



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

ISSN: 1390-4299

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Ecuador

Magnani, Ezequiel

La defensa como herramienta de acople: el caso de Argentina frente a Estados Unidos (2015-2019)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 33, 2022, pp. 53-66

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.33.2022.5262>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552671405004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Misceláneo

La defensa como herramienta de acople: el caso de Argentina frente a Estados Unidos (2015-2019)

Defense as a Bandwagoning Tool: The Case of Argentina Against the United States (2015-2019)

Ezequiel Magnani¹

Recibido: 1 de diciembre de 2021

Aceptado: 16 de marzo de 2022

Publicado: 31 de mayo de 2022

Resumen

Los estudios sobre la defensa nacional en Argentina hasta el momento no han incluido en su agenda los aportes de la “escuela de la autonomía”. Considerando que dicha tradición plantea distintas formas que tienen los Estados de vincularse con Estados Unidos (acople/resistencia) y que la defensa es un ámbito gubernamental que incide en dicha vinculación, el presente artículo tiene un doble objetivo: dar cuenta teóricamente de la forma en la que la política de defensa puede contribuir a una estrategia de acople hacia Estados Unidos, e ilustrar empíricamente dicha relación teórica, a partir del análisis de la política de defensa argentina. Se utiliza una metodología cualitativa, tomando como estudio de caso la política de defensa que llevó adelante Argentina durante el período 2015-2019. Se toma como referencia empírica a tres áreas propias de la defensa nacional: la definición de amenazas, la defensa como herramienta de posicionamiento internacional y la forma en que se realiza la adquisición de capacidades militares. Se concluye que el estudio de la política de defensa argentina (2015-2019) permite afirmar que la defensa nacional puede ser utilizada como una herramienta de acople hacia los Estados Unidos.

Palabras clave: acople; Argentina; autonomía; defensa; Relaciones Internacionales

Abstract

Studies on national defense in Argentina have not addressed the contributions of the “escuela de la autonomía”. Considering that this theoretical tradition proposes different ways in which States can enable links with the United States (bandwagon/resistance) and that defense policy is a governmental area that affects that relationship, the article has a double objective: to inquire theoretically about the way in which defense policy can contribute to a bandwagon strategy towards the United States and to illustrate empirically this theoretical relationship from the analysis of the Argentine defense policy. A qualitative methodology is used, taking as a case study the defense policy carried out by Argentina during the period 2015-2019 and taking three areas of national defense as an empirical reference: the definition of threats, defense as an international positioning tool, and the way in which military capabilities are acquired. It is concluded that the study of the Argentine defense policy (2015-2019) indicates that national defense can be used as a bandwagoning tool towards the United States.

Keywords: Argentina; autonomy; bandwagon; defense; International Relations

¹ Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, Ezequielmagnani11@gmail.com,

 orcid.org/0000-0002-6099-9325



Introducción

El problema de la autonomía en las Relaciones Internacionales es tratado tradicionalmente por la literatura especializada como un tema vinculado estrechamente a la política exterior. La autonomía es colocada como una práctica y como un objetivo de esta última. Es decir, constituye tanto una forma de insertarse y de actuar en el sistema internacional (Russell y Tokatlián 2013; Tickner 2014) como una instancia a la cual los Estados periféricos deben aspirar para poder desempeñarse con la menor cantidad de condicionamientos externos posibles (Puig 1980; Jaguariibe 1979).

Los estudios sobre defensa nacional en Argentina han quedado relegados de esos debates. La política exterior y las estrategias de inserción internacional constituyen los únicos campos dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales que han realizado aportes a la cuestión de la autonomía. La literatura argentina que estudia los temas de defensa nacional se ha orientado a analizar las relaciones cívico-militares (Fontana 1984; Battaglino 1999; López 2001; Battaglino 2010; Diamint 2008; Saín 2010; Dergougassian 2012), los aportes de la defensa nacional a la política exterior (Tokatlián y Russell 1998; Eissa 2013; 2017; 2018; Busso y Barreto 2020; Magnani y Altieri 2020), el diseño estratégico de la política de defensa (Anzelini y Poczynok 2014; Anzelini, Poczynok y Zacarías 2017) y el carácter estratégico de la política de defensa (Saín 2003; Magnani 2021). Hasta el momento, no se ha analizado la forma en la que la política de defensa puede ser abordada desde la escuela de la autonomía.

Por tanto, el presente artículo busca dar los primeros pasos en un terreno no explorado por la literatura. Tiene como objetivo

general indagar la vinculación entre la política de defensa y el concepto de autonomía a partir del análisis de la política de defensa argentina durante el período 2015-2019. El argumento se coloca sobre la vertiente de los estudios que indican que, para aumentar sus niveles de autonomía, un Estado debe acoplar su conducta a los intereses de Estados Unidos de América (EUA) (Drekonja 1986; Escudé 1995; Schenoni y Escudé 2016). Se sostiene que la política de defensa puede ser utilizada como herramienta de un Estado para acoplarse a los intereses estadounidenses. Asimismo, el objetivo específico está orientado a ilustrar empíricamente cómo la política de defensa de la administración Macri fue utilizada para plegarse a los intereses de EUA. Se destacan tres mecanismos trabajados por la literatura sobre defensa, mediante los cuales ocurrió el acople en este ámbito: (1) la definición de amenazas, (2) la utilización de la defensa como herramienta de posicionamiento en el ámbito internacional y (3) la forma en que se realiza la adquisición de capacidades militares.

La investigación tiene un abordaje cualitativo y utiliza como método el estudio de caso. Se usan técnicas vinculadas al análisis de documentos oficiales, la recolección y sistematización de información oficial y un rastreo de procesos para ilustrar cómo los cambios en la política de defensa coadyuvaron a Argentina a plegarse a EUA.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se realiza una revisión de la literatura vinculada a la llamada “escuela de la autonomía” y de los estudios de defensa en Argentina. Luego de mostrar que la forma en la que los Estados se vinculan con EUA constituye una preocupación teórica central para el concepto de autonomía, se sostiene que ambas líneas de investigación

tienen un punto de contacto en la medida en que es posible analizar la política de defensa de un Estado sobre la base de cómo esta se lleva a cabo con la intención de relacionarse con EUA. En la segunda sección se desarrolla el caso empírico, vinculado al análisis de la política de defensa argentina 2015-2019, centrándolo la atención en la forma en que dicha política contribuyó a acoplarse al país hegemón. El artículo concluye detallando los resultados empíricos que sugieren que es posible analizar la política de defensa a la luz de la autonomía.

Los debates sobre la autonomía y los estudios de defensa en Argentina

La literatura denominada “escuela de la autonomía” marcó un quiebre en el campo vinculado a los estudios sobre las políticas exteriores latinoamericanas en el siglo XX (Simonoff 2012). Se caracterizó por ser la corriente que, mediante un concepto acuñado por académicos latinoamericanos y vinculado a las Relaciones Internacionales, centró su análisis en la distribución de poder en el escenario mundial, y en las posibilidades de inserción internacional de los Estados de la región, considerando sus especificidades y posición relativa en el sistema. En tal sentido, la escuela de la autonomía realizó un importante aporte a la literatura de política exterior, desde los estudios latinoamericanos, introduciendo categorías conceptuales nuevas y vinculadas a las particularidades y necesidades propias de los países de la región.

El término “autonomía” constituyó el eje central de estos estudios. A partir de él, diversos autores analizaron los objetivos y las estrategias de política exterior que llevaron y debían llevar

adelante los Estados latinoamericanos (Jaguaribe 1979; Puig 1980). En otras palabras, el concepto no solo fue utilizado para realizar estudios sobre políticas exteriores pasadas, sino que también fue importante por su carácter normativo, orientado al diseño de estrategias de inserción internacional. También constituyó una pieza fundamental para establecer lineamientos de inserción internacional que se fundamenten en la necesidad de aumentar los niveles de autonomía del país, restringiendo el poder y la influencia de las potencias (Puig 1972).

En la actualidad, los debates están ligados a la manera en la que los Estados se relacionan con EUA, con el objetivo de aumentar sus respectivos niveles de autonomía, entendida como “la capacidad y disposición del estado para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencias ni constreñimientos del exterior y para controlar los efectos de procesos o acontecimientos que se producen más allá de sus fronteras” (Russell y Tokatlán 2010, 107). El debate presenta dos posturas contrapuestas relativas a la vinculación con la potencia hegemónica. La primera indica que, para aumentar los niveles de autonomía, es necesaria “la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos” (Russell y Tokatlán 2013, 161). En esta línea, se trata de “defender la soberanía nacional y el desarrollo, controlando las actividades de los actores transnacionales, fomentando la capacidad internacional de negociación y sosteniendo los intereses vis-à-vis con los actores más fuertes del sistema internacional” (Tickner 2014, 80).² Asimismo, Russell y Tokatlán (2013) establecen que la

2 “Autonomy constitutes an instrument for defending national sovereignty and development, controlling the activities of transnational actors, enhancing international negotiating capacities, and upholding interests vis-à-vis stronger actors within the international system” (Tickner 2014, 80).

conducta de los Estados que buscan aumentar sus niveles de autonomía resistiendo el poder de EUA se caracteriza por ofrecer cuatro opciones estratégicas: el balance blando, la unidad colectiva, la diversificación y el repliegue. Esta última, en particular, es relevante para la defensa nacional en la medida que “refiere a la resistencia que tiene un Estado a asumir compromisos de carácter militar vinculados a los objetivos de las grandes potencias en asuntos de seguridad que son ajenos a los propios intereses nacionales” (Russell y Tokatlián 2013, 162; Schroeder 1994). En otras palabras, una conducta de repliegue implica que el Estado no va a asumir como propios los intereses en materia de defensa nacional de la potencia hegemónica.

Por su parte, la segunda perspectiva plantea que, para aumentar sus niveles de autonomía, los Estados deben acoplarse a los EUA y evitar la confrontación con dicha potencia. Russell y Tokatlián definen esa posición como aquiescente y orientada a buscar el “apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder” (Russell y Tokatlián 2013, 162). La principal opción estratégica de esa lógica es acoplarse al Estado poderoso, asumir sus intereses como propios y evitar acciones de política exterior que puedan dañar la relación con dicho actor.

El mayor exponente de esa interpretación del concepto de autonomía es Carlos Escudé. El autor, con el objetivo de redefinirla, establece que debe ser entendida “como libertad de acción o decisión” (Escudé 1992, 114) y que “debe redefinirse en términos de los costos relativos a ejercer esa libertad de decisión y acción que un Estado mediano, aún el más depen-

diente, casi siempre tiene” (Escudé 1992, 114). En otras palabras, “la autonomía debe definirse en términos de los costos de usar la libertad de elección o de maniobra que cualquier Estado mediano tiene en forma casi ilimitada” (Escudé 1995, 211). De ello se desprende que un Estado que quiere aumentar sus niveles de autonomía debe mantener relaciones no conflictivas con los grandes poderes, sobre todo EUA, con la intención de no afrontar costos demasiado altos a la hora de ejercer su libertad de acción en política internacional. En sintonía con la nueva interpretación del término, Drekonja (1993, 21) marca que “el futuro de Latinoamérica (...) solo puede imaginarse al lado de Estados Unidos”. En función de ese razonamiento, Russell y Tokatlián (2010) plantean que Escudé propone la estrategia de acople hacia EUA.

En resumen, el debate contemporáneo sobre el término “autonomía” sugiere dos formas diferentes de vincularse con EUA si el objetivo es aumentar los niveles de autonomía del Estado. La primera busca restringir el poder de la potencia hegemónica, mientras que la segunda busca acoplarse a sus intereses y evitar la confrontación.

Los estudios de defensa vistos a la luz de la autonomía

Los estudios sobre defensa nacional en Argentina han escapado de los análisis vinculados a la autonomía para concentrarse en las relaciones cívico-militares, el rol de la defensa como área complementaria de la política exterior y el planeamiento estratégico. Esta literatura rara vez³ recoge aportes vinculados a la auto-

³ Si consideramos la definición de la opción estratégica vinculada al “repliegue”, introducida por Russell y Tokatlián (2013), es posible ver que las cuestiones relacionadas con

nomía, lo cual da como resultado la separación clara de ambas agendas de investigación. Si bien ello no quiere decir que, en el plano teórico, estaban aisladas por completo, hasta el surgimiento de nuevas líneas de investigación dentro del campo de la defensa nacional era difícil pensar en una vinculación conceptual entre ambos enfoques. Esto se debe a la dificultad de compatibilizar los objetivos normativos y explicativos relacionados con la política exterior y la vinculación de los Estados medios al plano internacional, propios de la agenda de la escuela de la autonomía, con la orientación sociológica y política que caracterizó a los estudios de defensa hasta finales del siglo XX (Ramos 2015).

No obstante, es posible analizar la manera en la que la defensa nacional es utilizada como herramienta para acoplarse a los intereses de EUA a partir de tres componentes centrales de la política de defensa, trabajados por esta literatura en Argentina: (1) la definición de amenazas, (2) la utilización de la defensa como herramienta de posicionamiento en el ámbito internacional y (3) la forma en que se realiza la adquisición de capacidades militares.

Las principales contribuciones de los estudios sobre defensa nacional en Argentina en lo que refiere a (1) la definición de amenazas y (3) la adquisición de capacidades militares se han realizado desde la línea de investigación reciente que hace hincapié en la dimensión estratégica de la política de defensa. El primer autor que se refirió a la vertiente estratégica fue Marcelo Saín (2003, 234), quien estableció un marco al referirse a esta como “las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implemen-

la seguridad internacional y los intereses del Estado están incluidas en los aspectos centrales de la lógica de inserción internacional ligada a la autonomía.

tadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar (...) agresiones estatales de origen externo (...) y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas”. Los primeros aportes a la conceptualización de la vertiente estratégica de la política de defensa fueron complementados por los trabajos de Anzelini y Poczynok (2014),⁴ quienes indagaron en términos conceptuales y empíricos sobre el Ciclo de Planeamiento de Defensa Nacional (CPDN) en el país.⁵ Sobre todo, la toma de decisiones vinculadas al instrumento militar, su implementación y la identificación de intereses ligados a la defensa de la integridad territorial y la autodeterminación del Estado frente a amenazas estatales externas. En palabras de los autores, a lo largo del CPDN “el diseño de fuerzas se acomoda al desarrollo de los medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales identificados por el Nivel Estratégico Nacional, en el marco de una actitud estratégica defensiva” (Anzelini y Poczynok 2014).

Investigaciones más recientes destacan que considerar los actores estatales que amenazan los intereses vitales del Estado y definir los medios materiales que este último va a emplear

4 Ver también Anzelini, Poczynok y Zacarías (2017).

5 El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) se aprueba partir del Decreto 1729/2007. Es concebido como la instancia en donde se “organiza y encuadra el proceso de definición estratégica” (Decreto 1729/2007, art. 2). Fue instaurado durante la administración Fernández de Kirchner (2007-2015) y se desarrolla sobre la base del denominado “consenso básico”, que tiene como principales características la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran el uso de las Fuerzas Armadas; la separación orgánica y funcional entre defensa nacional y seguridad interior; el gobierno civil de la política de defensa y la inclusión como amenazas potenciales solo de las provenientes de fuerzas armadas de actores estatales (Canto, Eissa y Gastaldi 2015, 6). Durante el período analizado, si bien el CPDN se mantuvo, la premisa vinculada a la separación orgánica y funcional entre la defensa nacional y la seguridad interior fue puesta en entredicho.

para disuadir y/o repeler dichas amenazas son factores constitutivos de la política de defensa nacional (Barreto 2020; Magnani 2021). Uno de los pilares de la defensa está vinculado a la manera en la que “los dirigentes de un Estado determinan como objetivo principal la preservación de ciertos activos nacionales y establecen la forma más óptima de hacerlo en consideración de las amenazas externas percibidas y el escenario regional e internacional identificado” (Magnani 2021, 115).

En concreto, la definición de amenazas, la utilización de la defensa como herramienta de posicionamiento en el ámbito internacional y la forma en que se realiza la adquisición de capacidades militares han sido abordadas por la literatura sobre defensa nacional. Sobre la base de lo expuesto, argumentamos que estas tres áreas de la política de defensa fueron utilizadas por Argentina en el período 2015-2019 como instrumentos para acoplarse a los EUA.

III. La política de defensa argentina como instrumento de acople durante la administración Macri (2015-2021)

En los cuatro años de la administración Macri, la política de defensa fue modificada en las tres esferas mencionadas. Los cambios han sido consecuentes con un acople a los intereses de EUA en la región (Battaglino 2019). En primer lugar, si bien es cierto que las leyes principales que rigen el accionar del instrumento militar no fueron modificadas, se realizaron cambios en aquellos decretos que especificaban los límites y las competencias de las Fuerzas Armadas. El resultado principal fue la ampliación su rango de acción; incluyendo no solo a las amenazas estatales externas, sino a

las amenazas no convencionales, vinculadas al narcotráfico y al terrorismo. En segundo lugar, se priorizó la adquisición de sistemas ligeros orientados al combate con actores no estatales, en detrimento de la compra de armas ligadas al combate interestatal. En esa misma línea, se desarticularon programas de investigación aplicada y de producción industrial nacionales relacionados con el fortalecimiento de las capacidades estatales en materia de defensa. En tercer lugar, se favoreció la cooperación en materia de defensa y seguridad con EUA y se retiró al país del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), instancia regional que tenía como objetivo coordinar asuntos vinculados a la defensa sin la participación de potencias extrarregionales.

La modificación del plexo normativo que implicó el cambio en la definición de amenazas a ser disuadidas y/o repelidas por el instrumento militar se realizó en 2018, a partir de la introducción de dos decretos, el 683/2018 y el 703/2018. El primero modificó el Decreto 727/2006, que reglamentaba la Ley de Defensa Nacional 23.554, al restringir las competencias del instrumento militar. El Decreto 727/2006 limitaba el accionar del instrumento militar solo a disuadir y/o repeler “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” (Decreto 727/2006). Al modificarlo, la administración Macri aumentó las competencias del instrumento militar, señalando que este no solo podía actuar frente a amenazas estatales, sino que tendría respaldo normativo para actuar frente a amenazas no estatales.

El cambio en las competencias de las Fuerzas Armadas fue complementado por la introducción del Decreto 703/2018, que hizo pública la nueva Directiva Política de

Defensa Nacional (DPDN) del país, la cual marcaba el inicio del CPDN. La directiva hizo énfasis en la presencia de amenazas no convencionales y en la importancia de incluir al Ministerio de Defensa en el esfuerzo de lucha contra ellas. Luego de mencionar que “la ausencia de conflictos militares en la región se contrapone con el aumento de problemáticas de seguridad transnacional” (DPDN 2018), se establece que “el carácter transfronterizo de estos fenómenos exige una mayor cooperación internacional (...) [junto con] la importancia de fortalecer la coordinación entre el MINISTERIO DE DEFENSA y otros organismos del Estado” (DPDN 2018). En la misma línea, se menciona que “las FUERZAS ARMADAS cuentan con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que pueden ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas” (DPDN 2018).

Si bien la posibilidad de complementación interagencial ya estaba contemplada en el plexo normativo que rige el accionar del instrumento militar, no es menos cierto que está limitada de forma estricta por la Ley 24.059 de Seguridad Interior, en sus artículos 27 y 31, los cuales marcan la excepcionalidad del escenario en el que las Fuerzas Armadas pueden coordinar esfuerzos con las fuerzas de seguridad interior. El fuerte énfasis que este punto tuvo en la DPDN constituye evidencia empírica que sugiere la presencia de cambios en el indicador vinculado a modificar la definición de las amenazas. En primer lugar, la inclusión en la DPDN del impacto de la criminalidad trasnacional como un riesgo que debía ser tenido en cuenta por el sistema de defensa (DPDN 2018, capítulo II, inciso d) y la posibilidad de coordinación entre la defensa nacional y la seguridad interior constituyen

un punto de quiebre con los documentos estratégicos de 2009 y 2014. Al estar marcada por una profunda excepcionalidad y no constituir un objetivo del sistema de defensa, las antiguas directivas no mencionaron la necesidad de profundizar la coordinación entre el instrumento militar y las fuerzas de seguridad. En contraposición, la administración Macri colocó a dicha complementación interagencial como una de las principales novedades de la DPDN de 2018, en conjunto con la identificación de la criminalidad trasnacional como un riesgo vinculado a la defensa nacional. Estos cambios, junto con las modificaciones en el Decreto 727/2006 constituyen apoyo empírico al argumento de que hubo un cambio en la definición de amenazas del sistema de defensa, dado que se dejó de contemplar solo amenazas estatales externas y se comenzó a incluir amenazas no convencionales.

En segundo lugar, lo establecido en la DPDN sobre las amenazas no convencionales y la necesidad de que el instrumento militar participe en la lucha contra ellas puede verse en la sanción del Decreto 226/2016 de Emergencia de Seguridad Pública. La normativa, que fue prorrogada en 2017 y 2018, tuvo como objetivo principal “revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo, el crimen organizado y el narcotráfico” (Casa Rosada 2016). Incluyó el establecimiento de Reglas de Protección Aeroespacial, las cuales indicaban que su “autoridad de aplicación serán las FFAA, orientadas a identificar, advertir, intimidar y hacer uso de la fuerza (como último recurso) a vectores incursores en el espacio aéreo argentino” (Casa Rosada 2016). Las Reglas de Protección Aeroespacial les permitieron a las Fuerzas Armadas utilizar la fuerza –en el marco de una Emergencia de Seguridad Pública que tenía como organismo

principal al Ministerio de Seguridad– contra aeronaves ligeras vinculadas al narcotráfico. Como menciona Anzelini (2019), esos cambios normativos durante el período 2015-2019 contribuyeron a crear un área gris en las competencias del instrumento militar.

En este punto, es relevante mencionar que las modificaciones normativas convergían con los intereses tradicionales en materia de seguridad internacional que EUA tiene en la región desde el final de la Guerra Fría. La posición de la potencia en relación con América del Sur puede verse reflejada en los documentos oficiales sobre América Latina del Comando Sur, que estaban estructurados en función de un marcado sesgo vinculado al combate y a la contención de amenazas no convencionales. Como mencionaba el Almirante Kurt Tidd, “los desafíos regionales pueden no parecer directamente relacionados a los grandes desafíos globales que dominan los lineamientos de nuestra política. No siempre encajan bien en nuestros marcos estratégicos, ya que borran la línea entre el crimen y la guerra” (Declaración de Postura del Comandante del Comando Sur 2018, 2). La cooperación y el acercamiento con los Estados latinoamericanos constituye una pieza fundamental para EUA en materia de seguridad regional (Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos 2019).

En ese escenario, la amplitud de las amenazas externas frente a las cuales puede emplearse el instrumento militar a partir del Decreto 683/2018 constituyó, durante la administración Macri, una definición política dirigida no solo a identificar nuevas amenazas que debían incluirse en las competencias del sistema de defensa nacional, sino un cambio en la forma en que se debía realizar la adquisición de capacidades militares. En consecuencia, la administración realizó un fuerte recorte

en el presupuesto otorgado al Ministerio de Defensa, que implicó una profundización del desarme argentino (Eissa 2020). Este estuvo vinculado a las nuevas amenazas no convencionales definidas por el Estado, en la medida en que la lucha contra ellas requiere menos presupuesto y sofisticación que la preparación para enfrentar amenazas estatales (Battaglino 2019, 10).

En esa línea, se dejaron de lado múltiples programas orientados a adquirir, desarrollar y modernizar capacidades (Loizou y Vega 2017); se buscó dar de baja a unidades militares desplegadas en el país y se intentaron vender y reconvertir propiedades del Estado que estaban bajo la órbita del Ministerio de Defensa (Obarrio 2018; Tiempo Argentino 2018). Asimismo, la administración Macri no adquirió ni planificó la adquisición de sistemas de armas que sean la base del sistema de defensa y que contribuyan a la misión principal de repeler amenazas estatales externas. Por el contrario, se realizaron adquisiciones de sistemas de armas ligeros, de bajo valor estratégico cuando el objetivo principal es repeler una amenaza estatal. No obstante la utilidad de los *Beechcraft T-C6 Texan II* en materia de entrenamiento y de los *Offshore Patrol Vessels* clase Gowind en materia de reconocimiento y vigilancia del mar –incorporados por el Ministerio de Defensa en 2017 y 2018, respectivamente (Larre 2019; Zona Militar 2019)–, su adquisición tuvo más potencial para interceptar aviones –tal como establecía el Decreto 228/2016– y buques pequeños utilizados para actividades ilegales, que para enfrentar y disuadir amenazas estatales externas. Los únicos sistemas de armas efectivos para repeler amenazas estatales adquiridos en 2019 por la administración Macri fueron cinco Super *Étendard Modernisé*, por 15 000 000 de

dólares. Hasta la actualidad, no han realizado horas de vuelo debido a la imposibilidad de Argentina de conseguir repuestos, producto del embargo británico (Larre 2021).

Por último, la orientación de la política de defensa argentina durante este período también se caracterizó por privilegiar la relación bilateral en materia de defensa con EUA, en detrimento del rol del país en el CDS, instancia regional que excluía a la potencia mundial. Como menciona Frenkel (2020), el desinterés por participar en las instancias regionales de defensa durante el período analizado puede observarse en (1) la disminución de la presencia argentina en los Planes de Acción anuales del Consejo; (2) la reticencia por parte de las autoridades argentinas a nombrar delegados permanentes, una vez que finalizó su presidencia en el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED)⁶ en 2016 y (3) la voluntad de no continuar liderando proyectos vinculados a la producción para la defensa que habían sido compromisos de administraciones anteriores. En esto último, destacó la discontinuidad de la construcción de un avión de entrenamiento básico denominado Unasur I (Frenkel 2020).

El desinterés en participar y consolidar instancias regionales en materia de defensa que excluyeran a EUA también se vio reflejado en los cambios normativos de 2018, sobre todo a partir de la introducción del Decreto 683/2018. Este reemplazó el artículo 1691/2006, que incluía, en su anexo

I, que una de las funciones subsidiarias del instrumento militar era la de participar “en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional”. La eliminación de esta misión subsidiaria ilustra, como indica Calderón (2018), un cambio de estrategia de la administración Macri en lo que respecta a la dimensión internacional de la defensa nacional. Se pasó del activismo subregional propio de los Gobiernos anteriores a un globalismo relativo, cuyo objetivo principal fue el acercamiento a EUA.

En el marco de la nueva orientación internacional de la defensa, la administración Macri revalorizó las instancias hemisféricas donde EUA tiene un rol central e impulsó una mayor participación de Argentina en ellas. Un momento crucial fue la mención en la DPDN de 2018 de la voluntad argentina de incrementar “la participación en organismos multilaterales en materia de defensa, principalmente en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)” (Decreto 703/2018). A partir de la introducción de la DPDN, Argentina fue sede de la edición VIII de un evento anual impulsado por el Comando Sur de Estados Unidos, la Conferencia Sudamericana de Defensa (SOUTHDEC), el 28 y 29 de agosto de 2018 (Valiente 2018). Uno de los temas tratados en la Conferencia fue la cooperación regional frente a amenazas no convencionales como el crimen organizado, definiciones de amenazas para la región propias de EUA, que Argentina no compartía hasta los cambios normativos de 2018. En sintonía con la orientación internacional de la defensa, del 15 al 19 de octubre del mismo año, Argentina acogió la Conferencia Especializada del Ciclo XXXIII de la Conferencia de Ejércitos Americanos de la Junta Interamericana de Defensa de la OEA (JID 2018).

⁶ El Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa fue un organismo que estaba bajo la órbita institucional del Consejo de Defensa Suramericano. Su estatuto indicaba que sus objetivos principales eran consolidar a Sudamérica como zona de paz, promover la confianza mutua, construir una identidad sudamericana, junto con una visión compartida en materia de defensa y, por último, contribuir a la articulación de posiciones conjuntas en la región.

El acercamiento a EUA en materia de defensa también se cristalizó en la voluntad de profundizar los vínculos militares mediante los ejercicios combinados del instrumento militar con dicho país. En esa línea, se destaca el primer proyecto de entrada y salida de tropas elaborado por la administración Macri, que preveía los ejercicios militares del 1º de septiembre de 2017 al 31 de agosto de 2018, y la presencia de ejercicios que tenían a EUA como actor principal y estaban caracterizados por tomar como hipótesis el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra amenazas no convencionales. Ejemplos de estos ejercicios fueron *Unitas*, *Bold Alligator*, *Panamax* y *Team Work South* (Orden del Día de la Cámara de Diputados de la Nación de la República Argentina 1622/2017).

La propuesta de la administración Macri marcó un profundo contraste con los ejercicios combinados realizados en 2016 y planificados por la administración anterior. En estos, el proyecto aprobado de entrada y salida de tropas se caracterizó por priorizar los ejercicios combinados con países vecinos⁷ y por no incluir ejercicios que tengan como hipótesis el empleo del instrumento militar en escenarios donde se combata y/o disuada amenazas no convencionales. Ahora bien, con respecto al año 2018, el proyecto de entrada y salida de tropas –que preveía los ejercicios militares del 1º de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2019– incluyó otra vez los ejercicios *Unitas*, *Bold Alligator*, *Panamax* y *Team Work South* (Ley 27.484, anexo I).

⁷ Seis con Brasil, cinco con Chile, cinco con Uruguay, uno con Paraguay, uno con Bolivia, uno con Sudáfrica, uno realizado en el marco de la Organización de Naciones Unidas y otro en el marco de la Organización de Estados Americanos (Ley 27.282, anexo I).

Cabe destacar que la voluntad de fortalecer los lazos con EUA en materia de entrenamiento frente a amenazas no convencionales puede rastrearse hasta 2016, a partir de un convenio que el entonces ministro de Defensa, Julio Martínez,⁸ firmó con la Guardia Nacional del estado de Georgia. El convenio le permitió a Argentina integrar el Programa de Colaboración Estatal del Departamento de Defensa de Estados Unidos (SPP por sus siglas en inglés). Dicho programa constituye una herramienta estadounidense para la cooperación con otros países, en temas de seguridad vinculados al control y la protección de las fronteras, la acción frente a desastres naturales y el intercambio y mantenimiento de la capacidad aérea (Guardia Nacional 2020). El convenio firmado fomentaba la cooperación y el intercambio entre el instrumento militar argentino y la Guardia Nacional del estado de Georgia, cuya misión principal es realizar actividades vinculadas a la seguridad interior y no a la defensa nacional. En ese sentido, la inclusión argentina en el SPP impactó en la orientación estratégica del instrumento militar, al cooperar con una fuerza policial extranjera cuyos objetivos estratégicos (seguridad interior, mantenimiento de la paz social, prevención del delito, etc.) eran sustantivamente distintos a los mencionados por la ley que en su momento regía el sistema de defensa argentino.

Además, es destacable que el país comenzó a integrar el SPP debido al pedido del Gobierno argentino realizado a principios de 2016 y no por petición y/o presión del Gobierno estadounidense (*Defense Visual Information Distribution Service 2016*). En la línea vinculada a la utilización de la política de defensa como

⁸ Julio César Martínez fue Ministro de Defensa de la Argentina del 10 de diciembre de 2015 al 17 de julio de 2017.

herramienta para acoplarse a EUA, el entonces ministro de Defensa, Oscar Aguad,⁹ mencionó durante la visita de su contraparte estadounidense el 15 de agosto de 2018, James Mattis, que “tenemos por delante un amplio campo para cultivar una mayor cooperación. Porque si bien la Argentina se apartó durante varios años de sus leales socios y amigos, hemos regresado al camino del que no debimos alejarnos” (Argentina 2018).

No obstante, es importante destacar que el uso de la política de defensa como herramienta para acoplarse a EUA no supuso la voluntad de apoyar de manera incondicional cualquier propuesta de la potencia hegemónica. Por un lado, cuando EUA y Francia le realizaron un pedido a Argentina para que desplegara tropas en África, para realizar misiones de combate contra el terrorismo, la administración Macri decidió no acompañar el pedido (Clarín 2018). Por otro lado, con respecto a la crisis política y social en Venezuela, el Gobierno de Macri optó por impulsar una salida diplomática, postura que era contraria a la intervención militar impulsada por EUA (Casa Rosada 2019).

Comentarios finales

En el presente artículo se ha analizado la forma en la que la defensa nacional puede vincularse con la literatura respecto de las distintas estrategias de inserción internacional que los Estados latinoamericanos han llevado adelante a lo largo de la historia. El vínculo entre defensa nacional y estrategia de inserción ha sido escasamente trabajado. Aquellos autores que lo han analizado se han

⁹ Oscar Aguad fue Ministro de Defensa de la Argentina del 17 de julio de 2017 al 10 de diciembre de 2019.

limitado a mostrar que la política de defensa busca contribuir de forma subsidiaria a la política exterior.

En ese marco, se buscó dar cuenta tanto teórica como empíricamente de que la política de defensa nacional puede ser utilizada por un Estado como herramienta de acople a los EUA. Tomando en cuenta que los desarrollos teóricos vinculados al concepto de autonomía tienen como principal preocupación la forma en la que los Estados menos poderosos se vinculan con EUA, se utilizó la política de defensa argentina durante la administración Macri (2015-2019) para ilustrar empíricamente cómo la defensa nacional, abordada a partir de sus propias características, puede contribuir a la estrategia de vinculación con EUA, caracterizada por el plegamiento. En esa línea, se realizó el desarrollo empírico a partir de tres dimensiones exclusivas de la defensa: la definición de amenazas, la forma de adquisición de capacidades militares y la utilización de la defensa como herramienta de posicionamiento internacional.

Bibliografía

- Anzelini, Luciano, y Iván Poczynok. 2014. “El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa”. *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais* 3 (6): 143-167.
- Anzelini, Luciano, Iván Poczynok y María Elina Zacarías. 2017. “Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno a la democracia (1983-2015)”. *Serie Documentos de Trabajo. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo* 4: 1-68.

- Anzelini, Luciano. 2019. Between discourse and effective action: the contradictions of Macri's defense policy. *Revista Científica General José María Córdova* 17 (25): 69-90. doi.org/10.21830/19006586.386
- Argentina. 2018. "El ministro Aguad recibió al secretario de Defensa de Estados Unidos, James Mattis". 15 de agosto. <https://bit.ly/3HzT1qd>
- Barreto, Maximiliano. 2020. "El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización". En *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*, editado por Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto, 21-34. Rosario: Editora de la Universidad Nacional de Rosario.
- Battaglino, Jorge. 1999. "Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones civiles-militares". *Revista PostData* 5: 43-59.
- Battaglino, Jorge. 2010. "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable". En *Discutir Alfonsín*, editado por Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny, 161-184. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Battaglino, Jorge. 2019. "Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina". *Latin American Perspectives* X: 1-15. doi.org/10.1177/0094582X19858680
- Busso, Anabella, y Maximiliano Luis Barreto. 2020. "Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 27: 74-93. doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376
- Calderón, Emilse. 2018. "La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo". *Revista Política y Estrategia* 131: 57-79. doi.org/10.26797/rype.v0i131.206
- Canto, María Belén, Sergio Eissa y Sol Gastaldi. 2015. "Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate". *Serie documentos de trabajo, Escuela de Defensa Nacional* 31: 4-17.
- Casa Rosada. 2016. "El Gobierno declaró la Emergencia de Seguridad Pública". 19 de enero. <https://bit.ly/35GTLwB>
- Casa Rosada. 2019. "Los presidentes Macri y Tabaré Vázquez se reunieron en Colonia". 13 de febrero. <https://bit.ly/3hC2HPh>
- Clarín. 2018. "Relaciones con EE.UU: ¿nueva etapa?". 2 de febrero. <https://bit.ly/35qUzpC>
- Declaración de Postura del Comandante del Comando Sur. 2018. "Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Before the 11TH Congress". 15 de febrero.
- Dergougassian, Khatchik. 2012. "Evolución de la política de defensa". En *La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*, editado por Khatchik Dergougassian, 13-46. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Defense Visual Information Distribution Service. 2016. "Georgia Guard Announces State Partnership with Argentina", <https://bit.ly/35RJBJO>
- Diamint, Rut. 2008. "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina". *Revista Nueva Sociedad* 213: 95-11.
- Drekonja, Gerhard. 1986. "The rise of Latin America's Foreign Policy: Between Hegemony and Autonomy". *Latin American Research Review* 21 (2): 238-245.

- Drekonja, Gerhard. 1993. "Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa en Redefiniendo la autonomía en política internacional". En *Documentos Ocasionales CEI 31*, editado por Gerhard Drekonja, María Mercedes Gómez, Juan Gabriel Tokatlán y Leonardo Caravajal, 10-21. Colombia: Universidad de Los Andes.
- Eissa, Sergio. 2013. "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda". *Perspectivas de Políticas Públicas* 3: 171-191. doi.org/10.18294/rppp.2013.637
- Eissa, Sergio. 2017. "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico". *Relaciones Internacionales* 53: 246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Eissa, Sergio. 2018. "La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015)". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 5 (2): 137-164. https://10.26792/RBED.v5n2.2018.72535
- Eissa, Sergio. 2020. "La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015- 2019)". *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales* 68: 75-93. doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4291
- Escudé, Carlos. 1992. *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Escudé, Carlos. 1995. *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos. 2019. "United States Southern Command Strategy". 8 de mayo.
- Frenkel, Alejandro. 2020. "Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018)". *Estudos internacionais* 8: 44-63. doi.org/10.5752/P.2317-773X.2020v8n1p44-63
- Fontana, Andrés. 1984. *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES.
- Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales* 12: 91-130). doi.org/10.5354/0719-3769.2011.16458
- JID (Junta Interamericana de Defensa). 2018. "Participación de la JID en la Conferencia Especializada de la CEA en Buenos Aires", <https://bit.ly/3G4dmnn>
- Larre, Agustín. 2019. "La Fuerza Aérea Argentina recibe dos nuevos Texan II para entrenamiento". *Infodefensa*, 1 de marzo. <https://bit.ly/3Keo50B>
- Larre, Agustín. 2021. "Argentina reclama el fin del embargo británico ante la dificultad de adquirir armamento". *Infodefensa*, 15 de junio. <https://bit.ly/3pzSsa2>
- Loizou, Natasa y de la Vega, Carlos. 2017. "El arte del engaño: el ajuste en Defensa". *UNSAM*, 30 de marzo. <https://bit.ly/3EgFkMi>.
- López, Ernesto. 2001. "Latin America: Objective and subjective control revisited". En *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, editado por David Pion-Berlin, 88-107. Estados Unidos de América: The University of North Carolina Press.
- Magnani, Ezequiel y Altieri, Mariana Alejandra. 2020. "Brasil y el cambio en su estrategia de defensa: de la autonomía a la aquiescencia (2003-2020)". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* 10: 102-129. doi.org/10.35305/prcs.v0i10.370
- Magnani, Ezequiel. 2021. "La dimensión estratégica de la política de Defensa: apun-

- tes para su conceptualización desde el caso argentino". *Revista SAAP* 25: 103-129. doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4
- Obarrio, Mariano. 2018. "El ajuste militar: el Estado vende inmuebles y anhela recaudar US\$300 millones". *La Nación*, 1 de agosto. <https://bit.ly/3C95jou>
- Puig, Juan Carlos. 1972. "La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo". *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas* 39/40: 60-66.
- Puig, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina/Universidad Simón Bolívar.
- Ramos, Hugo. 2015. "Los estudios sobre defensa en Argentina (1983-2014)". *Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico* 2: 5-50.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2003. "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone". *Latin American Politics and Society* 45: 1-24.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlán. 2010. *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista CIDOB d'Affers Internacionals* 104: 157-180.
- Saín, Marcelo. 2003. "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las 'Nuevas Amenazas' (1990-2001)". En *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, editado por Ernesto López y Marcelo Saín, 173-220. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- 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.
- Schenoni, Luis, y Carlos Escudé. 2016. "Peripheral Realism Revisited". *Revista Brasileira de Política Internacional* 59(1): 1-18. doi.org/10.1590/0034-7329201600102
- Schroeder, Paul. 1994. "Historical Reality vs. Neo-realism Theory". *International Security* 19: 108-148.
- Simonoff, Alejandro. 2012. *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria ediciones.
- Tickner, Arlene. 2014. "Autonomy and Latin American International Relations Thinking". En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge Dominguez y Ana Covarrubias, 74:84. Oxford/ Nueva York: Routledge.
- Tiempo Argentino. 2018. "Cuáles son los terrenos militares que Cambiemos pone en venta por pedido del FMI". 30 de julio. <https://bit.ly/3rwmHjX>.
- Tokatlán, Juan Gabriel, y Roberto Russell. 1998. "Neutralidad política mundial. Una mirada desde las relaciones internacionales". *Estudios. Comisión para el Esclarecimiento de las Actividades del Nazismo en la Argentina*, 24-39.
- Valiente, Irene. 2018. "Argentina acoge la VIII Conferencia Sudamericana de Defensa". *Infodefensa*. 30 de agosto. <https://bit.ly/3IaeIyL>
- Zona Militar. 2019. "Entrevista completa a Oliver Michel de Naval Group: las primeras OPV se entregarán a finales de 2019 o principios de 2020 y las tres nuevas 28, 32 y 38 meses después (Actualización)". <https://bit.ly/3KcirMq>