tratara de manera conjunta estos proyectos que iban hacia un mismo sentido, tarea que luego pasó a la órbita del CEED.

Disuasión y autonomía

Como fundamentamos en el apartado anterior, el CDS está formado por un importante elemento de seguridad cooperativa, dado por los esfuerzos por transparentar gastos y capacidades militares, por regionalizar las prácticas existentes de medidas de confianza mutua y por el intento de establecer un mecanismo de alerta y gestión de amenazas a la paz. De igual manera, como sostenemos en este apartado, el CDS está conformado por elementos propios de la disuasión desde una visión autonomista. Uno de los indicadores de este criterio es el segundo objetivo general del CDS: "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". Así, si bien el CDS renuncia a adoptar un compromiso de seguridad colectiva y a la constitución de una fuerza operacional, el trabajo orientado a generar una doctrina de defensa acorde a los intereses regionales representa la intención de diferenciarse de conceptos foráneos hacia la adopción de una visión propia. Sumado a la creciente convergencia en torno a la designación de los recursos naturales como un objeto de seguridad sostenemos que se fortalece el elemento disuasorio, aun sin designación de enemigos.

En lo que hace a la construcción de enfoques y conceptos de defensa, el estatuto del CDS designa como objetivo específico "avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa", para lo cual el Plan de Acción 2009/2010 planteó como punto 1.d y 1.e respectivamente "propiciar la definición de enfoques conceptuales" e "identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial", ítems que se fusionaron a partir del Plan de Acción 2011.

Este objetivo se encuentra estrechamente ligado a la creación del CEED, decidido ya en la I Reunión Ordinaria de Ministros de Defensa de la UNASUR, de marzo de 2009. En esta reunión se encargó a Argentina la constitución y puesta en funcionamiento de este centro de estudios, así como la dirección de un grupo

de trabajo encargado de elaborar la propuesta de estatuto, la cual fue aprobada en la II Reunión Ordinaria de Ministros de Defensa en mayo de 2010, incluyendo la designación de Buenos Aires como sede del organismo.

De acuerdo a lo que establece su estatuto, el CEED constituye una instancia de producción de estudios estratégicos a efectos del asesoramiento al CDS cuando éste lo requiera. Su misión es contribuir a la consolidación de los principios y objetivos del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional. En base a estos dos elementos fundamentales, el CEED tiene como objetivos: la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo; promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional de los desafíos mencionados; así como la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional.

En función de esto, el CEED es el órgano dependiente del CDS que se ocupa de la realización de estudios e investigaciones en temáticas vinculadas a la defensa y la seguridad regional, así como la organización de talleres y edición de publicaciones tendientes a efectuar el análisis permanente de aquellas situaciones, eventos, procesos y tendencias relacionadas con la defensa y la paz regional e internacional. A partir de estas y otras actividades, el CEED se constituye también en un centro de documentación y archivo, funcional al mantenimiento de la memoria institucional del CDS. De igual manera, en relación directa con el eje de trabajo del CDS relativo a la Formación y Capacitación, le cabe al CEED el establecimiento de las relaciones institucionales y la conformación de una red de intercambios entre los centros de estudios estratégicos nacionales y extrarregionales.

Para funcionar, el CEED cuenta con un Consejo Directivo, una Dirección Ejecutiva y una Secretaría Administrativa, así como con la participación permanente de expertos designados por los ministerios de defensa de los países miembros. El primer Director Ejecutivo designado fue Alfredo Forti, quien aun cumplía funciones en el ministerio de defensa y continuó dirigiendo el CEED cuando dejó la cartera a fines de 2011, siendo relegido en 2013 por un período

adicional, hasta julio de 2015. Por su parte, se eligió como subdirector al experto ecuatoriano Pablo Celi de la Torre, también relecto hasta abril de 2014.

A partir de los objetivos y atribuciones mencionadas, el CEED se propone avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, concebidos éstos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR, estructurando su agenda de tareas alrededor de tres áreas: Política de Defensa, riesgos y amenazas a la seguridad regional; Institucionalidad de los Sistemas Nacionales de Defensa; y Prospectiva estratégica (Plan de Acción 2012). La primera área incluye el análisis de las definiciones de seguridad y defensa en Suramérica, la elaboración de una Matriz de factores de riesgos y amenazas y un Informe de diagnóstico de definiciones regionales, nacionales, con recomendaciones para definiciones comunes y tratamiento de diferencias. Sobre la primera cuestión, en noviembre de 2011 el Consejo de Ministros de Defensa aprobó el "Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región Suramericana". Por su parte, para abordar el tercer punto el CEED comenzó a formular el "Estudio prospectivo Suramérica 2025", un análisis integral de los activos estratégicos regionales y las capacidades colectivas y su incidencia para la sostenibilidad, seguridad y defensa estratégicas de la región y su posicionamiento en el Sistema Internacional de Seguridad.

De igual manera, en el marco de la labor del CDS, entre 2010 y 2013 se realizaron tres seminarios sobre Visiones y enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región[180]. El último de ellos subtitulado "Hacia una visión Suramericana para la Defensa de los Recursos Naturales y la Biodiversidad", expresa la creciente identificación entre los riesgos y amenazas potenciales de la región y la preocupación con la protección de los recursos naturales[181].

En este mismo sentido, el Plan de Acción de 2013 dispuso la creación de un Grupo de Trabajo para gestión y monitoreo de áreas especiales utilizando los recursos del Centro Gestor de Protección de la Amazonia (CENSIPAM) en

---

[180] El primero los días 26-28 de mayo de 2010; el segundo entre el 6 y 8 de septiembre de 2011; el te1 cero el 2 de noviembre de 2012 y el cuarto el 7 de noviembre de 2013)

[181] Asimismo, antes del seminario mencionado, entre el 27 y el 30 de mayo de 2013, la UNASUR realizó en Caracas la Conferencia sobre Recursos Naturales para el Desarrollo Integral de la Región.

provecho de los países miembros de la UNASUR, cuya labor culminó en la realización en agosto de 2013 en Manaos del I Seminario Sudamericano sobre Monitoreo de Áreas Especiales. El mismo Plan de Acción dispuso la creación de un grupo de trabajo responsable de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los recursos naturales y la biodiversidad.

Esta vinculación entre la seguridad regional y los recursos naturales ha sido reconocida por el Director Ejecutivo del CEED, cuando durante su presentación en el marco del Seminario Internacional "Nuevas Dimensiones de la Integración y la Seguridad Regional", realizado en Buenos Aires, el 25 de julio de 2013, Forti destacó el concepto de interés regional resaltando que "no hay mayor ejemplo paradigmático que ilustre este concepto (…) como los cuantiosos recursos naturales estratégicos que abundan en Suramérica y que por su diseminación, sin respetar fronteras, constituyen de hecho, activos comunes a nuestros doce países de UNASUR"[182]. De igual manera, en la III Declaración de Lima, emitida al término de la IV Reunión Ordinaria del CDS, los ministros de Defensa convinieron en:

> "Reconocer la importancia de la defensa de los recursos naturales de la región, entendiendo que se debe incrementar los mecanismos de cooperación intrarregionales, así como elaborar políticas y mecanismos de disuasión ante eventuales situaciones extrarregionales que tengan implicancias y desestabilicen a Suramérica como una zona de paz".

Adicionalmente, continuando con el interés en la afirmación de la presencia en espacios estratégicos, los miembros del CDS acordaron medidas de cooperación y presencia conjunta en la Antártida, incluida una expedición conjunta al Polo Sur programada para realizarse durante la Campaña Antártica de 2014 (Plan 2012 y 2013)

Entre las actividades relativas a la Formación y Capacitación del CDS destacamos la realización de dos ediciones, en 2012 y 2013 del Curso Avanzado de Defensa Sudamericano (CAD-Sul), que reunió a altos funcionarios de defensa –tanto militares como civiles- durante dos meses en la ESG de Rio de Janeiro. De similar manera también se realizaron dos ediciones del Programa Suramericano de

---

[182] Declaraciones disponibles en el sitio web: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/04-Eventos/0016-Eventos.html

Formación de Civiles en Defensa, con instancias virtuales y otras presenciales en Buenos Aires[183].

Sin dudas, la medida de mayor impacto en materia de formación y capacitación fue la creación de la Escuela Sudamericana de Defensa, la cual comenzó a ser diagramada a finales de 2012, como un centro de estudios superiores y coordinación de redes entre las iniciativas nacionales para formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad nacional. En función de las ideas iniciales, en mayo de 2013, delegados militares de Argentina, Brasil y Ecuador se reunieron en Quito para trabajar en el diseño de la institución, labores que continuaron durante el mes de septiembre en Brasilia, hasta ser finalmente creada el 20 de febrero de 2014, con sede en Ecuador.

Para finalizar, identificamos dos elementos ya abordados en el capítulo V, como parte de la identidad estratégica brasileña vinculados al modelo disuasorio: la preocupación en torno a las implicancias potenciales de las doctrinas militares norteamericanas y a los riesgos provenientes del poderío de este país en términos de guerra cibernética. Si bien sostuvimos que el modelo disuasorio que parece adoptar el CDS no designa a ningún estado como fuente potencial de amenaza hacia la región, cabe mencionar que, en ocasión del debate surgido en relación al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos, y a partir de la denuncia que hiciera el presidente Hugo Chávez, la Declaración de Bariloche incluyó como mandato para el CDS el análisis del documento producido por el Comando de Movilidad Aérea norteamericano, denominado “Estrategia global de bases de apoyo”. En cumplimiento de esto, durante la II Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS Venezuela presentó un informe sobre los alcances del documento, luego de lo cual se debatió sobre el tema. En una reunión posterior se decidió conformar un grupo de trabajo que revisara el texto e hiciera una síntesis objetiva del mismo, presentado en junio de 2010, conclusiones que fueron elevadas al Consejo de Jefes y Jefas de Estado y Gobierno de la UNASUR.

---

[183] Otras acciones pertenecientes al eje de Formación y Capacitación que vale mencionar son la elaboración de un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y la creación de una red sudamericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos. Asimismo, se proyecto el establecimiento de programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materia de defensa (Plan de Acción 2009-2010). Para posibilitar la realización de reuniones, seminarios e intercambio de información virtual en tiempo real, se generó un Sistema de Aula Virtual.

De similar manera, el CDS comenzó a atender la preocupación respecto a las amenazas cibernéticas. El Plan de Acción de 2012 preveía la conformación de un grupo de trabajo para evaluar la factibilidad de establecer políticas y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas o informáticas en el ámbito de la defensa. El tema cobró mayor relevancia luego del episodio de espionaje al que nos referimos en el apartado sobre la identidad estratégica brasileña, el cual inspiró la Declaración Conjunta sobre Defensa Cibernética, del 30 de agosto de 2013, luego de la Reunión del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR realizada en Paramaribo. Algunas semanas después, el 13 de septiembre de 2013, Argentina y Brasil firmaron una declaración bilateral sobre la cuestión, en ocasión de la visita del ministro Amorim a Buenos Aires.

Cooperación industrial

Finalmente, la cooperación en materia de industrias de defensa -un objetivo autonomizante de largo plazo- puede abordarse en base a tres cuestiones: el trabajo de diagnóstico e intercambio de información, el proyecto de desarrollo conjunto de un Avión de Entrenamiento Básico y el diseño y producción de un Sistema de Aviones No Tripulados.

Con respecto a la primera cuestión, tendiente a generar información necesaria para identificar capacidades y áreas de asociación estratégica, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica, en noviembre de 2012 se realizó un Taller para desarrollar un marco conceptual y una metodología para el diagnóstico de la industria de defensa, así como un Seminario Internacional de Tecnología Industrial Básica – Seguridad y Defensa.

En materia de desarrollos conjuntos, Argentina jugó un rol activo en el proyecto del Avión de Entrenamiento Básico- Primario Sudamericano, siendo la encargada del grupo de trabajo de expertos conformado a partir del Plan de Acción 2012. Al año siguiente, el país informó que se habían completado las dos primeras etapas –el nombramiento de los puntos focales y la definición de requerimientos operativos- dándose inicio a la tercera y última, consistente en la definición de la factibilidad de diseño, desarrollo y producción y elaboración del informe final. En lo que hace al sistema de aviones no tripulados, el Plan de Acción 2012 decidió la conformación de un Grupo de Trabajo de expertos que

elaborara un estudio de factibilidad para el diseño, desarrollo y producción regional del sistema.

Al momento en que Brasil propuso el CDS algunas voces subrayaron que se trataba de un instrumento para fortalecer la industria brasileña de defensa, ampliando su mercado al convertirse en proveedor para los vecinos (Gratius, 2008). En realidad, la cooperación industrial es sólo una entre varias otras dimensiones de trabajo del CDS que de hecho generaron muchos más resultados que la integración de las industrias de defensa.

Como consecuencia de lo expuesto hasta aquí, argumentamos que la combinación de elementos que conforman el CDS dio lugar a un modelo de cooperación en defensa propio, el cual comenzó a ser designado en el discurso político y académico como un *modelo de cooperación disuasoria*. En relación al primer tipo de discurso destacamos las menciones en las alocuciones del ministro Amorim, como la siguiente:

> "La cooperación entre nuestros países en la mejor forma de consolidar el ambiente de paz regional y, al mismo tiempo, de disuadir las amenazas externas. Tenemos así que manejarnos a través de un concepto quizás novedoso: la "cooperación disuasoria". Con objetivos como la construcción de confianza, la promoción de la transparencia, la concertación política y el desarrollo de una identidad común en defensa entre sus miembros, el CDS permitirá a los países sudamericanos trabajar permanentemente para solucionar las tensiones existentes en la región" (Amorim, 2013c).

De similar manera, durante la entrevista que realizáramos, el general Etchegoyen mencionó este concepto y lo vinculó a la preocupación en torno a los recursos naturales cuando señaló que

> "(...) la disuasión que Brasil necesita trabajar es cooperar con los países sudamericanos para que alcancemos un estado de disuasión regional. (…) nadie va a violar una riqueza de Argentina sin tener efecto en Brasil. Nadie va a meter la mano en el gas boliviano sin tener efecto en Brasil. El sentimiento de un brasileño tiene que ser de un repudio tan fuerte por la presencia inglesa en las Malvinas como si fuese en la Amazonia. Tiene que incomodar tanto al estado brasileño la presencia inglesa en las Malvinas como la presencia de cualquier otro en la Amazonia (…) si Dios quiere algún día tendremos una identidad de la soberanía sudamericana, preservadas las diferencias nacionales".

Sin mencionar explícitamente el concepto, el Informe de Avance sobre los conceptos de seguridad y defensa elaborado por el CEED se refiere a la esencia del modelo cuando reconoce que:

> “Es manifiesto el interés de avanzar en la coordinación de políticas y acciones hacia la construcción de un mecanismo regional de defensa cooperativa, que tiende a configurarse sobre la base de medidas de confianza y confluencia estratégica dentro de una concepción de defensa disuasiva común y otros instrumentos de entendimiento, incluidos un pensamiento común de defensa suramericano y el empleo regional de medios militares basado en diversas formas de interrelación, complementación e interoperatividad destinadas a alcanzar y mantener las condiciones de seguridad regional”.

El modelo de la cooperación disuasoria difiere de la seguridad cooperativa porque no se agota en la construcción de la confianza y la transparencia para evitar conflictos entre los miembros del acuerdo. A ese modelo basado en evaluaciones relativamente optimistas del entorno estratégico, la cooperación disuasoria suma la designación de vulnerabilidades estratégicas comunes y la voluntad política de atenderlas de manera conjunta. Ahora bien, la acción de disuasión no se piensa a partir de la constitución de una fuerza operacional común, ni un pacto de seguridad colectiva, puesto que se reconoce la asimetría en términos de medios para enfrentarse a una efectiva agresión armada externa, así como se es consciente de que las diferencias doctrinarias entre los miembros del modelo y la persistencia de desconfianzas constituyen otros límites a esa opción. Descartada por el momento la alternativa de una disuasión a través de un pacto de seguridad, la cooperación disuasoria apuesta a la construcción de un consenso entre los miembros que genere costos políticos altos para quien esté dispuesto a amenazar los intereses regionales, una eventualidad que como subrayamos no se vislumbra en el corto ni mediano plazo.

Conclusión

Tal como recordó Donnelly (2005: 40), Waltz advirtió que las predicciones que hace el realismo estructural son indeterminadas porque las ciencias sociales trabajan con regularidades similares a las leyes (law-like regularities) en lugar de leyes determinísticas. Si un investigador no logra encontrar en un caso de estudio el resultado que predice una teoría porque los supuestos teóricos no están contemplados en el caso, la culpa es del investigador, no del teórico. Si, por el contrario, los supuestos subyacentes de una teoría están presentes en un caso pero los resultados esperados no, ese fracaso es atribuible a la teoría. Ahora bien, esta investigación se enmarca en el tipo de situación que según Donnelly resulta más interesante: aquellos casos en los cuales las presiones que una teoría predice se encuentran operando pero se ven superados por otras fuerzas que aquella teoría no contempla.

Así, los análisis sobre la creación del CDS que expusimos en la introducción parecen estar sustentados en los supuestos del realismo neoclásico: al incrementarse en los últimos tiempos el poder relativo brasileño en la región este país buscó extender sus metas de política exterior reforzando su rol de liderazgo regional, esta vez en la dimensión estratégico-regional. Asimismo, la llegada de un gobierno con ambiciones mayores expresa la primera variable interviniente del realismo neoclásico: hubo una percepción positiva de los líderes con respecto a esa posición relativa obtenida por incremento de las capacidades materiales. También podemos identificar la segunda variable: un gobierno con una interpretación más estatista, que generó un importante excedente económico y modificó el tradicional monopolio de la burocracia diplomática, obtuvo así el control de los recursos del estado necesarios para lanzar una iniciativa de cooperación regional en defensa y obtener la aceptación del resto de los estados. De similar manera, Argentina vio agudizado un proceso ya existente de pérdida de poder relativo, a partir del cual se vio presionada a disminuir sus ambiciones de influencia internacional y regional. Una elite política que luego de la crisis de 2001 habría percibido esta declinación y que debía gobernar con un aparato estatal diezmado y endeudado, se habría resignado a hacer *bandwagoning* con Brasil: la conducta de aquellos estados que se pliegan a las iniciativas de los poderosos como una estrategia para obtener ganancias o evitar riesgos.

Resulta difícil desmentir estos enunciados, tanto en virtud de su correspondencia con algunos datos de la realidad como por su coherencia con respecto a la perspectiva teórica más difundida sobre las relaciones internacionales. Pero cierto es también que esta narrativa sobre el surgimiento del CDS no logra dar cuenta del entusiasmo y el protagonismo argentino en la creación y funcionamiento del organismo; o de la restricción auto-impuesta por Brasil al interior del mismo. Tampoco sirve para predecir y explicar las características particulares que adoptó el CDS en tanto modelo de cooperación regional en defensa, de las varias posibilidades que existen. Nuestro argumento ha sido que esos interrogantes obtienen respuesta introduciendo en la explicación un conjunto de variables ideacionales: las identidades estratégicas –como parte del ambiente cultural-institucional- que surgen de procesos de formación de intereses protagonizados por los actores políticos relevantes.

De esta manera, el supuesto teórico expresado en la hipótesis sostiene que las políticas de defensa están influidas, más que por la posición relativa en la estructura de poder, por el ambiente cultural-institucional conformado entre otros elementos por las identidades de los estados, los cuales actúan como filtros frente a los factores materiales otorgándoles un sentido ¿De qué manera está conformada esa variable identitaria? Por entendimientos respecto a la naturaleza y los fines del país, las definiciones sobre quién es, qué desea y qué necesita para lograrlo ¿De quiénes son esos entendimientos? Para encontrarlos, más que observar a la idiosincrasia nacional debo conocer cuáles actores lograron influir sobre dicha política, así como los procesos mediante los cuales surgieron esos entendimientos y lograron ser condensados en políticas.

Ese proceso de formación de intereses fue reconstruido en la primera parte de la tesis por medio de la descripción densa de la cual suele valerse parte importante del constructivismo. El propósito fue ofrecer referentes empíricos para sostener el supuesto respecto a que conocer ese proceso es clave para reconocer las variables ideacionales que dan forma a las preferencias de los estados, otorgando un sentido de entre varios posibles a las capacidades y a las estructuras materiales, tanto propias como de los otros significativos. Algunos constructivistas han recurrido a la descripción de otros procesos menos políticos porque parten del supuesto de que experiencias más cotidianas vinculadas a la cultura nacional dan forma a las identidades de los estados. Por ejemplo, Ted Hopf (2002) complementó el análisis

del pensamiento de los líderes con la interpretación de libros de texto, novelas populares y obras de la cinematografía nacional. En nuestro caso, entendimos que los actores políticos influyentes constituyeron los sujetos de análisis relevantes puesto que el área de cuestiones estudiada es una en la cual la ciudadanía no suele interesarse demasiado, ni existe una sociedad civil organizada para influir sobre ella, sumado a la existencia de una corporación específica.

A partir de esa reconstrucción pudimos sostener que el ambiente cultural-institucional argentino se conformó en ocasión de la dinámica política abierta por la transición a la democracia entre actores civiles y militares, con énfasis en los dos partidos mayoritarios. El proceso de formación de intereses relativos a la cooperación regional en defensa y a la eliminación de las hipótesis de conflicto continuó influido por esta comunidad epistémica durante los noventa, aun en un contexto en el cual la Cancillería había sido designada por el poder ejecutivo como un actor decisivo en la política de defensa. Este grupo de actores dio lugar a un conjunto de elementos ideacionales que gravitó sobre la definición de los intereses de la política exterior de la defensa.

Este verdadero paradigma de la defensa argentina resultante de los procesos descriptos en la primera parte dio forma en gran medida a la identidad estratégica del país, analizada en la segunda parte. Mediante la utilización del marco conceptual de las comunidades epistémicas pudimos trazar el proceso de surgimiento de esos entendimientos. En términos de creencias –tal como las considera el esquema construido por Haas (1992b) la comunidad epistémica desarrolló la *creencia causal* respecto a que la participación política de los militares en la historia nacional del siglo XX jugó un rol fundamental en la debilidad de la democracia argentina, si bien no en tanto variable única que explica la interrupción de los gobiernos civiles, sí como uno de los factores determinantes. Esta idea dio lugar a la *creencia normativa* en el control civil sobre las fuerzas armadas y la conducción política de la defensa nacional, como requisitos para la consolidación de la democracia. Para lograr estas condiciones, resulta fundamental tener una legislación que respalde la autoridad política sobre las instancias militares, que otorgue poder real al ministerio de Defensa y designe un rol activo al Congreso, así como implementar un conjunto de medidas tendientes a la formación de expertos civiles en defensa que puedan actuar desde el Ejecutivo y el Legislativo.

De esos supuesto se desprende la *creencia causal* que sostiene que cuando las fuerzas armadas trabajan en torno a hipótesis vinculadas a actores internos –movimientos sociales, sectores políticos o grupos denominados como criminales- se corre el riesgo de la intromisión de los militares en cuestiones políticas, con la consecuente amenaza sobre las instituciones democráticas y lesión de las garantías constitucionales. En consecuencia, la comunidad epistémica ha sostenido, por un lado, que el ámbito de la defensa, en el cual actúan las fuerzas armadas, se refiere a amenazas de tipo militar provenientes de otros actores estatales, dejando la dimensión de la seguridad interna a las fuerzas de seguridad, con las debidas excepciones contempladas en la constitución y las normas específicas. Por otro lado, esta idea que surgió de una preocupación ligada al combate de movimientos subversivos luego fue aplicada a la negativa a involucrar a los militares en el combate contra el narcotráfico, creencia en torno a la cual se formó un consenso parlamentario, frente a la opinión contraria de otros sectores políticos y militares, que lejos de haber desaparecido, vuelven a manifestarse recurrentemente cuando la coyuntura política lo habilita.

En términos de la dimensión externa de una política de defensa democrática, la comunidad epistémica fundamentó la *creencia normativa* en que esta debe basarse en una actitud no ofensiva y en el diálogo regional. Esta idea anida en la creencia causal respecto a que las rivalidades que Argentina sostuvo con Brasil -y en menor medida con Chile - tienen sus orígenes en conflictos ya superados, propios de escenarios de balance de poder que han perdido sentido en un contexto de globalización e integración regional. Así, un concepto estratégico ofensivo, basado en determinantes estratégicos que ignoren interpretaciones de tipo sociológico, como las perspectivas sobre zonas de paz y comunidades de seguridad, fueron consideradas contrarias al interés nacional. No obstante esto, se reconoce que las percepciones mutuas de confrontación bajo las cuales vivieron Argentina y sus vecinos no son de fácil superación, en virtud de lo cual se recomienda la construcción de confianza mediante medidas políticas y militares, así como la institucionalización del diálogo político sobre defensa con los vecinos, elementos propios del modelo de la seguridad cooperativa.

Hemos argumentado que estos entendimientos, si bien se anclaban en las creencias particulares de los actores y se adaptaban a los requerimientos políticos de sus partidos, fueron elaborándose y desarrollando su faceta más analítica a lo

largo de las distintas iniciativas de investigación y discusión a las cuales fueron dando lugar. La participación de los miembros de esta comunidad dentro del sistema político – fundamentalmente el Congreso y el ministerio- tanto de manera formal como informal llevó a la inclusión de esas definiciones identitarias y de intereses en la política de defensa argentina, y su difusión hacia otros países de la región.

La inclusión de la variable identitaria –al igual que la previa reconstrucción del proceso de surgimiento de dicha identidad- nos permite comprender la persistencia de la apuesta argentina por la cooperación regional en defensa aun luego de cambios en los lineamientos de la política exterior, o bien la ausencia de ellos. Los entendimientos a los cuales dio lugar esta comunidad epistémica fueron institucionalizados en el sistema político, adquiriendo una resistencia tal que nos permite sostener que en virtud de ese paradigma de la defensa argentina la política de cooperación regional en temas estratégicos va por un carril autónomo al de la política exterior.

Por su parte, el *ambiente cultural-institucional* brasileño estuvo constituido por la interacción entre actores de tipo tradicional, aunque esto no significó la ausencia de procesos de formulación de los intereses nacionales. En el marco de la crisis de identidad militar que vivieron las fuerzas armadas de este país, la interpretación sobre el interés nacional en un contexto de restricciones a la autonomía estratégica estuvo protagonizado por un conjunto de altos oficiales que compartían dos creencias fundamentales para el argumento de nuestra tesis: la necesidad de reformular el rol estratégico de Brasil en función de la resignificación del conflicto Este-Oeste y el también necesario repensar el secular vínculo de rivalidad con la Argentina.

Las preferencias de las fuerzas armadas brasileñas resultaron fundamentales en la definición de la identidad estratégica de este país. Pero lejos de estar determinadas por un *ethos* militar abstracto, esas preferencias fueron el resultado de las discusiones desde distintas miradas dentro de las mismas fuerzas armadas respecto a cuáles eran los intereses nacionales brasileños en un contexto de limitaciones al proyecto de la Potencia impuestas por el estado hegemónico, así como la identificación de vulnerabilidades estratégicas provenientes de debilidades propias pero fundamentalmente surgidas de un ambiente estratégico marcado por lo que denominamos como las implicancias de la *poslegalidad*: la

relativización de las normas internacionales –cuando no su directa violación-, el incremento de acciones unilaterales y la explotación de las inconmensurables ventajas tecnológicas por parte de Estados Unidos, factores que potencian la preocupación ya existente sobre la protección de los recursos naturales y la búsqueda de la autonomía tecnológica.

Estas preferencias basadas en el pensamiento estratégico soberanista coincidieron con la perspectiva del grupo político que llegó al poder en 2003 y que a partir del segundo gobierno de Lula da Silva elevó el perfil estratégico del país como parte del proyecto de construcción del rol de jugador global. Esto fue producto de una transformación del ambiente cultural-institucional doméstico, puntualmente, de un cambio en la estructura y la dinámica de los actores involucrados en la formulación de la política de defensa a partir de la articulación de políticos, militares y académicos, que había tenido un paso previo con al constitución de la SAE en los noventa. La coincidencia entre la línea autonomista de Itamaraty y el pensamiento militar soberanista se conjugó con las iniciativas tendientes a reforzar la participación de actores civiles, entre las cuales destacamos la interacción con aquellos pensadores estratégicos, así como la institucionalización de la comunidad académica brasileña sobre defensa, con la creación de la ABED.

Por su parte, la dimensión externa del ambiente cultural-institucional estuvo dada por la interacción entre los actores de la defensa de ambos países. Junto con los congresos y jornadas académicas, los Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores, el Seminario hacia las FFAA del 2000 y demás iniciativas, operaron como instancias de discusión y diálogo paralelas a los avances diplomáticos en términos de cooperación bilateral que transformaron radicalmente el vínculo entre Argentina y Brasil. Con la dimensión universitaria de los actores brasileños, la comunidad epistémica argentina encontró importantes coincidencias alrededor de las creencias normativas en el control civil y la conducción política de la defensa nacional. Con la dimensión militar, se profundizó la necesidad de desmantelar las hipótesis de conflicto, comenzando un incipiente diálogo en torno a las posibilidades de la cooperación regional en el área militar, así como la realización de ejercicios combinados. De este modo, interpretamos que la dinámica abierta por la comunidad epistémica en su relación con los actores brasileños contribuyó a poner en marcha los procesos de aprendizaje, la

construcción de un *background knowledge* a los cuales nos referimos en el capítulo I. Cierto es que estos procesos no son fáciles de medir –lo cual tampoco fue el objetivo de esta tesis- pero constituyen un elemento más para comprender que una iniciativa de la diplomacia presidencial brasileña como fue el CDS, logró concretarse porque existía un conjunto de ideas previas sobre cooperación regional en defensa que Argentina y Brasil vinieron discutiendo desde 1985 y que se transformaron en elementos constitutivos de la actual identidad estratégica argentina.

Hasta aquí uno de los supuestos teóricos de nuestras hipótesis: las políticas de defensa reciben influencias de los ambientes ideacionales de los estados, siendo las identidades uno de los elementos fundamentales, las cuales resultan de procesos tanto domésticos como internacionales de definición de los intereses nacionales. La segunda parte de la hipótesis, de tipo empírico relativo al caso de estudio, sostuvo que las identidades estratégicas resultantes de ambos procesos comparten elementos y que esta coincidencia constituye una variable relevante para dar cuenta, tanto de la creación como de las características del CDS.

A pesar de reconocer el consenso que generaba la idea de sepultar definitivamente esas hipótesis y trabajar en pos de la cooperación, durante los años noventa existieron una serie de lineamientos de política exterior y de defensa que señalaban divergencias de peso entre las respectivas concepciones estratégicas de Argentina y Brasil. Mediante el análisis de los entendimientos discutidos pudimos identificar que las principales diferencias giraron en torno al concepto de seguridad cooperativa, muy relacionado con la propuesta norteamericana de fuerzas armadas acotadas, y del concepto estratégico defensivo, también limitante del perfil estratégico de los países de la región.

En contraposición, los actores de la defensa brasileña desconfiaban del concepto defensivo argentino y se inclinaban por un modelo disuasorio más autonomista, aun en los años noventa cuando Itamaraty se convirtió en una voz influyente en las decisiones sobre defensa. Frente a una perspectiva *kantiana* sobre el orden internacional que se abría luego del fin de la Guerra Fría, las fuerzas armadas brasileñas profundizaban el pensamiento estratégico originado en la década anterior, centrado en la preocupación frente a la dependencia tecnológica, al retorno del derecho de injerencia, la relativización de la soberanía

y sus implicancias sobre espacios brasileños con vulnerabilidad estratégica: la Amazonia y el Atlántico Sur.

La diferencia de criterios entre la perspectiva argentina y aquella sostenida por las fuerzas armadas brasileñas durante los noventa impactó sobre las posibilidades de la profundización del diálogo sobre defensa que había comenzado en la década anterior. Así, mientras que Argentina en repetidas ocasiones propuso a Brasil la creación de un mecanismo de seguridad cooperativa este país siempre rechazó dichos planteos. Pero a pesar de esta oposición, Brasil no dio lugar a un nuevo concepto estratégico nacional ni regional, porque su política exterior estaba basada en un bajo perfil estratégico, lo cual se modificó con la llegada del Partido de los Trabajadores al poder, con la inclusión de la defensa en el proyecto de hacer de Brasil un jugador global. De este modo, el factor de poder, dado por una posición relativa de Brasil menos significativa que aquella alcanzada en la década siguiente, no alcanza para explicar por qué no se sumó una dimensión estratégica al proceso de integración y diálogo político en esta época. Para responder a ese interrogante, argumentamos, es necesario poner en juego la variable ideacional relativa a las divergencias que existían entre los respectivos entendimientos sobre la política de defensa y la política exterior.

Pero el hecho de que la propuesta de creación del CDS coincida con el momento de crecimiento del perfil estratégico brasileño no implica una relación de causalidad ni necesaria ni determinante. Esto es, el organismo no fue creado porque finalmente el estado poderoso de la región decidió mediante un cálculo estratégico que era el momento de construir un esquema que incrementara su influencia regional en defensa y seguridad por sobre la de Estados Unidos y que funcionara para controlar los daños producidos por el conflicto en la región andina. El enfoque a partir de las identidades estratégicas permite comprender que un proyecto civil como fue el CDS encontró respaldo en un conjunto de entendimientos del pensamiento estratégico prexistente sobre los intereses nacionales de Brasil. El análisis de esas formulaciones sobre el interés nacional nos permite entender que el principal interés detrás del CDS tiene que ver más con una estrategia autonomizante que con una construcción de liderazgo y hegemonía hacia dentro de la región.

De igual manera, la contrastación de ambas identidades estratégicas permite ver que aquellas divergencias fueron relativizándose en función de las

coincidencias señaladas al final del capítulo V: la no incompatibilidad entre el modelo defensivo argentino y el disuasorio brasileño en función de la consagración del fin de las hipótesis de conflicto mutuas y de la inclusión de elementos propios de la disuasión en la política de defensa argentina; y el acuerdo en torno a una versión de la seguridad cooperativa menos funcional a la agenda norteamericana. Lo que es más, Argentina encontró un punto de vinculación entre su reclamos de soberanía sobre Malvinas, la militarización de este espacio producto de las políticas británicas y la preocupación en torno al control de recursos estratégicos. Esta coincidencia refuerza los entendimientos compartidos en relación a la seguridad regional y fundamentan el modelo de cooperación disuasoria que adopta el CDS.

También en el marco de una explicación en términos materiales podría señalarse que la inclusión de la defensa en el proyecto de inserción de Brasil se dio en el momento de auge económico de este país, el año 2007-2008, implicando que sólo ocurrió cuando el gobierno percibió que contaba con las capacidades económicas para respaldar un incremento de su poder militar. Por nuestro lado, sostenemos una explicación anclada en lo ideacional, que permite dar cuenta de por qué la política de defensa asertiva continuó aun luego de desatarse la crisis financiera internacional y deteriorarse los indicadores económicos de Brasil. La END, el acuerdo con Francia para la construcción de los submarinos, la creación del CDS y la decisión sobre la compra de los cazas no puede explicarse sólo tenido en cuenta los datos de la economía ni la autonomía militar. La coincidencia entre las fuerzas armadas y aquel sector político brasileño en torno a los elementos de la identidad estratégica brasileña constituye el ambiente ideacional que es la condición de posibilidad de una política de defensa disuasoria y cooperativa. Este análisis responde al supuesto de que las políticas de los estados no pueden ser estipuladas de manera deductiva según las capacidades materiales que tengan y la posición relativa que estos recursos de poder le otorguen. Las identidades nacionales de los estados constituyen factores cruciales para entender esas políticas.

En lo que respecta a la aceptación argentina hacia la propuesta de creación del CDS, nuestra investigación ha sostenido que no se trató de una actitud de resignación frente a la evidente asimetría de poder en favor de Brasil. Por el contrario, hemos demostrado que la idea de la institucionalización del diálogo

político-militar sobre la seguridad regional constituyó una de las más importante creencias a las que dio lugar la comunidad epistémica, transformando a la cooperación regional en esta materia en parte de la identidad estratégica del país. Desde nuestro análisis, fue en virtud de este entendimiento que el país puso en segundo plano la insatisfacción con respecto al mayor peso adquirido por Sudamérica frente al Mercosur en la política brasileña, pero esto no ocurrió por un deseo altruista sino porque aquel interés se enfrentó a una creencia institucionalizada en la política de defensa argentina.

De este modo, la comunidad epistémica, su interacción con los actores de la defensa brasileña y con la comunidad regional de estudios sobre la temática constituyó la estructura ideacional que interactuó con la estructura material –conformada por la asimetría de poder en favor de un Brasil fuerte y asertivo- para dar lugar al CDS. A partir de esto, entendemos que la materialidad puede explicar mejor el momento de la creación del CDS, una institucionalización y jerarquización de la cooperación ya existente que fue posible porque Brasil la propuso. Dicha explicación se asemeja a la hipótesis sobre la estabilidad hegemónica, según la cual los regímenes internacionales son creados en virtud de los intereses del estado con más poder, quien busca materializar sus preferencias en estructuras normativas, institucionalizando sus deseos como las reglas del sistema. Pero esta explicación no da cuenta de la aceptación argentina, país en el cual habían ocurrido procesos políticos de definición de los intereses en función de la institucionalización de esa cooperación, procesos tan decisivos que dejaron su huella en las normas y en las políticas. De igual manera, no da cuenta de las características adoptadas por el CDS, esa mezcla entre la seguridad cooperativa y la disuasión. Es en este sentido que la estructura normativa regional que significa el CDS es una consecuencia de las definiciones identitarias coincidentes en materia de defensa de dos estados fundamentales en el proceso de su construcción, definiciones que operan como condiciones de posibilidad de las decisiones de política exterior.

Cabe aclarar que esta tesis no pretendió argumentar que Brasil no haya contemplado las ventajas instrumentales que el CDS le representa. Lo que busca relativizar es que la existencia del CDS se explique entera o fundamentalmente a partir de esa variable de cálculo estratégico de poder, que haya sido una decisión que cualquier gobierno hubiera tomado dadas iguales condiciones estructurales y

operando bajo el supuesto de racionalidad. Por el contrario, sostenemos que la forma específica en que los actores definieron el interés nacional fue producto del juego de interpretaciones sobre el pasado, el presente y el futuro previsible del poder del estado y de las características del ambiente estratégico. Asimismo, el hecho de que el CDS pueda representarle más ventajas a Brasil que a otros miembros, por ejemplo Argentina, no invalida la existencia de crecientes convergencias en temas de defensa –aun en el marco de la persistencia de divergencias- las cuales tienen un peso más importante tanto en el hecho de la creación del organismo como en sus características.

Por otro lado, el hecho de que la institucionalización llegara veinticinco años después del inicio del proceso de formación de intereses refuerza la explicación constructivista por sobre la institucionalista liberal. Esto es, no fueron las tendencias funcionales de las instituciones de la integración regional las que dieron lugar a un modelo regional de la defensa sino la agencia particular de un grupo de actores y el pensamiento al que dieron lugar, en conjunción con las definiciones identitarias que surgieron de los procesos políticos domésticos y externos.

A partir de lo dicho hasta aquí, sostenemos que el aporte de nuestra tesis se inscribe en tres dimensiones. Por un lado, en materia de los estudios sobre política de defensa y cooperación regional de América del Sur, nuestra investigación puso de relieve la existencia de una base ideacional que fundamenta lo alcanzado en materia de institucionalización del diálogo sobre la cuestión a partir de un enfoque novedoso, que pone en juego variables hasta el momento no exploradas.

En segundo lugar, la tesis profundizó sobre los determinantes de las políticas de defensa argentina y brasileña. De hecho, la reconstrucción de actores argentinos de la política de defensa no había sido puesta de relieve hasta el momento. Si bien recientemente tuvieron lugar trabajos desde la perspectiva de la historia (Soprano, 2013), esto no había sido abordado desde los estudios de política exterior argentina, en los cuales predomina la interpretación respecto a que el modelo defensivo y de cooperación regional fueron resultado de una estrategia política de control civil de los militares y una iniciativa político-diplomática vinculada a la orientación de la política exterior de los noventa.

Para nosotros, ninguna de esas dos características fundamentales de la identidad estratégica argentina se entienden cabalmente si no se pone de relieve su

anclaje en interpretaciones particulares sobre experiencias históricas recientes: las consecuencias de la adopción de la DSN y la rivalidad con los vecinos. Esos entendimientos que ganaron influencia sobre la política de defensa se basaron en destacar las inconsistencias entre ambos elementos y el interés nacional de una Argentina democrática y su persistencia permite entender por qué ambos elementos continúan a marcar la identidad estratégica argentina, aun luego de que más de un gobierno buscó de manera deliberada desandar todo lo hecho en política exterior que pudiera relacionarse con el alineamiento automático.

Por su parte, a pesar de no haber utilizado un marco conceptual específico para la reconstrucción de los actores de la defensa brasileña, nuestro trabajo aporta como novedad el poner de relieve una serie de coincidencias entre el pensamiento militar -que fue formulándose en paralelo a un modelo de política exterior con el cual disentía- y la ideología política del PT y una fracción de Itamaraty. Mientras que los estudios brasileños suelen priorizar el factor de la autonomía militar, sin desconocer esa realidad, nosotros relevamos la existencia de un conjunto de oficiales representantes de un pensamiento divergente respecto al de la ESG que encontró puntos importantes de coincidencia con el del gobierno de Lula, condición de posibilidad para la cristalización de un conjunto de entendimientos en la actual identidad estratégica brasileña.

Finalmente, en lo que hace a la disciplina de las Relaciones Internacionales, a partir del esfuerzo descriptivo realizado, la tesis buscó contribuir al acervo de investigaciones empíricas desde el constructivismo, menos difundidas que los textos enfocados en sus principios ontológicos y epistemológicos. Si bien la investigación no se planteó como un estudio de caso para encontrar supuestos de alcance medio con el objetivo de refinar la teoría constructivista, consideramos que los trabajos que conjuguen el análisis empírico con la utilización de las variables propias de esta perspectiva contribuyen a clarificar los alcances de la misma.

En el marco del constructivismo, la tesis también contribuye en tanto investigación que pone en juego el marco conceptual de las comunidades epistémicas. Esto no sólo se alcanza utilizando en el análisis de los actores, los procesos y las ideas de la política de defensa argentina los conceptos de creencias y propósitos y las variables de unidades de variación, innovación, selección, difusión y unidades de modificación efectiva. También la comparación con la

existencia de la comunidad académica brasileña sirve para dejar de relieve que el concepto de comunidades epistémicas designa un fenómeno específico, cuyo valor explicativo es derivado de la existencia de todos los elementos arriba mencionados. De esta forma, si bien existe en Brasil una comunidad de estudios de defensa muy amplia, con niveles de excelencia y en claro proceso de consolidación –mucho mayor que la comunidad académica argentina de la defensa- no es posible identificarla con el concepto de comunidad epistémica porque ese grupo carece de un conjunto de propósitos y creencias compartidos en el mismo grado que el argentino. De igual forma, como detallamos en el apartado sobre Brasil de este capítulo, si bien el ministerio de Defensa brasileño llevó adelante desde 2003 un conjunto de ambiciosas iniciativas tendientes a fortalecer los estudios civiles sobre defensa y convertirse en un socio de las instituciones académicas encargadas de estos temas –incluyendo la convocatoria de los expertos a las instancias de discusión sobre la defensa nacional- no existen suficientes indicadores de selección política de las creencias de esa comunidad, como sí documentamos en el caso argentino.

Para cerrar, nos referiremos a una cuestión controvertida, tanto en términos teóricos como empíricos. En Argentina existe gran consenso político en relación a la eliminación de las hipótesis de conflicto con los vecinos, así como respecto a que el país no debería tener una política de defensa que implique un mayor involucramiento en las dinámicas de la seguridad internacional, en especial iniciativas con escasa legitimidad como lo fue la coalición liderada por Estados Unidos que invadió Irak en 2003, o políticas que despierten desconfianza entre los vecinos. Ahora bien, el acuerdo en torno al modelo defensivo y cooperativo existe en paralelo a fuertes críticas respecto a la situación de abandono material de las fuerzas armadas del país –que incluso perjudica la inserción de Argentina en instancias de cooperación regional- escenario al cual hicimos referencia al tratar sobre la dimensión instrumental de la identidad estratégica. De similar manera, aun valorando que se hayan deconstruido las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile, existe otra crítica en torno a lo perjudicial en términos doctrinarios de la ausencia de hipótesis de empleo que remplacen a aquellas ya superadas.

En el contexto de unas fuerzas armadas con gravísimos problemas de operatividad –ya no de atraso tecnológico- y desprovistas de una clara orientación doctrinaria en términos de su misión –con el peligro que esto trae de que se

transformen en instrumento de determinados sectores políticos, cabría el interrogante ¿es correcto entonces hablar de una identidad estratégica, teniendo en cuenta las connotaciones de estabilidad y solidez que tiene este concepto?

Ateniéndonos al significado que el constructivismo le otorga a las identidades consideramos que es correcta la utilización del término. Aquellas dos críticas –con las cuales coincidimos- no invalidan que el consenso en torno al modelo defensivo y la seguridad cooperativa –y en menor medida la exclusión de las fuerzas armadas del combate de las nuevas amenazas- constituyan entendimientos colectivos incorporados en las normas y las políticas de la defensa argentina, aun cuando se trate de una política ineficiente, contradictoria y relegada.

De igual manera, argumentamos que en Argentina predominó un proceso de transformación de la identidad estratégica mientras que en Brasil se dio una conjunción entre elementos nuevos -la autonomía estratégica y la inclusión de la defensa en el proyecto de ascenso internacional- y la tradición -la construcción de la potencia. Este elemento de cambio aparejado con el concepto de identidad también puede parecer un contrasentido ya que la noción de sentido común del término identidad remite a lo arraigado, lo permanente y lo consensuado. Pero la identidad nacional tal como la supone el constructivismo no necesariamente es lo persistente y lo inmutable, sino el resultado de pujas políticas por la adopción de los entendimientos de determinados actores.

Por otro lado, si el carácter identitario no está directamente vinculado con la permanencia de las políticas ¿En qué medida puede esperarse que esas ideas se modifiquen? ¿Puede esperarse una vuelta de las hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil, o al menos un congelamiento de la cooperación? El constructivismo supone que las estructuras sociales son relativamente estables, ya que funcionan como profecías autocumplidas, tendiendo a reproducir los significados que las conforman, pero en ningún modo supone que sean inmutables. Por el contrario, la noción de la mutua constitución entre el agente y la estructura implica que estas no existen independientemente de las prácticas de los actores que funcionan como modo de reproducción de esos elementos ideacionales. Volviendo a la importancia de la agencia, es la acción política y comunicativa que los agentes sociales pueden producir nuevos entendimientos, en función también de las estructuras materiales en las que están inmersos.

A partir de estos supuestos teóricos, entendemos que los entendimientos compartidos entre Argentina y Brasil que dan lugar a las coincidencias entre sus identidades estratégicas aquí explicitadas lejos de estar petrificados están sujetos a la posibilidad de ser modificados. Pero de la misma manera es cierto que esa estructura social, una verdadera ideología de la cooperación regional en defensa, en el mediano plazo es la que actúa haciendo posible ciertas políticas y vetando otras.

El axioma tradicional de las relaciones internacionales prescribe un prudente pesimismo respecto a las diferencias entre los intereses nacionales potencialmente conflictivos de los estados. Ahora bien, basar la política de defensa argentina en el supuesto de que un Brasil poderoso sería amenazante para el país y por lo tanto limitar la cooperación sería una política basada más en la ciencia ficción que en la prudencia.

Bibliografía

ABDENUR, Adriana y MARCONDES, D, 2014, "O Atlântico Sul e a cooperação em defesa entre o Brasil e a África". En MATTAR NASSER, R. y FRACALOSSI DE MORAES, R. (orgs.) *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico. América do Sul e Atlântico Sul*. IPEA.

ACCIOLY FRAGELLI, José Alberto, 2010, "As realidades regionais de segurança: a recriação da Quarta Esquadra e seu significado". En JOBIM, Nelson, ETCHEGOYEN, Sergio, ALSINA, Joao Paulo (orgs) *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras.* Rio de Janeiro: FGV.

ADLER, Emanuel, 1992, "The Emergence of Cooperation : National Epistemic Communities and the International". *International Organization,* 16 (1): 101–145.

ADLER, Emanuel, 1997, "Seizing the Middle Ground: Constructivism in Politics". *European Journal of International Relations*, 3 (3): 319-363.

ADLER, Emanuel, 2005, *Communitarian International Relations. The epistemic Foundations of International Relations*, New York: Routledge.

ADLER, Emanuel, y HAAS, Peter M., 1992, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program". *International Organization,* 46 (1): 367–390.

ALVES SOARES, Samuel, 2004, "De autonomías y controles. Fuerzas armadas y sistema político en Brasil (1995-2002)". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18 (3-4): 83-113.

ALVES SOARES, Samuel, 2005, "A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993)". *Teoria & Pesquisa*, nº 46: 49-81.

ALVES SOARES, Samuel, 2008, "Segurança e Defesa no Cone Sul: transições com transformações"", *Estudos Ibero-Americanos* 34 (1): 160-80.

ALVES SOARES, Samuel, 2011, "Contendores apaziguados ou partícipes da cooperação? As percepções sobre ameaças e cooperação nas políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990". En Guedes de Oliveira, M. A., *Comparando a Defesa Sul- Americana*. Recife: Editora Universitária UFPE.

ALVES SOARES, Samuel, y MATHIAS, Suzeley Kalil, 2002, "Forças Armadas, Orçamento e autonomia militar". *Revista de Ciências Sociais (Fortaleza)*, nº 24-25: 85-113.

ALVES, Vagner Camilo y TEIXEIRA DE CAMPOS, M., 2012, "A Guerra das Falklands/Malvinas e o Exército brasileiro". *Tensões Mundiais*, 8 (14): 257-278.

AMORIM, Celso, 2004, "O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança". En ALMEIDA PINTO, J.R.; RAMALHO DA ROCHA, A.J. y

Doring PINHO DA SILVA, R. Coord, 2004 *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasilia: Ministério da Defesa (pp. 135-156)

AMORIM, Celso, 2012, "Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro", Conferencia del ministro de Defensa en la apertura del *Seminario Estrategias de Defensa Nacional*, 27 de noviembre de 2012, Brasília. Disponible en www.defesa.gov.ar, consultado el 18/11/2013.

AMORIM, Celso, 2013a, "Intervenção do ministro da Defesa na VII Reunião Ministerial da zona de paz e cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)", Montenideo, 15 de enero de 2013. Disponible en www.defesa.gov.ar, consultado el 25/04/2013.

AMORIM, Celso, 2013b, "O Brasil também quer ser um provedor de paz", diz ministro Amorim em palestra no Instituto Rio Branco. Disponible en www.defesa.gov.ar, consultado el 09/10/2013.

AMORIM, Celso, 2013c, Discurso del ministro de Defensa en Buenos Aires, 3 de diciembre de 2013. Disponible en www.defesa.gov.ar, consultado el 04/03/2014.

ANTONIADES, Andreas, 2003, "Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics". *Global Society*, 17 (1): 21-38.

ANZELINI, Luciano y CASTRO, Soledad, 2010, "América del Sur como "sociedad internacional": sus aportes a la arquitectura de seguridad regional". *Revista Argentina de Ciencia Política*, n° 13/14: 27-54.

ARAUJO, Braz, ed., 1995, *Reflexões sobre Estratégia: Anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Sao Paulo: NAIPPE/USP.

ARON, Raymond, 1963, *Paz y Guerra entre las Naciones*, Madrid: Revista de Occidente.

BALZA, Martín, 1993, "La seguridad regional". *Revista SER en el 2000*, n° 4: 61-62.

BATTAGLINO, Jorge, 2011, "Política de defensa y política militar durante el Kirchnerismo". En MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel, *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

BATTALEME, Juan, 2009, "Releyendo las compras de armas en la región y la reintroducción del dilema de seguridad". *Miríada,* 2(4): 51-84.

BELTRÁN, Virgilio, 1992, "El concepto de suficiencia defensiva". *Revista SER en el 2000*, (1): 39-41.

BELTRÁN, Virgilio, 1993, "Hipótesis de conflicto". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 8 (3).

BELTRÁN, Virgilio, 1994, "El instrumento militar de la defensa". *Revista SER en el 2000*, (6): 20-23.

BELTRÁN, Virgilio, 1995, "Notas sobre los Intereses Estratégicos comunes en el Cono Sur de América". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad,* 10 (3).

BELTRÁN, Virgilio, 2000, "Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad,* 15 (3): 50-67.

BERGER, Thomas, 1996, "Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan". En KATZENSTEIN (ed), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press.

BERNAL MEZA, Raúl, 2008, "Argentina y Brasil en la Política Internacional. Regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2): 154–178.

BERTRANOU, Julián, 2007, *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*. Buenos Aires: PNUD.

BREDA DOS SANTOS, Norma, 1987, "A geopolítica argentina". *Política & Estrategia* 5 (1): 98-116.

CÁCERES, Gustavo y SCHEETZ, Thomas (ed), 1995, *Defensa no provocativa: una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.

CAMARGO, Sonia de, 1985, "Caminhos que se juntam e se separam: Brasil e Argentina, uma visão comparativa". *Política & Estrategia,* 3 (2): 372-404.

CARI, 1993, *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*. Buenos Aires: CARI.

CASELLA, Juan Manuel, 2002, Prólogo, en MARTÍNEZ, Pablo, *La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas de Defensa-Bolivia.

CASTILHO, Fausto, 1987, "Introdução". En DREIFUSS, R., RIZZO DE OLIVEIRA, E., QUARTIM DE MORAIS, J., y CAVAGNARI FILHO, G. L. (1987). *As Forcas armadas no Brasil: autonomia e tutela armada*. Rio de Janeiro: Espaço e tempo.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de, 2004, "The Brazilian Military in Post-Democratic Transition". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 18 (3-4): 115–146.

CASTRO, Celso, y D'ARAUJO, Maria Celina, 2001, *Militares e Política na Nova República*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

CASTRO, Gustavo Fabián, CAJINA, Roberto, y TIBILETTI, Luis, 2009, *Control civil de las Fuerzas Armadas. Fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Buenos Aires: Ser en el 2000.

CASTRO, Gustavo Fabián, 2010, "A cooperação entre Argentina e Brasil no setor de defesa: visão e ação da argentina (1983-2008)". Tesis de Maestría,

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 1987, "Autonomia militar e construção da pôtencia". En OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de (org.), *As Forças armadas no Brasil: autonomia e tutela armada*. Rio de Janeiro: Espaço e tempo.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 1988, "Brasil e Argentina: autonomia estratégica e cooperação militar". *Política & Estratégia,* 6 (4): 591-607.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 1994a, "Estratégia e defesa: 1960-1990". *Caderno Premissas* n° 7: 26-68.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 1994b, "Una nueva política de defensa en Brasil". *Revista SER en el 2000*, (6).

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 1995, "Dez anos do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP". *Caderno Premissas* n° 9: 6-18.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 1999, "Brasil: A dimensão estratégica da potencia regional", *Carta Internacional*, Funag-USP, VII (80): 1-3.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 2000," Subsídios para revisão da política de defesa nacional". Disponible en http://www.unicamp.br/nee/art11.htm. Consultado el 3 de julio de 2013.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 2001, "Introdução crítica à atual política de defesa", *Carta Internacional*, *IX* (96), 11-12.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 2002, "Introdução à defesa da Amazônia". *Carta Internacional*, *X*(107/108), 19-21.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat, 2006, "René Armand Dreifuss: introdução a um clássico". *E-premissas*, n.º 1.

CHECKEL, Jeffrey, 2007, "Constructivism and Foreign Policy". En DUNNE, Tim, HADFIELD, Amanda y SMITH, Steve eds. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press.

CHECKEL, Jeffrey T. y KATZENSTEIN, Peter J., 2009, *European Identity*. Cambridge University Press.

CORTÉS, María Julieta y CREUS, Nicolás, 2009, "Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable". En LECHINI, Gladys y GONÇALVES, Williams Da Silva, *Argentina y Brasil. Venciendo preconceptos. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Rio de Janeiro: Editora Revan.

D'ARAUJO, Maria Celina y CASTRO, Celso, 2000, *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

DAVIS CROSS, Mai'a, 2013, "Rethinking epistemic communities twenty years later". *Review of International Studies*, 39(1): 137-160.

DE CASTRO, Terezinha, 1999, "O Brasil e a nova ordem mundial: enfoque geopolítico". *Revista do Exército Brasileiro*, vol. 136, segundo cuatrimestre.

DECQUADRA, Daniel Rótulo, 1991, *Geopolítica, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiros em relação ao Atlântico Sul (1964-1990)*. Tesis de Maestría, Instituto de Relações Internacionais/Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

DERGHOUGASSIAN, Khatchik, 2012, "Evolución de la política de defensa". En DERGHOUGASSIAN, K. (comp.), *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

DIAMINT, Rut, 1992a, "Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 7 (1).

DIAMINT, Rut, 1992b, "Medidas de Confianza Mutua: realizaciones y propuestas para la Argentina". *Revista SER en el 2000*, (2): 70-76.

DIAMINT, Rut, 1993, "La agenda de seguridad de argentina". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 8 (3).

DIAMINT, Rut, 1997, "Un producto de la posguerra fría: La cooperación en seguridad". En *El Mercosur de la Defensa. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile.

DIAMINT, Rut ed., 1998, *Argentina y la seguridad internacional*. Santiago de Chile: Flacso- Chile.

DIAMINT, Rut ed., 1999, *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: GEL.

DOMÍNGUEZ, Jorge, 1998, *Seguridad internacional, paz y democracia en el cono sur*. Santiago: FLACSO-Chile.

DONADÍO, Marcela, 1996, "La construcción de una nueva política de defensa en Argentina". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 11 (2): 3-8.

DONADÍO, Marcela, 2000, "Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 15(4): 29-37.

DONADÍO, Marcela, 2004, "El papel del parlamento en la defensa nacional". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(1-2): 139-154.

DONADÍO, Marcela ed., 2010, *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

DONADÍO, Marcela, y TIBILETTI, Luis, 1996, "El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur". En ROJAS ARAVENA, Francisco, *Balance estratégico y Medidas de Confianza mutua*. Santiago: FLACSO-Chile.

DONNELLY, Jack, 2005, "Realism". En BURCHILL, Scott, y REUS-SMIT, Christian (ed.) *Theories of International Relations* (3.ª ed.), New York, Palgrave Macmillan.

DOTY, Roxanne Lynn, 1993, “Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines”. *International Studies Quarterly*, 37 (3): 297-320.

DREIFUSS, R., RIZZO DE OLIVEIRA, E., QUARTIM DE MORAIS, J., & CAVAGNARI FILHO, G. L., 1987, *As Forcas armadas no Brasil: autonomia e tutela armada*. Rio de Janeiro: Espaço e tempo.

DRUETTA, Gustavo, 1987, “Os significados da Guerra das Malvinas”. En OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, *Militares: pensamento e ação política*. Campinas: Papirus.

DRUETTA, Gustavo, 1989), “Herencia militar y lucha parlamentaria”. *Nuevo Proyecto* n° 5-6.

DRUETTA, Gustavo, 1990, “Diputados y defensa: radiografía de un poder tenue”. En DRUETTA, Gustavo, ESTEVEZ, Eduardo, LÓPEZ, Ernesto y MIGUENS, José Enrique *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur.

DRUETTA, Gustavo, ESTEVEZ, Eduardo, LÓPEZ, Ernesto y MIGUENS, José Enrique, 1990, *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur.

DRUETTA, Gustavo, TIBILETTI, Luis, y DONADÍO, Marcela, 1992, “Los nuevos conceptos en materia de seguridad estratégica regional”. *Revista SER en el 2000*, (1).

DRUETTA, Gustavo, y TIBILETTI, Luis, 1990, “El debate sobre la cuestión militar en la gran prensa escrita (Argentina, 1983/1985)”. En DRUETTA, Gustavo, ESTEVEZ, Eduardo, LÓPEZ, Ernesto y MIGUENS, José Enrique, *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur.

DRUETTA, Gustavo, y TIBILETTI, Luis, 1991, “Cooperación regional para la paz. Simposios de estudios estratégicos, EMC de Argentina, Brasil y Uruguay”. *Nuevo Proyecto* (7-8).

DUARTE VILLA, Rafael, y VIANA, M. Trindade, 2010, “Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (edición especial), 91-114.

ESCUDÉ, Carlos y CISNEROS, Andrés, 2000, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ESCUDÉ, Carlos, 1984, *La Argentina: ¿paria internacional?*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

FEARON, James D., 1999, “What is Identity (as we now use the word)?”. Mimeo.

FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina, 2008, Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas, Buenos Aires, 7 de julio de 2008. Disponible en www.mindef.gob.ar, consultado el 23/07/2010.

FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina, 2012a, Discurso pronunciado el 7 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en http://www.presidencia.gov.ar, consultado el 09/02/2012.

FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina, 2012b, Discurso pronunciado el 25 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en http://www.presidencia.gov.ar, consultado el 09/03/2012.

FERREIRA VIDIGAL, Armando Amorim, 1984, "Conflito no Atlantico Sul", *Revista da Marinha Brasileira*, n° 10/12, octubre-diciembre.

FERREIRA VIDIGAL, Armando Amorim, 1989, "Uma nova concepção estratégica para o Brasil. Um debate necessário", *Política & Estratégia* 7 (3): 304-324.

FERREIRA VIDIGAL, Armando Amorim, 1996, "Estratégia e o Emprego Futuro da Força". *Revista da Escola Superior de Guerra*, 12 (32): 39-76.

FERREIRA VIDIGAL, Armando Amorim, 1997, "Atlântico Sul: uma visão brasileira", *Revista da Escola Superior de Guerra* 12 (34): 103-114.

FERREIRA VIDIGAL, Armando Amorim, 1998, "As Forças Armadas e a política de defesa no Brasil e na Argentina", *Revista da Escola Superior de Guerra, 13*(37), 40-56.

FERREIRA VIDIGAL, Armando Amorim, 2006, *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record.

FERREIRA, Oliveiros, 1984, "A Geopolítica do Brasil revisitada", *Política & Estratégia* 2 (4): 576-599.

FINNEMORE, Martha, 1996, *National Interests in International Society*. Cornell University Press.

FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, 1998, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52 (4): 887–917.

FLEMES, Daniel, 2009, "Creating Multilevel Security Governance in South America", Working paper n° 117, *GIGA Institute of Latin American Studies*, Hamburgo.

FLORES, Mario César, 1982, "Malvinas: Uma primeira abordagem", *Revista da Marinha Brasileira*, n° 4/6 abril- junio.

FLORES, Mario César, 1984, "A importância do Atlântico Sul nas relações internacionais", *Política & Estratégia* 2 (1): 95-106.

FLORES, Mario César, 1988, "O preparo da Marinha dos próximos 10 a 30 anos. Dúvidas, comentários e sugestões", *Política & Estratégia* 6 (4): 608-616.

FLORES, Mario César, 1992, *Bases para uma politica militar*. Campinas: Unicamp.

FLORES, Mario César, 2004, "Uma estratégia para o Brasil". En Almeida Pinto, J.R.; Ramalho da Rocha, A.J. y Doring Pinho da Silva, R. Coord, *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasilia: Ministério da Defesa.

FLORES, Mario César, 2008, O tumulto da IV Frota. Diario O Globo. 24 de agosto de 2008. Disponible en Poder Naval, consultado el 14 de noviembre de 2013, http://www.naval.com.br/blog/2008/08/27/o-tumulto-da-iv-frota/

FRAGA, Rosendo, 1989, *La cuestión militar. 1987-1989*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

FREITAS COUTO, Leandro, 2007, "O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional,* 50(1): 159–176.

FUCCILLE, Alexander, 2005, "O paradoxo da defesa nacional no regime democrático brasileiro", *Teoria & Pesquisa* (46): 11-31.

FUCCILLE, Alexander, 2006, *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil* . Tesis de Doctorado, IFCH-Unicamp.

FUCCILLE, Alexander, 2007, "Do desafio a acomodação: descaso e tibieza na construção da direção política sobre a Defesa Nacional". *E-premissas*, n.º 2 (2007).

GALVÃO, Thiago Gehre, 2009, "América do Sul. Construção pela reinvenção (2000-2008)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2): 63–80.

GARCÍA PINO, Gonzalo, 2009, "El Consejo de Defensa Suramericano: Contexto y Perspectivas". En *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Crónica de su Gestación*. Ministerio de Defensa de Chile.

GARCÍA, Marco Aurelio, 2011 "Respostas da Política Externa Brasileira às Incertezas do Mundo Atual", *Interesse Nacional*, *Año* 4 (13).

GARRÉ, Nilda, 2006, "Las nuevas amenazas y la defensa nacional". *La Nación*, Opinión, 18 de septiembre de 2006.

GARRÉ, Nilda, 2007, Prólogo. En BELTRANOU, J. *Defensa nacional dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate*. Buenos Aires: PNUD.

GARRÉ, Nilda, 2008, Discurso pronunciado durante el Foro Internacional "Seguridad, Soberanía y Democracia" 9 de septiembre de 2008, Guayaquil, Ecuador. Disponible en www.mindef.gob.ar, consultado el 27/05/2010.

GARRETA, Jaime, 1995, "La seguridad estratégica regional en la integración del cono sur: un caso de construcción de seguridad y paz", *Revista SER en el 2000*, (8).

GARRETA, Jaime y TIBILETTI, Luis, 1993, “Clarificando el debate”, *Revista SER en el 2000*, (4).

GARRETA, Jaime y TIBILETTI, Luis, 1995, “Mercosur: un desafío también para la seguridad”, *Revista SER en el 2000*, nº 7: 5-7.

GIACCAGLIA, Clarisa, 2009, “Argentina y Brasil: la búsqueda de autonomía en el escenario internacional ¿Autonomía solidaria o solitaria?”“. En LECHINI, Gladys y GONÇALVES, Williams Da Silva *Argentina y Brasil. Venciendo preconceptos. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Río de Janeiro: Editora Revan.

GIRALDI, Renata, 2008, “Conselho aprova por unanimidade Plano Estratégico Nacional de Defesa”. *Folha Online*, 11 de diciembre de 2008. Disponible en http://www1.folha.uol.com.br

GOMES SARAIVA, Miriam, 2009, “La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica.” *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo,* 4 (8).

GOMES SARAIVA, Miriam, 2010, “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas”, *Mural Internacional*, 1(1).

GOMES SARAIVA, Miriam, 2012, “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur”. *Revista Cidob D’afers Internacionals*, n° 97-98: 87-100.

GONÇALVES, Willimas D. S. y MIYAMOTO, Shiguenoli, 1993, “Os militares na política externa brasileira: 1964-1984”. *Estudos Históricos*, 6(12).

GRATIUS, Susanne, 2008, “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”. *Comentario FRIDE*. Disponible en: http://www.fride.org

GRIECO, Joseph, 1993, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”. En BALDWIN, David, *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary* Debate. Columbia University Press.

GRYGIEL, Jakub, 2006, *Great Powers and Geopolitical Change*. Johns Hopkins University Press.

GUEDES DA COSTA, Thomaz, 1993, “La Percepción de Amenazas desde el punto de vista de los militares brasileros en las décadas del 70 y 80”. En VARAS, Augusto y CRUZ JOHNSON, Rigoberto, *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*, Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

GUEDES DA COSTA, Thomaz, 1994, “Política de defensa: el caso de Brasil”, *Revista SER en el 2000* (6): 46-53.

GUEDES DA COSTA, Thomaz, 1995, “El inicio del Mercosur y sus implicancias estratégicas. Condiciones para la integración de políticas de defensa”, *Revista SER en el 2000* (7): 8-9.

GUEDES DA COSTA, Thomaz, 1996a, “Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental”. En ROJAS ARAVENA, Francisco, *Balance estratégico y Medidas de Confianza mutua*, Santiago, Flacso- Chile.

GUEDES DA COSTA, Thomaz, 1996b, “Conjecturas sobre Grande Estratégia e os países do Cone Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional,* 39 (1): 89-109.

GUZZINI, Stefano, 2000, “A Reconstruction of Constructivism in International Relations”, *European Journal of International Relations* 6(2): 147-82.

HAAS, Peter M., 1992a, “Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone”, *International Organization*, *46*(1), 187-224.

HAAS, Peter M., 1992b, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46 (1): 1–35.

HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker, 1997, *Theories of International Regimes*. Cambridge University Press.

HERMAN, Robert, 1996, “Identity, Norms, and National Security: The Soviet Foreign Policy Revolution and the End of the Cold War”. En KATZENSTEIN, Peter, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press.

HERMANN, Margaret G., 1998, “One Field, Many Perspectives: Building the Foundations for Dialogue”, *International Studies Quarterly* 42(4): 605-24.

HOPF, Ted, 1998, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security,* 23 (1): 171-200.

HOPF, Ted, 2002, *Social Construction of International Politics. Identities and Foreign Policy, Moscow 1955 and 1999*. Cornell University Press.

HUDSON, Valerie, 2005, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, *Foreign Policy Analysis* (2005) n° 1: 1–30.

IKENBERRY, G. John, 1992, “A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement”, *International Organization*, *46*(1), 289-321.

JAGUARIBE, Helio, 2004, “Defesa nacional. Desafios e possíveis respostas do Brasil”. En ALMEIDA PINTO, J.R.; RAMALHO DA ROCHA, A.J. y DORING PINHO DA SILVA, R. Coord, *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasilia: Ministério da Defesa (pp. 61-83)

JOBIM, Nelson, 2010, "Introdução", En *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, p. 15-19.

KACOWICZ, Arie, 1998, *Zones of Peace in the Third World: South America and Western Africa in Comparative Perspective*. State University of New York Press.

KATZENSTEIN, Peter (ed), 1996, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press.

KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn, 1998, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

KEOHANE, Robert O., 1988, "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly* 32(4): 379-96.

KESKITALO, Eva, 2004, *Negotiating the Arctic. The Construction of an International Region*. Routledge.

KLOTZ, Audie y LYNCH, Cecilia, 2007, *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. M.E. Sharpe.

LAMA, Jorge de la, 1998, *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

LAPID, Yosef y KRATOCHWIL, Friedrich, 1996, *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Lynne Rienner Publishers.

LEVY, Jack, 1994, "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield", *International Organization* 48 (2): 279-312.

LIGIÉRO, Luiz Fernando, 2011, *A autonomia na PEB. A política externa independente e o pragmatismo responsável, momentos diferentes, políticas*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.

LÓPEZ, Ernesto, 1994, *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Universidad Nacional de Quilmes.

LÓPEZ, Ernesto, 2000, "¿Un sistema subregional de seguridad?", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 15 (4): 38-50.

LÓPEZ, Ernesto, 2001, "Latin America: Objective and Subjective Control Revisited". En PION-BERLIN, David, *Civil-military relations in Latin America: new analytical perspectives*. The University of North Carolina Press.

LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo, eds, 2004 *«Nuevas amenazas». Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: UNQ Editorial.

LOURENÇAO, Humberto José, 2007, *Forças armadas e Amazônia (1985 a 2006)* Tesis de Doctorado, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Estadual de Campinas.

MARES, David, 2001, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.

MARQUES, Adriana, 2001, *Concepções de defesa nacional no Brasil 1950-1996*. Tesis de Maestría, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Estadual de Campinas.

MARQUES, Adriana, 2003, "Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós–Guerra Fria". *Revista de Sociologia e Política*, nº 20:69-85.

MARQUES, Adriana, 2004, "El Ministerio de Defensa en Brasil. Limitaciones y perspectivas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 18 (3-4): 27-51.

MARTÍNEZ, Pablo, 2000, "La restructuración de las fuerzas armadas y el rol del parlamento La experiencia argentina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 15 (1): 29-38.

MARTÍNEZ, Pablo, (2002), *La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas de Defensa-Bolivia.

MARTINS FILHO, João Roberto, 2000, "O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atras", *Revista Olhar* 2 (4): 1-17.

MARTINS FILHO, João Roberto, 2006, "As Forças Armadas brasileiras no pós-guerra fria". *Tensões Mundiais*, 2 (3), 78-109.

MARTINS FILHO, João Roberto, 2010, "Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França", *Revista Brasileira de Ciência Política* n° 4: 283-306.

MARTINS FILHO, João Roberto, 2011, "O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro", *Contexto Internacional*, 33 (2), 278-314.

MARTINS FILHO, João Roberto y ZIRKER, Daniel, 2000a, "Nationalism, National Security, and Amazônia: Military Perceptions and Attitudes in Contemporary Brazil", *Armed Forces & Society* 27 (1): 105-129.

MARTINS FILHO, João Roberto y ZIRKER, Daniel, 2000b, "The Brazilian Military under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (3): 143-170.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller y GIANNINI, Renata Avelar, 2008, "Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul ", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(1): 70-86.

MATHIAS, Suzeley Kalil y MATIJASCIC, Vanessa Braga, 2001, "Defesa no Mercosul: avanços para a integração", *Tensões Mundiais* 7 (12): 223-42.

MAZZEI, Daniel, 2011, *El CEMIDA: Militares argentinos para la transición democrática.* Buenos Aires: Capital Intelectual.

MEARSHEIMER, John, 1994, “The false promise of international institutions”, *International Security,* 19 (3): 5-49.

MEARSHEIMER, John, 2001, *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company.

MEDEIROS BRANCO, Luiz Edson y HELENO, Eduardo, 2011, “O soft power brasileiro em busca de uma identidade sul-americana”, *Poder, Estratégia e Sociedade* n° 1: 41-52.

MEIRA MATTOS, Carlos de, 1993, “A Amazônia e a dissuasão estratégica”, *Revista da Escola Superior de Guerra*, 9 (26): 85-88.

MEIRA MATTOS, Carlos de, 2002, “Amazônia: o grande desafio geopolítico”. *Revista da ESG*, XIX (41).

MERKE, Federico, 2008, “Identidad y Política Exterior en la Argentina y Brasil”. Tesis de Doctorado, FLACSO.

MIGUENS, José Enrique, DRUETTA, Gustavo y TIBILETTI, Luis, 1994, “La reubicación de las FF.AA en la sociedad democrática”. En AAVV, *Por 100 Años de Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.

MILANESE, Juan Pablo, 2005, “Argentina y Brasil: Hacia un proceso de seguridad cooperativa”, *Agenda Internacional* 1 (4): 142-157.

MILET, Paz, 1997, *Narcotráfico y seguridad en América Latina y el Caribe: informe especial*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

MINISTERIO DE DEFENSA, 2010, *Ley de Defensa Nacional. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional*. Ministerio De Defensa.

MIRANDA, Roberto, 2007, “Las certezas en torno a la unión sudamericana”. *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, (3): 91-103.

MIRANDA, Roberto, 2011a, “Cambios en la política latinoamericana. La nueva realidad de Argentina”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 28 (51): 41–72.

MIRANDA, Roberto, 2011b, “La cooptación. Notas relacionadas con la vulnerabilidad internacional de Argentina”, *Invenio,* 14 (27): 27–42.

MIYAMOTO, Shiguenoli, 1995, *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus.

MIYAMOTO, Shiguenoli, 2001, “Os Estudos Estratégicos e a Academia Brasileira: Uma Avaliação”. Ponencia presentada en el seminario *Research and Education in Defense and Security Studies,* 22-25 de mayo de 2001, Washington DC.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, 2006, *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MOREIRA, Ángela, 2009, CDS: Hacia una Integración Regional en Defensa. Resdal.

MORGENTHAU, Hans, 1963, *Política entre las Naciones*. *La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires: Sudamericana.

NEUMANN, Iver, 1996, *Russia and the idea of Europe. A study in identity and international relations*. Routledge.

OLIVEIRA, Odete Maria de, 1998, "A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41 (1).

ONU, 1993, "Conceptos y políticas de seguridad defensiva". *Revista SER en el 2000*, (4).

PATIÑO MAYER, Hernán, 1993, "Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica", *Revista SER en el 2000*, (5): 84-89.

PATIÑO MAYER, Hernán, 2010, "Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa "Manuel Belgrano"". *Revista de la Defensa* n° 5: 100-111.

PEREIRA, Antonio Carlos, 1988, "Aspectos totalizantes da doutrina de segurança nacional", *Política & Estrategia*, VI (12): 252-271.

PEREYRA DOVAL, María Gisela, 2012, *La Identidad Nacional de Brasil en su Política Exterior. El caso de los gobiernos de Vargas (1930-1945), Geisel (1974- 1979) y Da Silva (2003-2010)*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

PINHEIRO GUIMARAES, Samuel, 2004, "Uma Estratégia Militar para o Brasil". En ALMEIDA PINTO, J.R.; RAMALHO DA ROCHA, A.J. y DORING PINHO DA SILVA, R. coord. (2004) *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, pp.39-48. Brasilia: Ministério da Defesa.

PINHEIRO GUIMARAES, Samuel, 2010, "A América do Sul em 2022". *Carta Maior*, 26/07/2010. Disponible en http://www.cartamaior.com.br, consultado el 13 de febrero de 2012.

POWELL, Robert, 1993, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory". En BALDWIN, David *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.

PRICE, Richard y REUS-SMIT, Christian, 1998, "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism". *European Journal of International Relations* 4 (3): 259-94.

RAMALHO DA ROCHA, Antonio J., 2008, "Prioridades claras, necessidades ocultas e o Plano Estratégico Nacional de Defesa", *Libertade e Cidadania*, 1(2).

RECCE, Juan, 2012, "La batalla del conocimiento". *Página 12*, Opinión, 27/01/2012.

RISSE-KAPPEN, Thomas, 1995, “Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war”. En LEBOW, Richard y RISSE-KAPPEN, Thomas, *International Relations Theory and the end of the cold war*, pp. 187-222. Columbia University Press.

RISSE-KAPPEN, Thomas, 2002, “Constructivism and International Institutions. Towards conversations across paradigms”. En MILNER, Helen *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton & Company.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer, 1976, *As Forças Armadas: política e ideología no Brasil: 1964-1969*. Petrópolis: Vozes.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer (ed.), 1987a, *As Forcas armadas no Brasil: autonomia e tutela armada*. Rio de Janeiro: Espaço e tempo.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer (ed.), 1987b,. *Militares: Pensamento e ação política*. Campinas: Papirus.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer, 1988, “A doutrina de segurança nacional: pensamento político e projeto estratégico”. *Política & Estrategia*, VI (2).

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer, 1994, *De Geisel a Collor: Forcas armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer, 2004, “A visão brasileira da Segurança Hemisférica”. Trabajo presentado en el Seminario Defensa Europa – América Latina, Santiago de Chile.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer, 2008, “Defensa nacional: actores y política”. En DONADÍO, Marcela (comp), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina: edición 2008*. Buenos Aires: Ser en el 2000.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer y SOARES, Samuel Alves, 2000, “Forças Armadas, direção política e formato institucional”. En D’ARAUJO, Maria Celina y CASTRO, Celso, *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

ROJAS ARAVENA, Francisco, 1996a, *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*. FLACSO-Chile.

ROJAS ARAVENA, Francisco, 1996b, *El Mercosur de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y Caribe*. FLACSO-Chile.

ROJAS ARAVENA, Francisco, 1996c, *Medidas de confianza mutua: verificación*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

ROJAS ARAVENA, Francisco y ROBLEDO, Marcos, 2002, “Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* vol. 17, n.º 1-2: 5-31.

ROJAS ARAVENA, y MILET, Paz, 2003, *Seguridad y Defensa en las Américas. La búsqueda de nuevos consensos*. Santiago de Chile: FLACSO.

RUGGIE, John Gerard, 1975, “International Responses to Technology: Concepts and Trends”, *International Organization*, 29 (3): 569–70.

RUGGIE, John Gerard, 1998, “What Makes the World Hang Together. Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization* 52 (4): 855-85.

RUNZA, Ricardo Adrián, 2006, “Análisis y Evaluación de las relaciones argentino-brasileñas de defensa, desde la perspectiva del MAE”, *Relaciones Internacionales* (IRI-UNLP) n° 30.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel, 2003, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SAÍN, Marcelo, 2003, “El Libro Blanco de la Defensa Nacional”. Trabajo presentado en el *VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa*, Santiago de Chile.

SAÍN, Marcelo, 1997, “Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 12 (2): 13-23.

SAÍN, Marcelo, 2000, “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”, *Desarrollo Económico* vol. 40, n^{o} 157: 121-42.

SAÍN, Marcelo, 2002, “Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las nuevas amenazas y las Fuerzas Armadas en la Arg democrática”, *Desarrollo Económico* vol. 42 n° 166: 263-283.

SAÍN, Marcelo, 2010, *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis, 2009, *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Real instituto Elcano.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis, 2010a, “¿Hay «América del Sur»? ¡Ay América!”. En DONADÍO, Marcela (ed.) *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis, 2010b, “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”, *História*, n.^{o} 2: 3-29.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis y WINAND, Erica, 2003, “A questão da Defesa e as Forças Armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula”. Trabajo presentado en el *VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa* (REDES), Santiago de Chile.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis y WINAND, Erica, 2010, “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”, *História*, n°2, 3-29.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis y MATHIAS, Suzeley Kalil, eds, 2012, *Gobernabilidad y Democracia: Defensa y transiciones de Brasil y España*. RIL editores.

SALLES KOBILANSKI, Facundo, 2009. "El desarrollo de la Ley de Defensa Nacional durante el gobierno de Alfonsín. Un estudio a partir de testimonios orales de asesores legislativos". Trabajo presentado en el *IX Encuentro Nacional y III Congreso Internacional de Historia Oral de la República Argentina*.

SANAHUJA, José Antonio, 2008, "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES.

SANT'ANNA, C. A. R. de, 2011, *Pensamento estratégico brasileiro contemporâneo. Reflexões sobre o Atlântico Sul*. Tesis de Maestría, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

SANTANA MOREIRA, Artur, 2009, "A Guerra das Malvinas como intensificadora de tendências: as Medidas de Confiança Mútua (MCM) entre as Marinhas de Brasil e Argentina". En GONÇALVES y LECHINI, *Argentina y Brasil. Venciendo preconceptos. Las variadas aristas de una concepción estratégica.* Rio de Janeiro: Editora Revan.

SENNES, Ricardo (ed.), 1998, *Brasil e a política internacional*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

SER en el 2000, 1992, "Una pequeña historia y un gran paso adelante", *Revista SER en el 2000*, (1).

SERBIN, Andrés, 2011, "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos", *Nueva Sociedad*, Documentos. Disponible en www.nuso.org

SIMONSEN, Carlos Ivan, 2010, "Prefácio". En *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV.

SOARES ALSINA jr, João Paulo, 2006, *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasilia: Câmara dos Deputados.

SOARES ALSINA Jr, João Paulo, 2008, "Dez Mitos sobre Defesa Nacional no Brasil", *Interesse Nacional*, 1 (3): 68-77.

SOARES ALSINA Jr, João Paulo, 2009, "O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea", *Revista Brasileira de Política Internacional 52* (2).

SOARES DE MOURA NETO, Julio, 2010, "Defendendo o pré-sal". En JOBIM, Nelson, ETCHEGOYEN, Sergio, ALSINA, Joao Paulo (orgs) *Segurança Internacional. Perspectivas Brasileiras.* Rio de Janeirao: FGV.

SOPRANO, Germán, 2013, “Entre el Congreso y el ministerio. Análisis de las relaciones entre diputados y senadores nacionales, asesores legislativos, académicos y funcionarios civiles y militares en el proceso de definición de la política de defensa y militar en la argentina (1983-2001)”. Trabajo presentado en *IV Jornadas de Historia Política*. Universidad de la República., Montevideo.

SORENAU PECEQUILLO, Cristina, 2012, *As relações Brasil- Estados Unidos*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço.

SOTOMAYOR VELAZQUEZ, Arturo C., 2004, “Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation”. *Latin American Politics and Society* 46 (4): 29-60.

SPECKTOR, Matias, 2010, “Ideias de ativismo regional. a transformação das leituras brasileiras da região”, *Revista Brasileira de Política Internacional,* 53 (1): 25–44.

STORANI, Conrado y TELLO, Ángel, 1990, *Las hipótesis de conflicto*. Buenos Aires: Congreso, Cámara de Diputados.

TIBILETTI, Luis, 1995, “Parlamento e relações civis-militares na transição e consolidação da democracia na Argentina (1983-1995)”. En ARAUJO, Braz *Reflexões sobre Estratégia: Anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, São Paulo: NAIPPE/USP.

TIBILETTI, Luis, 2001, “El Desarrollo de los Estudios sobre Seguridad y Defensa. Situación y perspectivas institucionales”. Ponencia presentada en el seminario *Research and Education in Defense and Security Studies,* 22-25 de mayo de 2001, Washington DC.

TIBILETTI, Luis, 2009a, “Hacia el Consejo de Seguridad Suramericano”. *Página 12*, El País, 2 de septiembre de 2009.

TIBILETTI, Luis, 2009b, “La Construcción de la Identidad Estratégica Regional”. En DERGHOUGASSIAN, Khatchik (ed) *Consejo de Defensa Suramericano: Una Mirada desde la Argentina*, Cuadernos de Actualidad en Defensa n° 4, Ministerio de Defensa, Argentina.

TIBILETTI, Luis, 2011, “Mercosur, Unasur y la identidad estratégica argentina”. *Revista Reseñas y Debates*. Consultado el 18 de diciembre de 2012, disponible en http://www.ryd.org.ar/leer-articulo/124/mercosur-unasur-y-la-identidad-estrategica-argentina/

TIBILETTI, Luis, 2012, “La importancia de la identidad estratégica para la construcción de la paz en la región y su relación con la identidad nacional en los países sudamericanos”. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia*, 3-6 de septiembre, FCPOLIT- UNR, Rosario.

TIBILETTI, Luis y UGARTE, José Manuel, 1990, “El rol de las comisiones de defensa parlamentarias como ámbito de interacción cívico-militar. Ideas para incrementar y fortalecer dicho rol”. En MONDALE. *Hacia una nueva relación. El papel de las fuerzas armadas en un gobierno democrático*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs.

TIBILETTI, Luis, y FOLLIETTI, Gilda, 2004, *Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones*. Buenos Aires: SER en el 2000.

TIBILETTI, Luis, y MARTÍNEZ, Pablo, 2009, “La relación estratégica Argentina – Brasil. Su evolución reciente con vistas a UNASUR”. En GONÇALVES y LECHINI, *Argentina y Brasil. Venciendo preconceptos. Las variadas aristas de una concepción estratégica.* Rio de Janeiro: Editora Revan.

TIBILETTI, Paz, 2012, “RESDAL. Una década de presencia en América Latina”. En *Pensamiento Propio*, año 17, n° 36/37: 401-410.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel, 2009, “Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de Argentina. Notas sobre el escenario internacional y la dinámica regional.” Documento de la Fundación Friedrich Ebert. Disponible en http://www.fes.org.ar

UGARTE, José Manuel, 1990, “La comisión de defensa nacional: un rol casi inédito”. En DRUETTA, ESTEVEZ, LÓPEZ y MIGUENS, *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur.

UGARTE, José Manuel, 2003, “Integración regional, y defensa: ¿Llegó el momento?” Presentado en VI Encuentro de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

UGARTE, José Manuel, 2004a, “Integración subregional y Defensa ¿Más allá de la seguridad cooperativa?”. Trabajo presentado en el VII Encuentro de Estudios Estratégicos.

UGARTE, José Manuel, 2004b, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Plus Ultra.

VACA, Eduardo, 1992, “Hacia un pensamiento nacional en seguridad y defensa”. *Revista SER en el 2000*, (1).

VARAS, Augusto, 2008, “Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía”. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Comentario12 de mayo de 2008. Disponible en www.fride.org

VAZ, Alcides Costa, 2012, “Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza”, *Revista Cidob d’afers Internacionals*, n.º 97-98: 175-87.

VILLAGRA DELGADO, Pedro, 1998, “La seguridad y la defensa en el sur del continente”. En DIAMINT, Rut, *Argentina y la Seguridad Internacional*. FLACSO-Chile.

VITELLI, Marina, 2011, “Hacia una identidad sudamericana de defensa: contrastes entre el Sistema Interamericano y el Consejo de Defensa de la UNASUR”. *Revista Densidades* nº 6: 49- 62.

VITELLI, Marina, 2014, “Veinte años de constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate meta teórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior”. *Postdata*, 19 (1): 129- 162.

WALTZ, Kenneth, (1979) 1988, *Teoría de la Política Internacional*, GEL, Buenos Aires.

WENDT, Alexander, 1992, “Anarchy is what state make of it. The social construction of power politics”, *International Organization*, 42(2): 391-425.

WENDT, Alexander, 1994, “Collective Identity Formation and the International State”, *The American Political Science Review,* 88 (2): 384-396.

WENDT, Alexander, 1999, *Social theory of international politics*, New York: Cambridge University Press.

WINAND, Érica, 2006, *A Segurança Internacional na Política Externa do Brasil. Idas e Vindas no Processo de Construção e Consolidação da Confiança Mútua com a Argentina 1985-1994*. Tesis de Maestría, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

WINAND, Érica, 2010, *Diplomacia e defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e conjuntura na análise das relações com a Argentina*. Tesis de Doctorado, UNESP, Franca.

Documentos oficiales

Libro Blanco de la Defensa de Argentina, 1999.

Libro Blanco de la Defensa de Argentina, 2010.

Livro Branco da Defesa Nacional, Brasil, 2012.

Estratégia Nacional de Defesa de Brasil, 2008.

Estratégia Nacional de Defesa de Brasil, 2012.

Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano.

Anuario del Ministerio de Defensa Argentino, 2007.

Plan Amazonia Sustentable, Brasil, 2008.

Plan Brasil 2022, 2010.

ANEXOS

Listado de entrevistas realizadas

ALMEIDA, Orlando Vieira de, 18 de diciembre de 2013, Supremo Tribunal Militar, Brasilia, Brasil.

ALVES, Vagner Camilo, 27 de agosto de 2013, Universidade Federal Fluminense, Niteroi, Brasil.

AMORIM, Celso, 16 de diciembre de 2013, Ministerio de Defensa, Brasilia, Brasil.

CABRAL, Severino, 26 de agosto de 2013, Rio de Janeiro, Brasil.

COSTA VAZ, Alcides, 19 de noviembre de 2013, IREL-UnB, Brasilia, Brasilia.

DOMINGOS NETO, Manuel, 27 de agosto de 2013, Niterói, Brasil.

DONADÍO, Marcela, 11 de septiembre de 2013, RESDAL, Buenos Aires, Argentina.

DRUETTA, Gustavo, 25 de abril de 2013, Buenos Aires, Argentina.

ETCHEGOYEN, Sergio Westphalen, 19 de diciembre de 2013, Quartel General do Exército, Brasilia, Brasil.

GONÇALVES, Williams, 22 de agosto de 2013, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

LIMA FIGUEIREDO, Eurico de, 27 de agosto de 2013, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil.

MARTÍNEZ, Pablo, 18 de Julio de 2013, Ciudad de Paraná, Argentina.

MARTINS FILHO, João Roberto, 16 de agosto, Campinas, Brasil.

MATHIAS, Suzeley Kalil, 14 de agosto de 2013, Campinas, Brasil.

PEREIRA, Antonio Carlos, 19 de agosto de 2013, São Paulo, Brasil.

RAMALHO DA ROCHA, Antonio Jorge, 31 de octubre de 2013, IREL-UnB, Brasília, Brasil

SOARES, Samuel Alves, 16 de agosto de 2013, São Paulo, Brasil.

TIBILETTI, Luis, 22 de octubre de 2012, Buenos Aires, Argentina.

TIBILETTI, Luis, 25 de abril de 2013, RESDAL, Buenos Aires, Argentina.

UGARTE, José Manuel, 24 de abril de 2013, Buenos Aires, Argentina.

Reuniones del Seminario Permanente "Hacia las FFAA del año 2000"

Confección propia

N°	Fecha	Expositor	Tema
1	31/08/1990	José Paradiso (USAL)	Situación internacional.
2	21/09/1990	Carlos Moneta (SELA)	Situación regional.
3	10/10/1990	Miembros	Debate y elaboración de la visión conjunta de la situación internacional y sus principales tendencias.
4	31/10/1990	Héctor Muzzopappa (CEPNA)	Situación nacional.
5	14/11/1990	Miembros	Situación nacional.
6	18/12/1990	L. Dallanegra Pedraza (MRE)	Situación regional (alternativas).
7	05/04/1991	Jorge Castro (ESG Ex)	Actualización situación internacional.
8	23/04/1991	Miembros	Debate situación internacional.
9	28/05/1991	Miembros	Debate situación regional.
10	18/06/1991	Roberto Lavagna (Prof)	Alternativas industriales y crecimiento en Argentina.
11	01/07/1991	Emb Juan Carlos Olima (ViCan)	Inserción global y regional de la Argentina.
12	30/07/1991	F. Fajnsylber (CEPAL)	Alternativas de industrialización en la región.
13	13/08/1991	Rosendo Fraga (Nueva May), Druetta y Tello	La seguridad regional en el marco de los procesos de integración.
14	27/08/1991	Jorge Cassaretto	Líneas y tendencias de la acción eclesial en Argentina.
15	10/09/1991	(Cnel R del Ex Esp) Fernando de Salas López	Definición de una política de defensa en el marco de la seguridad regional en tiempos de incertidumbre.
16	19/09/1991	Alte José Ferrer (JEM Armada)	El papel de la Armada en el nuevo contexto estratégico internacional y regional.
17	08/10/1991	Eduardo Vaca	La necesidad de un nuevo proyecto nacional.
18	22/10/1991	Thomaz Guedes Da Costa (SAE)	La percepción estratégica de Brasil.
19	26/11/1991	Ernesto López – Luis Tibiletti.	Percepciones sobre seguridad estratégica regional en los países del Cono Sur y en los EEUU
20	19/12/1991	Eduardo Vaca – José Paradiso.	Modelos de planificación y alternativas actuales.
21	17/03/1992	Manoel Augusto Teixeira (Instituto Liberal SP)	Sociedad, FFAA y Política de Defensa en Brasil.

22	31/03/1992	Virgilio Beltrán (Sec Est Estr Ex), Guillermo Montenegro (EGN, EDENA)	Conceptos actuales de disuasión y suficiencia defensiva.
23	28/04/1992	LeifErik Kjonnerod. UNac de la Def (EEUU)	El planeamiento estratégico en tiempos de alta incertidumbre.
24	19/05/1992	Gral. Martín Balza (JEMG del Ejército)	El papel del Ejército en el nuevo contexto estratégico internacional y regional.
25	09/06/1992	Brig, José Juliá (JEMG Fuerza Aérea)	El papel de la Fuerza Aérea en el nuevo contexto estratégico internacional y regional.
26	23/06/1992	José Paradiso (USAL)	Un modelo de análisis de la política exterior argentina.
27	13/07/1992	My (R) Mario Rossi y Luis Tibiletti	Una propuesta para el servicio de defensa.
28	11/08/1992	Gral (R) Pablo Remetín (CyT Mindef)	Alternativas para el desarrollo científico y tecnológico.
29	15/09/1992	CtAlmte Alberto Varela (ENdInteligencia)	Nuevos desafíos para la inteligencia estratégica en la nueva situación internacional.
30	06/10/1992	Javier Villanueva (Di Tella-UCA)	Los actuales modelos de desarrollo ¿Moda o Modelos?
31	28/10/1992	Francisco Rojas Aravena (FLACSO Chile)	La visión de La seguridad internacional y regional de Chile
32	04/11/1992	Gustavo Suárez Pertierra (Mindef España) y Laureano García Hernández (Serv Mil España)	La construcción de un órgano central de defensa. Comunicación social de la defensa.
33	17/11/1992	Cap Carlos Bruquetas. (España)	Seguridad y cooperación Norte-Sur en la Cuenca del Mediterráneo y su vinculación con la Cuenca del Plata.
34	26/04/1993		Debate "Redefinición del concepto de defensa en el marco de las transformaciones del sistema global y el Estado Nación".
35	20/05/1993	Mtro. Roberto García Moritán (MRE)	Seguridad Internacional e intereses nacionales.
36	15/06/1993	Andrés Serbín (INVESP)	La dinámica geopolítica del Caribe y la crisis venezolana.
37	09/08/1993	Cap. de Navío Jorge Jáuregui, Vicecom. Avelino Menéndez, Rberto Pons, Gral Raúl Racana	El planeamiento econômico de La defensa.
38	24/08/1993	Grl. Gleuber Vieira. (2° Subjefe del EMdel Ej Br)	La variable estratégica en el proceso de integración del Mercosur.
39	07/09/1993	Raimundo González (MRE	Misiones de paz.

		Chile), Emb Hernán Massini Ezcurra (MRE Arg- OOII)	
40	21/07/1993		Análisis del gasto de defensa de Argentina. Debate.
41	15/11/1993	Augusto Varas (Flacso Chile)	Seguridad regional en el Cono Sur.
42	02/12/1993	Laureano García Hernández (Mindef Esp)	La comunicación social de la defensa.
43	08/03/1994	Louis Goodman (The American Univ)	La participación de la Universidad en la formación de especialistas en seguridad internacional y defensa
44	05/04/1994	Richard Grunawalt y Ralph Thomas (EGN EEUU)	El derecho internacional y las operaciones de mantenimiento de la paz, reglas de empeñamiento y derecho de injerencia.
45	07/06/1994	Guillermo Holzmann (ICP Univ de Chile)	La política de defensa de la administración Frei
46	28/06/1994	Académicos y miembros de FFAA de Brasil	Percepción del proceso de integración subregional y sus consecuencias en la dimensión estratégica.
47	25/08/1994	Joseph Tulchin (Wilson Center), Margaret Hayes (Centro de Análisis Naval de EEUU), Augusto Varas (Fundación Ford)	Actualización de las propuestas sobre seguridad hemisférica
48	14/09/1994	Geraldo Lesbat Cavagnari Filho	Política de defensa a aplicar de ser electo Luiz Inacio da Silva en Brasil
49	06/10/1994	Emb. Hernán Patiño Mayer	Perspectivas de la seguridad regional. Propuestas sobre seguridad cooperativa.
50	18/10/1994	Eliezer Rizzo de Oliveira (Unicamp)	FFAA y reforma constitucional en el proyecto Cardoso.
51	23/11/1994	Profesores de la Escuela de Guerra Naval EEUU	Transformación del sistema internacional y su incidencia en el campo de la seguridad mundial y regional.
52	30/03/1995	Lawrence Korb	Seguridad nacional y su proyección hacia el exterior. Reestructuración de las FFAA en EEUU.
53	13/06/1995	Dip Sergio López (Paraguay)	Estado actual de las relaciones cívico-militares en Paraguay.
54	03/07/1995	Eduardo Vaca	La reestructuración del sistema nacional de defensa.
55	24/08/1995	Christopher Dandeker King's College	Problemas contemporáneos de las FFAA.
56	31/08/1995	Rafael Moreno Izquierdo	Operaciones de paz.

		(España)	
57	15/11/1995	Michael Krepon y Jill Junnola (Stimson Center)	Medidas de transparencia en seguridad internacional.
58	21/03/1996	Emb Ronaldo Sardenberg (SAE)	La perspectiva estratégica actual de Brasil.
59	09/05/1996	Juan Ferreyra Pinho (CESPAL-IDECSI)	Reestructuración del sistema nacional de defensa.
60	09/06/1996	Dr. Agosino (Univ Católica de Salta)	Rusia y la expansión de la OTAN.
61	03/10/1996	Mario Martínez Sobrino (Asoc. Cubana de las UN)	Cuba y la integración en el Caribe.
62	12/11/1996	Cnl. Fernández (Ex agregado militar en China)	Situación político-estratégica en China.
63	26/11/1996	Harold Klepak (FOCAL)	Canadá y América Latina.
64	29/04/1997	Ignacio Cosidó Gutierrez (Guardia Civil de Esp)	Política exterior de seguridad y defensa en España. Relación con el Magreb.
65	18/06/1997	Mindef Nicaragua y Vice de Honduras	Seguridad regional y seguridad pública en Centroamérica.

Índices de las Revistas SER en el 2000

N° 1- Año 1992

Autor	Título
Eduardo Vaca	Hacia un pensamiento nacional en seguridad y defensa
Equipo Coordinación	Una pequeña historia y un gran paso adelante
Equipo Coordinación	Las tendencias del sistema global; análisis de antecedentes y consecuentes de la tendencia 1
Equipo Coordinación	El esquema de relaciones lógicas de las tendencias del sistema global. Análisis y conclusiones, y glosario
Equipo Coordinación	Tendencias del sistema global
Virgilio Beltrán	El concepto de suficiencia defensiva
Fernando Fajnzylber	La transformación productiva en América Latina. Inevitabilidad, lineamientos y nuevas direcciones
Gustavo Druetta Luis Tibiletti Marcela Donadío	Los nuevos conceptos en materia de seguridad estratégica regional
Alberto Samuel Soria Arze	El pronunciamiento militar en Venezuela
	Resoluciones de la Xxma Asamblea General de la OEA respecto a la seguridad regional
	Disposiciones de la Conferencia de Maastricht relativas al futuro de la seguridad regional en Europa
Almte Jorge Ferrer	Discurso del Jefe de Estado Mayor de la Armada, Almte. Jorge Ferrer ante la OEA
Gral. Martín Balza	Palabras del Jefe de Estado Mayor General del Ejército, Gral. Martín Balza
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 1 a 22***

N° 2- Año 1992

Autor	Título
Eduardo Vaca	Hacia un pensamiento nacional en seguridad y defensa
Equipo de Coord	Las tendencias regionales identificadas y acordadas
Equipo de Coord	Tendencias del sistema regional
Gral. Manoel Teixeira	Sociedad, FFAA y Política de defensa en Brasil
Daniel Prieto Vial Gral. Alejandro Medina	El debate sobre integración regional y defensa en Chile
Virginia Gamba-Stonehouse	Alternativas para el logro de una seguridad colectiva en Sudamérica
Rut Diamint	Medidas de Confianza Mutua: realizaciones y propuestas para la Argentina
Gral. Goffredo Canino	"Hombres"
Silvana Rubino	La reconversión militar en América del Sur
	Directiva de Defensa Nacional 1/92 España

	Declaración de Mendoza sobre prohibición de armas químicas y biológicas en la región.
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 23-28***

N° 3- Año 1993

Autor	Título
Jaime Garreta Luis Tibiletti	Seguridad, defensa e intereses nacionales en la Argentina del 2000
Equipo de Coord	Cuadro de situación nacional
Eduardo Vaca	La Argentina emergente
Gral. Martín Balza	El Ejército argentino en el futuro
Cap Jorge Colombo	FFAA latinoamericanas: buscando el mercado adecuado
Cro Oscar Rodríguez Lavalle	De la seguridad nacional a una doctrina de defensa
Carlos Bruquetas Galán	Seguridad colectiva y soberanía nacional
Eduardo Estévez	Inteligencia y legislación en los EEUU
José Manuel Ugarte	Especialización y control: los países de la OTAN
David Boren	La comunidad de inteligencia ¿cuán importante?
Cap. Carlos Raimondi	La seguridad europea en la nebulosa
	Un programa de paz. Naciones Unidas
	Acuerdo de colaboración entre los Ministerios de Defensa de Argentina y España
	Proyectos de Ley de Inteligencia en el Congreso Nacional
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 29-33***

N° 4- Año 1993

Jaime Garreta Luis Tibiletti	Clarificando el debate
Tomaz Guedes da Costa	Mercosur, seguridad regional y defensa nacional en Brasil
Guillermo Pattillo	El gasto de las FFAA en Chile
Federico Dorin	PBI, gasto y política de defensa
Gustavo Suarez Pertierra	España: diseño de las instituciones de defensa y comunicación social
Laureano García Hernández	
Jaime Garreta	Apuntes para el diseño de una política de comunicación social de la defensa
Virgilio Beltrán	Buscando nuevos roles para los Ejércitos de A. Latina
Carina Perelli	El nuevo ethos militar en A. Latina
Tte Gral Martín Balza	La seguridad regional
Juan Rial	Renovación o refoma militar

María C. Politi Eduardo Saavedra	El futuro del Estado-Nación
	Conceptos y política de seguridad defensiva (ONU)
Emb. Hernán Patiño Mayer	Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica
Jorge Jáuregui	Análisis de los gastos de defensa según cifras del Banco Mundial
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 34-38***

N° 5- Año 1994

Autor	Título
Luis Tibiletti Marcela Donadío	Argentina y el futuro de la seguridad internacional
Grl Div Gleuber Vieira	La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur
Raimundo González	Comentarios al documento del Secretario General de la ONU
Emb. Hernán Massini Ezcurra	La participación argentina en las operaciones de paz
Roberto García Moritán	Las operaciones de mantenimiento de la paz en un mundo cambiante
John Mackinlay	Una nueva doctrina para los 90
Mariano Bartolomé	La ONU y la resolución de conflictos internacionales
Gabriel Marcella	Misiones futuras de las FFAA latinoamericanas y política de los EEUU
Emb. Hernán Patiño Meyer	El futuro de la Junta Interamericana de Defensa
José Luis Buhigas	OTAN: el debate de la ampliación
Guillermo Holzmann Perez	La función de asesoría de las FFAA en las democracias latinoamericanas
Luis Tibiletti	Comentario al trabajo "La función…"
	Memoria del Sec. Gral. De la ONU, 1993
	Implementación de la seguridad defensiva. Conclusiones y recomendaciones
	Fuerzas de paz: la experiencia del Ejército de Uruguay
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 1-42***

N° 6- Año 1994

Autor	Título
Jaime Garreta Luis Tibiletti	Claves para una política de defensa
Oscar Camilión	Actualidad de la defensa en la Argentina
Guillermo Gasió	La formación de especialistas civiles

Virgilio Beltrán	El instrumento militar de la defensa
Gonzalo García Pino	La política de defensa de Chile en el contexto de la seguridad en AL
Guillermo Holzmann	FFAA y toma de decisiones
Arturo Frei	La defensa nacional en la perspectiva de un senador
	Realidad y debates de la defensa española
Tomaz Guedes da Costa	Política de defensa: el caso de Brasil
Cnl Geraldo Lesbat Cavagnari Filho	Una nueva política de defensa en Brasil
Julio C. Carasales	Contra-proliferación: la nueva doctrina del Pentágono
Emb. Hernán Patiño Meyer	JID: vinculación jurídico institucional, competencias y funcionamiento
José Manuel Ugarte	Reclutamiento de tropas en Argentina
Virgilio Beltrán	Estrategia y servicio militar
Rut Diamint	Argentina y Brasil frente al nuevo orden mundial
Raul Gatica	Las fuerzas de autodefensa del Japón
Brig Carlos Corino	¿Debería Argentina integrar la OTAN?
	Decretos modificatorios del servicio militar
	Propuesta para implementar el servicio militar voluntario del EMCFFAA
	Plataforma electoral del PT de Brasil
	Informe de la reunión de Expertos en medidas de confianza mutua de la OEA
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 43-47***

N° 7- Año 1995

Autor	Título
Jaime Garreta Luis Tibiletti	Mercosur: un desafío también para la seguridad
Thomaz Guedes da Costa	El inicio del Mercosur y sus implicancias estratégicas. Condiciones para la integración de políticas de defensa
Francisco Rojas Aravena	La integración en el Cono Sur en un momento crucial
Diego Abente	Consideraciones sobre el Mercosur desde la perspectiva paraguaya
Juan Rial	Actitud de las Fuerzas Armadas del Mercosur
Guillermo Holzmann	Dilemas actuales de la integración
Augusto Varas Margaret Hayes Joseoh Tulchin	Actualización de las propuestas de seguridad hemisférica
Miguel Navarro Meza	La definición de la política de defensa en Chile
CtraAlmte Vicente Casales	La seguridad internacional en la posguerra fría

Gabriel Negretto	Kant y la ilusión de la seguridad colectiva
Milan Marinovic	El rol presencial de la defensa ante los desafíos del desarrollo
Cap Jorge Colombo	¿Y las próximas guerras?
Claudio Fuentes	El mundo desde Chile
Guillermo Freytes	Universidad y estrategia
	Jornadas de ciencia y tecnología para la defensa
	Ley de servicio militar voluntario
	Ley de defensa de al Federación Rusa
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 48-51***

N° 8- Año 1995

Autor	Título
Jaime Garreta Luis Tibiletti	La defensa para un nuevo modelo de estado
Eduardo Vaca	Reestructuración del sistema de defensa
Jaime Garreta	La seguridad estratégica regional en la integración del cono sur: un caso de construcción de seguridad y paz
Claudio Fuentes	Política de Defensa en Chile
Marcela Donadío	Integración y defensa nacional en el Cono Sur
Mariano Bartolomé	Apuntes sobre la inteligencia en la posguerra fría
Javier Ortiz	
Tte. Gral. Martín Balza	La seguridad entre los países del Mercosur
Gabriel Marcella	Guerra y paz en el Amazonas
John Cope	El congreso y la evolución del sistema de defensa
Centro Aeronáutico de Est Estr	Acerca de la seguridad regional y global
Armada Argentina	Medidas de confianza mutua en la región
William Perry	Desafíos en el nuevo ambiente de seguridad
	Código de conducta de la OSCE
	Plan de estudios del Colegio Interamericano de Defensa
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 52-56***

N° 9- Año 1996

Autor	Título
Valte. Fernando García Jaime Garreta Luis Tibiletti	Integración, Estado y seguridad: un modelo para armar
Congreso de la Nación Arg	Reestructuración del sistema nacional de defensa: audiencias públicas
Luis Padilla	Centroamérica: la seguridad democrática regional
Francisco Rojas Aravena	Williamsburg: ¿un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?

Luis Dallanegra Pedraza	Hacia el orden mundial del siglo XXI
Fernando Georgiadis	Investigación pesquera en la república Argentina
Alfredo Pott	La participación del sector privado
José Luis Castillo	La investigación y la estrategia pesquera
Armada Argentina	La fauna ictícola en el mar argentino
Cap Jorge Colombo	La importación de minerales estratégicos de los EEUU
Constantine Danopoulos	Relaciones cívico-militares en el post- totalitarismo
Aldo Meneses	La relación civil-militar: una perspectiva sociohistórica
Luis Díaz Muller	Los derechos humanos del siglo XXI y el derecho internacional
Marcelo Saín	Condiciones y parámetros para la reforma militar
Almte Emilio Molina Pico	Hacia el mar y hacia el sur
	Memo de entendimiento entre Argentina y Chile
	Conferencia regional de la OA sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad
Instituto Libertad, Chile	Defensa y Fuerzas Armadas
	**** Detalle de las reuniones del seminario, 57-59***

N° 10- Año 1997

Autor	Título
Jaime Garreta	De la Inseguridad a la Seguridad
Guillermo Holzmann	La seguridad en la socidad moderna
José Manuel Ugarte	Argentina frente a un nuevo desafío: la seguridad pública
Cap Francisco Valiñas	Intereses estratégicos en el Atlántico Sur
Horacio Jaunarena	Cooperación multilateral en materia de defensa
Mariano Bartolomé	Las complejas relaciones entre Washington y Nueva York: EEUU y las Naciones Unidas
Miguel A. Toma	Más seguridad para una sociedad más libre
Antonio Berhongaray	Prestación privada de servicios de inteligencia y seguridad
Oscar Gronda	La seguridad Bancaria
Julio Sarmiento	Una demanda social creciente
	Dictamen del proyecto de ley de seguridad privada
Paul Durand	Diplomacia preventiva: Grupo de apoyo a Nicaragua
Gustavo Druetta	Producción y tráfico ilícito de drogas
Pedro Villagra	Medidas colectivas para la protección de los derechos y libertades fundamentales
Sebastián Muñoz	El nuevo modelo de la seguridad europea
My. Mario Rossi	Producción para la defensa
	Mecanismo de consulta entre Argentina y Brasil
Almte Jorge Enrico	Operaciones de paz y cooperación hemisférica
	Proyecto de ley de información e Inteligencia

	Proyecto de creación del ente regulador de privatizaciones en el área de producción para la defensa

N° 11- Año 1999

Autor	Título
Jaime Garreta	Revolución tecnológica y globalización
SER en el 2000	Kosovo. Poniendo las limitaciones a prueba
Augusto Roa Bastos	Las fuerzas armadas y la opinión pública
Richard Downes	La seguridad hemisférica y las demandas de la integración económica
Luis Tibiletti	Las alternativas de seguridad hemisférica en el siglo XXI
Pablo Dreyfus	El lado oscuro de la globalización
Cap Fernando Thauby García	Política de defensa y política militar
Jaime Garreta	Naciones Unidas: reflexiones para una reforma superadora
Emb. Sergio González Gálvez	Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica
Gabriel Marcella	Armamentos y políticas en América Latina
Frederic Ruiz-Ramon	Is there an interoperability gap?
Sebastián Muñoz	El orden internacional en peligro
	Ley de prestación privada de Servicios de Seguridad

Audiencias públicas en el Congreso Nacional para la Restructuración del sistema de defensa

Fuente: Rev. SER en el 2000, n°9, pág 128, 1996.

15/08/95: Inauguración a cargo del vicepresidente de la Nación, Carlos Ruckauff y los presidentes de las Comisiones de Defensa del Senado (Eduardo Vaca) y de Diputados (Miguel Ángel Toma), así como el vicepresidente de esta última (Horacio Jaunarena). Palabras de cierre a cargo del Ministro de Defensa, Oscar Camilión.

Ciclo de expertos extranjeros:

22/08/95: Brasil. Emb. Ronaldo Sademberg: Secretario de Asuntos Estratégicos.

12/09/95: Dr. Laureano García Hernández, Director Gral del Servicio Militar.

19/09/95: Cnl. John A. Cope, Director de Estudios Estratégicos de la National Defense University.

28/09/95: Gral. Div. Eric Pougin De La Maisonneuve, presidente de la Fundación para los Estudios de Defensa y miembro del Secretariado General de la Defensa de la oficina del Primer Ministro.

Ciclo de expertos argentinos:

24/08/95: Jorge Castro.

31/08/95: Carlos Floria y Roberto Russell.

07/09/95: Rosendo Fraga, Néstor Cruces.

14/09/95: Juan Ferrerira Pinho y Ernesto López.

21/09/95: Virgilio Beltrán.

02/10/95: Brig. Carlos Corino y Grl. De División Ramón E. Díaz Bessone

05/10/95: Almte. Emilio Ossés. Gral de División Jorge Arguindeguy.

10/10/95: PECIFA.

19/10/95: Emb. Guillermo González.

24/10/95: Mecon, Juan Llach y Ricardo Gutierrez.

01/11/95: Tte. Gral. Martín Balza, Jefe del EM del Ejército.

08/11/95: Brigadier Juan D. Paulik. Jefe del EM de la FA

21/11/95: Almte Enrique Molina Pico, Jefe del EM de la Armada.

22/11/95: Tte Gral Mario C. Díaz, Jefe del EM Conjunto de las FA.