



Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Frenkel, Alejandro; García Scrimizzi, Felipe Horacio
Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos
en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015
Estado & comunes, revista de políticas y problemas
públicos, vol. 1, núm. 18, 2024, Enero-Junio, pp. 81-100
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.340

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684276374004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en 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

Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015

Military diplomacy and ‘new threats’: the United States of America in the Conference of American Armies, 2008-2015

Alejandro Frenkel

Profesor adjunto en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina

Correo electrónico: afrenkel@unsam.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1140-0854>

Felipe Horacio García Scrimizzi

Magíster en Defensa Nacional por la Universidad de la Defensa Nacional, Argentina

Correo electrónico felipe.garcia.scrimizzi@gmail.com.

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-2172-3075>

Recibido: 24-mayo-2023 . Aceptado: 13-julio-2023. Publicado: 15-enero-2024.

Resumen

El artículo analiza el rol de Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) en el período 2008-2015. Se explica cómo este país utilizó la diplomacia militar para instalar una visión de la seguridad hemisférica centrada en las “nuevas amenazas” (narcotráfico, terrorismo y crimen organizado) en el seno de la conferencia. Para ello, se elaboraron indicadores estadísticos a partir del análisis documental de los Acuerdos de Comandantes y las actas de sesiones plenarias de la CEA. Entre los mecanismos de diplomacia militar utilizados

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 18, vol. 1, enero-junio 2024, pp. 81-100.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.340



por EE. UU. se encuentran las continuas invitaciones a los países miembros de la CEA para que participen en ejercicios de entrenamiento (Panamax, FA-HUM y PKO-A) en las que se pusieron en práctica las guías temáticas desarrolladas por dicho organismo. La CEA es una instancia que funciona con cierta autonomía respecto de la diplomacia de defensa, lo que supone dificultades en la conducción política de las fuerzas armadas en la región.

Palabras clave: diplomacia militar, “nuevas amenazas”, Conferencia de Ejércitos Americanos, seguridad hemisférica, fuerzas armadas.

Abstract

This article analyses the role of the United States in the Conference of American Armies (CAA) in the period 2008-2015. It explains how the U.S. used military diplomacy to install a vision of hemispheric security focused on the “new threats” (drug trafficking, terrorism, and organised crime) within the conference. To this end, statistical indicators were drawn up based on documentary analysis of the Commanders’ Agreements and the minutes of the CAA plenary sessions. Among the military diplomacy mechanisms used by the U.S. are the continuous invitations to CAA member countries to participate in training exercises (PANAMAX, FA-HUM and PKO-A) in which the thematic guides developed by the CAA were put into practice. The CAA is a body that operates with a certain degree of autonomy from defence diplomacy, which creates difficulties in the political management of the armed forces in the region.

Keywords: military diplomacy, “new threats”, Conference of American Armies, hemispheric security, armed forces.

1. Introducción

Creada en 1960 como un foro militar de comandantes del hemisferio occidental, la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) es una instancia emblemática del Sistema Interamericano de Defensa (SID). Durante la Guerra Fría, la CEA y los instrumentos hemisféricos internacionales se orientaron, casi de forma exclusiva, a la lucha contra el comunismo y a las implicaciones en la seguridad interior de cada país. No obstante, tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el fin de la “amenaza comunista”, Estados Unidos orientó sus esfuerzos en reformular la seguridad hemisférica. En la década de 1990 hizo foco en la idea de la seguridad cooperativa¹ y se renovaron o crearon nuevas instancias interamericanas, como la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) (Saint-Pierre, 2011).

¹ La seguridad cooperativa es entendida como un sistema de acciones e interacciones entre los Estados destinados a prevenir un potencial conflicto, actuando sobre los factores que pueden llevar a una espiral de inseguridad (Evans, 1994; Varas, 1995; Moodie, 2000; Flockhart, 2014). Este modelo parte de la premisa de que no hay una amenaza externa que sea lo suficientemente relevante o que despierte la preocupación de todos los países de la región. Las acciones regionales se centran entonces en generar un entorno de seguridad entre los Estados vecinos, más que en disuadir o repeler una amenaza.

Por otro lado, Washington buscó reorientar las misiones de los aparatos de seguridad y defensa de la región hacia la lucha contra amenazas “no tradicionales”, como el narcotráfico, el terrorismo, crimen organizado y desastres naturales. Los esfuerzos por incluir a estas “nuevas amenazas” como preocupaciones centrales de la seguridad se redoblaron luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11S) y la macrosecuritización de las agendas globales, regionales y nacionales que devino de la Guerra Global contra el Terror (GGT) (Hirst, 2006).² Por su parte, la Declaración de Bridgetown de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 2002 y la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003 fueron los ejemplos más notorios del creciente protagonismo que tuvieron las nuevas visiones sobre la seguridad en el ámbito global (Pagliai, 2006).

Asimismo, la reactivación de la IV Flota en 2008 —en paralelo con la creación del Consejo de Defensa Suramericano de la Unión Naciones Suramericanas (CDS-Unasur)— y el acuerdo bilateral de 2009 entre Estados Unidos y Colombia para instalar siete bases estadounidenses en este último país para el combate contra el narcotráfico y el terrorismo, serían otros indicadores relevantes del direccionamiento de los instrumentos militares en la lucha contra problemáticas “no tradicionales” de la seguridad.³ En este proceso de redefinición de la seguridad hemisférica, patrocinado y liderado por Estados Unidos —que afectó los esquemas regionales de cooperación en defensa—, la CEA no fue un caso excepcional.

Para la primera década del siglo XXI, cuestiones vinculadas con las “nuevas amenazas” empezaron a tener mayor presencia en este foro interamericano de ejércitos, de manera conjunta con otros temas, como las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y las Operaciones de Ayuda en Caso de Desastres (OACD). Por ende, interesa analizar la participación de Estados Unidos en la CEA desde los conceptos de diplomacia militar, “nuevas amenazas” y seguridad hemisférica en el período 2008-2015. El marco temporal obedece a que por aquellos años se consolidó la transformación de la agenda temática de la CEA mediante la realización de cuatro ciclos, en los cuales los “desafíos emergentes para la defensa” pasaron a ocupar un lugar protagónico, de manera definitiva, en las discusiones del organismo continental.

Bajo este escenario, se sostiene que la diplomacia militar implementada por Estados Unidos en la CEA fue una herramienta determinante para que estos “desafíos emergentes” fueran incorporados en los debates de las conferencias como “nuevas amenazas”. Como parte del mismo proceso, Washington desplegó la diplomacia militar para que los países miembros de la CEA participaran en una serie de ejercicios militares (Panamax, FA-HUM y PKO-A), con el argumento de que debían ponerse en práctica las guías temáticas elaboradas por la CEA en materia de operaciones de paz y ayuda frente de desastres naturales.

2 Según Bigo (2000), se denomina como “nuevas amenazas” a aquellas problemáticas de seguridad que no pertenecen al campo tradicional de las amenazas militares y tienen conexión con cuestiones de seguridad interna.

3 Colombia no fue un caso aislado en el intento de instalación de bases militares estadounidenses en la región. Para acceder a una aproximación sobre este fenómeno y los distintos tipos de bases de dicho país que exhibe el continente americano puede consultarse a Enciso (2019).

Para ello, se revisaron los Informes Finales, los Acuerdos de Comandantes y Actas de Sesiones Plenarias de las Conferencias de Comandantes de Ejércitos Americanos (CCEA).⁴ Un Informe Final es un documento que contiene tanto el Acta de la Sesión Plenaria de la CCEA como los Acuerdos de Comandantes.⁵ Para la elaboración de este artículo se accedió a cuatro Informes Finales (años 2007, 2012, 2013 y 2015) y dos Acuerdos de Comandantes (años 2009 y 2011). Sobre la base de estos documentos se elaboraron indicadores estadísticos que reflejan la cantidad de actividades planificadas/realizadas por la CEA (clasificadas por tema) y de los ejercicios combinados en terreno planificados en el marco de la CEA (categorizados por país responsable). Esto último permitió determinar la preponderancia que tuvieron ciertos países en este foro de ejércitos, en especial, de Estados Unidos. Para Klotz (2008), el análisis estadístico en estudios puntuales puede captar la causalidad en términos de condiciones y mecanismos.

Esta investigación resulta relevante porque, si bien, el enfoque de “nuevas amenazas” se produjo bajo circunstancias regionales y hemisféricas de seguridad específicas del siglo *xxi*, lo cierto es que, como caso de estudio, la CEA ha recibido poca atención desde los estudios en cooperación y defensa internacional. Una de las pocas contribuciones completas es el artículo de Chateau (2007), quién realizó un recorrido histórico y abordó el contexto internacional de la CEA, aunque sin ahondar en detalles de la cooperación. Existen algunas otras investigaciones que retoman elementos y características de la CEA, sin ser este organismo el objeto de estudio como tal. Es el caso de Caviasca (2015) y Míguez (2016), quienes estudian la intervención del ejército argentino en la X Conferencia de la CEA realizada en Caracas en 1973, o de Visconti y Rodríguez (2012), que se centran en el rol de Uruguay como país sede de la conferencia entre 1974 y 1975 y en cuyas discusiones encuentran los antecedentes del Plan Cóndor.

Frente a este terreno, es imperioso indagar cómo Estados Unidos logró, por intermedio de la diplomacia militar, justificar a las “nuevas amenazas” y volver el asunto de la defensa en un punto de encuentro para los países miembros de la CEA. Los conceptos de diplomacia de defensa y diplomacia militar son útiles para explicar la manera en que las fuerzas armadas de Estados Unidos buscaron redefinir la agenda temática de la CEA. En un segundo momento, se aborda en términos amplios la política de seguridad hemisférica impulsada por Washington a comienzos del siglo *xxi*, lo que explica, en parte, las motivaciones que llevaron a este país a tener un rol protagónico en este órgano de ejércitos. Seguidamente, se aborda la evolución de la CEA en las dos décadas que van del siglo *xxi* y cómo se fueron incorporando en los debates las acciones a seguir frente a las amenazas no tradicionales de la seguridad. Por último, las conclusiones.

4 La diferencia entre la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) y la Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos (CCEA) es que el primero hace referencia al nombre de la organización, mientras que, el segundo se refiere a la instancia decisoria más importante que se da cada dos años en el cierre de un ciclo de la CEA.

5 Una Sesión Plenaria de la CCEA tiene por objetivo debatir y aprobar las conclusiones y recomendaciones finales de los eventos desarrollados durante el ciclo transcurrido, además de consensuar el Ejército Sede, el tema obligatorio, los temas y los Ejércitos organizadores para los eventos del ciclo siguiente. El producto final de los debates en la sesión plenaria es el Acuerdo de Comandantes (CEA, 2021).

2. Diplomacia de defensa y diplomacia militar

La CEA es una instancia de cooperación hemisférica en la que los países miembros despliegan sus estrategias de diplomacia militar. En el terreno conceptual, la dimensión internacionalista de la política de defensa abarca a la diplomacia de defensa y a la diplomacia militar como elementos de la política exterior para la prevención de conflictos. Ambos tipos de diplomacia son básicos para abordar las políticas de seguridad internacional de un país o mecanismos de cooperación entre dos o más Estados. Diplomacia de defensa es “el conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con sus aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del Estado” (Ministerio de Defensa del Reino de España, 2011, p. 18).

Dicho esto, si bien la diplomacia militar es un componente de la diplomacia de defensa, el hecho de que la primera se realice solo entre miembros de las fuerzas armadas conlleva a que se autonomic de la diplomacia de defensa que “deriva del mayor nivel de conducción, es decir, del estratégico nacional” (Gastaldi, 2017, p. 179). Que la diplomacia de defensa asuma cualquier rol (operacional y no operacional) derivará del grado de control civil que sobre las fuerzas armadas tenga cada país. Es decir, a mayor grado de conducción civil, mayor grado de articulación y concordancia se puede observar entre ambos tipos. Bartolomé (2017, p. 264) también propuso una distinción de ambas diplomacias, en el momento en que planteaba que la de defensa “agrupa actividades diversas, no todas de naturaleza estrictamente castrense (reafirmandose la diferencia con la diplomacia militar)”.

En resumen, la diplomacia militar contiene un conjunto de actividades comunes a la diplomacia de defensa, pero con características distintivas: 1) es ejecutada por miembros de las fuerzas armadas; 2) se orienta a establecer determinados temas en la agenda de cooperación en defensa entre países;⁶ 3) puede actuar de manera autónoma a la diplomacia de defensa, lo cual da lugar a una desconexión entre los objetivos trazados por las autoridades (nivel estratégico nacional) y el accionar militar (nivel operacional y táctico). Entre las actividades que lleva adelante la diplomacia militar, Cottey y Forster (2004) destacan los ejercicios combinados, las reuniones bilaterales o multilaterales de carácter militar, la labor de las agregadurías militares en el exterior y los intercambios de personal militar entre países.

Aunque los objetivos de la diplomacia de defensa deriven del nivel estratégico nacional y como herramienta de la gestión pública, no significa que se limiten sólo al ámbito del Ministerio de Defensa de país. Tomando en cuenta las dimensiones que conforman la política exterior de un Estado (política-diplomática, económica y estratégica-militar) (Russell, 1990), la diplomacia de defensa sería una variable condicionada por la estrategia internacional, ante la cual el rol de las cancillerías como administradores del servicio exterior de un Estado debe ser considerado al momento de realizar cualquier análisis diplomático.

⁶ Algunos de estos temas son el entrenamiento, mejora de capacidades y formulación de guías para las OMP y las OACD y la interoperabilidad en términos de comunicaciones, apoyo logístico, tecnología y sistemas de armas.

3. Estados Unidos y seguridad hemisférica: de la pos Guerra Fría al 11S

A principios de la década de 1990, la caída de la URSS y el comunismo llevaron a Estados Unidos a reconsiderar su hegemonía en el esquema de la seguridad hemisférica. Sin el enemigo ideológico del comunismo, sus preocupaciones en temas de seguridad se enfocaron en el tráfico de drogas y actividades delictivas transfronterizas, además de las condiciones económicas y sociales de la región como la principal causa de la inestabilidad en América Latina. Cardinale (2015) sostiene que la administración de George H. Bush (1989-1993) desarrolló una estrategia de dos vías. La primera, reactivar y renovar las instituciones interamericanas, con apoyo de la OEA como máxima organización hemisférica; y segundo, fortalecer las cumbres de presidentes americanos. Resultado de ello, Estados Unidos fomentó la multilateralización de asuntos clave y la creación de distintas instancias en el orden de la cooperación hemisférica militar. Por caso, se intentó incorporar a la Junta Interamericana de Defensa (JID) a la OEA y se propició la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) en el seno del organismo continental y de la CMDA.

La segunda parte de la estrategia de Washington consistió en incluir al narcotráfico en el listado de “nuevo enemigo”, haciendo énfasis en los problemas que traía consigo su expansión en América Latina. Entre otras cosas, este proceso implicaba el involucramiento de las fuerzas armadas de la región en la guerra contra las drogas, flagelo que fue presentado como problema para la seguridad nacional.⁷ Según Cardinale (2015) y Winer (2015), la estrategia de Estados Unidos en la pos Guerra Fría consistió en una “diplomacia de cumbres hemisféricas” que buscaba fortalecer las agendas comerciales y de defensa en simultáneo. Mientras ello ocurría, —mediante la OEA— impulsaría el modelo de seguridad cooperativa con el apoyo de países como Argentina, Chile y Uruguay.

Esta combinación de iniciativas dio lugar a lo que Winer (2015) denominó “esquema de seguridad cooperativo hemisférico”. Se trataba de una arquitectura centrada en el desarrollo de medidas para el fomento de la confianza, de cooperación bilateral y multilateral, instancias de diálogo, ejercicios militares combinados e intercambio de información en materia de seguridad. Este esquema se complementarían con la presencia militar de Estados Unidos en el extranjero y acciones enmarcadas en la denominada “guerra de baja intensidad” contra la insurgencia y el terrorismo. Ahora bien, la política de seguridad hemisférica experimentó un punto de inflexión luego de los ataques del 11S a las Torres Gemelas y el Pentágono.

Desde entonces, Estado Unidos lideró la denominada GGT, apoyada por varios países del Atlántico Norte y Naciones Unidas (López, 2002). Esta guerra implicó que la política exterior de Estados Unidos se enfocara menos en América Latina y priorizara otras regiones, como Oriente Medio y Asia central (Hakim, 2006; O’Keefe, 2018). Este cambio en el tablero geopolítico configuró nuevas

⁷ Desde la década de 1980 se estaba gestando la emergencia de una nueva agenda de seguridad que incluía cuestiones extramilitares, como las problemáticas vinculadas a las inmigraciones, tráfico de drogas y degradación del medioambiente (Montenegro, 2003).

relaciones políticas, económicas y militares para la región bajo la idea de la “irrelevancia” (Russell, 2006). Dicha visión “descarta toda idea de ‘relación especial’ con América Latina y considera que las políticas específicas que se despliegan hacia la región derivan, fundamentalmente, de procesos de naturaleza global o extrarregional, que son los que realmente ordenan la política exterior de Washington” (*Ibid.*, p. 50).

El hecho de que la región no estuviera entre las prioridades de las autoridades políticas de Estados Unidos no implicó que determinadas burocracias, incluidas el Congreso, la comunidad de inteligencia, el Comando Sur y otras agencias de defensa y seguridad, siguieran operando de manera activa en la región (Brenner y Hershberg, 2013; Milani, 2021). En este sentido, Tokatlian (2003) plantea que, así como Estados Unidos impuso durante la Guerra Fría la doctrina de la seguridad nacional, luego del 11S intentaría instaurar una nueva doctrina centrada en las “nuevas amenazas” y securitización de las relaciones interamericanas. De hecho, el tráfico de drogas y los grupos insurgentes fueron considerados de “narcoterrorismo”.⁸

Durante la administración de Barack Obama se profundizó la idea de que los países de la región eran fundamentales para hacer frente a problemas transnacionales, como el cambio climático, la delincuencia organizada y el narcotráfico (Lowenthal, 2011). El Departamento de Defensa de Estados Unidos (2012, p. 4) emitió por aquellos años un documento acerca de la política de defensa para el hemisferio occidental, en el que se afirmaba que en América

Los desafíos preponderantes a la seguridad del hemisferio ya no emanan principalmente del conflicto entre Estados, las fuerzas paramilitares de derecha ni los insurgentes de izquierda. Tras haber logrado un avance sin precedentes en la cooperación en materia de defensa, hay un amplio consenso en torno al tipo de amenazas que enfrenta el hemisferio. Las amenazas actuales a la estabilidad y la paz regionales emanan de la difusión del narcotráfico y otras formas de tráfico de ilícitos, pandillas y terrorismo, cuyos efectos pueden verse acentuados por los desastres naturales y una oportunidad económica desigual.

El documento sugiere que en algunos países de América la capacidad de las fuerzas de seguridad para hacer frente a estas amenazas se ve desbordada, razón por lo cual “las fuerzas armadas de los Estados Unidos continuarán contribuyendo a la seguridad mundial, en especial haciendo hincapié en fortalecer la capacidad de las alianzas en todo el mundo de manera de compartir los costos y las responsabilidades de ese liderazgo mundial, incluido nuestro propio hemisferio” (*Ibid.*, prefacio). Respecto a esto, las misiones de las fuerzas armadas de la región luego de la Guerra Fría se encontraron en un nuevo escenario como resultado de la presión estadounidense para expandir el concepto de seguridad hacia tres direcciones: “con respecto a los temas de la agenda (cuáles son las amenazas), en relación con los referentes u objetos (a quién proteger), y en lo relativo a los agentes (quien causa la amenaza)” (Battaglino, 2008, p. 25).

8 Esto se hizo particularmente evidente en el caso del Plan Colombia, implementado a partir de 1999.

Entre las amenazas no convencionales —terrorismo, narcotráfico o crimen organizado— se incorporó a los desastres naturales como tema de intervención para los aparatos de defensa de la región. La securitización de los desastres se trasladó a las diversas instancias hemisféricas como la JID, la CMDA y la CEA (Frenkel, 2019). En efecto, el documento sobre política de defensa del Departamento de Defensa (2012, p. 11) sostiene que Washington apoyaría toda actividad que mejore la capacidad de las instituciones multilaterales de defensa. Menciona a la CEA como uno de los “foros principales donde los jefes de las distintas fuerzas del hemisferio dialogan sobre temas como el mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria y respuesta a desastres, ciencia y tecnología, cooperación cívico-militar, el medioambiente y las amenazas emergentes”. Así, Estados Unidos situaba a la CEA como un organismo estratégico del sistema interamericano y un instrumento para promover su seguridad hemisférica.

En conclusión, la política de Estados Unidos hacia la región en materia de seguridad tras el fin de la Guerra Fría tuvo dos etapas: en la primera, hubo mayor atención a la variable política y reactivación de las instancias hemisféricas de seguridad, ya sea reimpulsándolas o creando otras nuevas. En segundo lugar, se fomentaron los esquemas de seguridad cooperativa y la inclusión de amenazas no tradicionales a la seguridad regional. Con el 11S, las presiones para redefinir las misiones de las fuerzas armadas y comprometerlas en la lucha contra las “nuevas amenazas” se profundizaron, al tiempo que Washington reorientó sus prioridades hacia la GGT con Oriente Medio y Asia. Esto implicó que las instancias políticas le otorgaran menor atención a América Latina, aunque, como contrapartida, ciertas agencias burocráticas, como la DEA, la CIA, el Comando Sur e instancias de diplomacia militar como la CEA, ejercieron más influencia.

4. La CEA y el despliegue de la diplomacia militar estadounidense

Para Chateau (2007), la CEA es una organización militar multilateral orientada a promover la colaboración e integración entre los ejércitos de la región.⁹ La organización se autodefine como un foro internacional de comandantes de ejércitos del hemisferio occidental que se rige por un reglamento aprobado por todos los comandantes miembros (CEA, 2023).¹⁰ Se trata, entonces, de una organización militar que, si bien dialoga y llega a consensos y, eventualmente, coordina con los demás instrumentos del SID, en la práctica funciona como una instancia independiente del entramado interamericano. Sin embargo, el reglamento de la CEA

9 El funcionamiento de la CEA es cíclico y acontece cada dos años en los que se producen conferencias en temáticas específicas y ejercicios combinados. Cada ciclo culmina con una nueva Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos (CCEA). En cada instancia de cierre se firma un Acuerdo de Comandantes en el que se aprueban todos los instrumentos y consensos generados en el ciclo transcurrido y, al mismo tiempo, se define el tema obligatorio, la agenda de actividades y el ejército sede para el ciclo siguiente (CEA, 2023).

10 Los veintitrés países miembros de la CEA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La conferencia cuenta también con dos ejércitos observadores (Belize y Surinam), dos observadores especiales (España y Panamá) y dos organizaciones militares que también tienen carácter de observadoras: la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas y la Junta Interamericana de Defensa (CEA, 2023).

plantea que el organismo está compuesto por ejércitos que cuentan con la autorización de sus respectivos gobiernos para su participación y que sus miembros deben abstenerse de generar mociones y propuestas que excedan el nivel de decisión de las fuerzas armadas de sus propios países (CEA, 2021).

Fue durante la Guerra Fría que se desarrolló lo que Chateau (2007) denominó “primera versión de la CEA”. El hito fundacional fue una reunión convocada por United States Army Caribbean (Usarcarib), realizada en Panamá el 12 de agosto de 1960, a la que concurrieron los miembros de ejércitos de quince países de la región.¹¹ El impulso inicial para el surgimiento y consolidación de la CEA lo dio Estados Unidos, que ejerció como país organizador en las primeras cinco ediciones (1960-1964).¹² El contexto estaba signado por la Revolución cubana y recrudecimiento de la lucha anticomunista, así como por el lugar estratégico que ocupaba el Caribe para Estados Unidos y Europa Occidental.

La cooperación entre las distintas fuerzas armadas de la región era transversal a la CEA, mientras que las primeras agendas temáticas se articularon alrededor de la disputa Este-Oeste hasta la caída del Muro de Berlín (Frenkel, 2019). Desde su génesis y hasta finales de la década de 1980, en la CEA se destacaron discursos anclados a la guerra revolucionaria, movimientos subversivos, erradicación de la subversión, lucha contra la subversión comunista e instrucción contra la lucha revolucionaria (CEA, 2023). Hay una clara tendencia de la CEA a involucrar en sus discursos y acuerdos a las fuerzas armadas como instrumento para combatir al “enemigo interno”, llamado comunismo.

Al igual que otros instrumentos interamericanos de defensa, la década de 1990 fue de transición para la CEA, que debió embarcarse en la redefinición de su naturaleza y objetivos para mantenerse vigente en el escenario de la pos Guerra Fría. Puede decirse que la transición culminó a comienzos del siglo *xxi*, momento en que se consolidaron algunos de los temas que se venían abordando de manera incipiente, como las OMP y OACD. La Oficina de Enlace de Estados Unidos frente a la CEA (2020) denominó al período 2004-2011 de “Nueva Misión”, haciendo referencia a la relevancia que tomaron las OMP y OACD en el seno del organismo, por encima de los temas tradicionales de defensa.

Asimismo, tras la Declaración sobre seguridad en las Américas de 2003, cuestiones como la actuación frente a los desastres naturales se volvieron más habituales en las instancias interamericanas de defensa (Frenkel, 2019).¹³ En el caso de

11 Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Chateau, 2007).

12 Para 2023, y manteniendo una tendencia que exhibe un alto grado de compromiso a lo largo de la historia de la CEA, el Ejército de Estados Unidos es el miembro que mayor cantidad de veces ha asumido como ejército sede de un ciclo de la organización (nueve oportunidades), seguido de Argentina (seis) y Brasil (cuatro) (CEA, 2023).

13 Vale aclarar que el señalamiento de los desastres naturales como una amenaza no era algo completamente novedoso en la política de seguridad de Estados Unidos. En efecto, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1997 ya establecía a los desastres naturales como “una de las fuerzas destructivas que ponen en peligro a nuestros ciudadanos” (Frenkel, 2019, p. 191).

la CEA, las sucesivas conferencias abordaron la generación de instrumentos para ser aplicados en las OMP y OACD mediante la elaboración de guías temáticas.¹⁴ Durante este período también se produjo una transformación en la agenda temática de la CEA, en el momento en que los llamados “desafíos emergentes para la defensa” pasaron a ocupar un lugar protagónico en las discusiones del organismo.

Entre 2008-2015 se llevaron a cabo cuatro ciclos en la CEA, cada uno incluyó una CCEA y un Acuerdo de Comandantes.¹⁵ El tema obligatorio acordado para los tres primeros ciclos fue la mejora de mecanismos y procedimientos en materia de las OMP (bajo el mandato de la ONU) y OACD (CEA, 2007).¹⁶ En la cuarta conferencia —realizada en Colombia— se mantuvieron los temas obligatorios de ediciones anteriores, aunque tuvo como valor agregado la inclusión de las “nuevas amenazas” como un tema que debía ser tratado por los ejércitos del continente.¹⁷

Previo a ello se había realizado en Colombia en 2012 la Conferencia Especializada en Amenazas y Situaciones de Riesgos Emergentes. En las conclusiones de esta conferencia se enlistó una multiplicidad de amenazas de naturaleza diversa que excedían la capacidad de las OMP y OACD, que iban desde la inmigración ilegal hasta la pobreza. La Oficina de Enlace del Ejército de Estados Unidos frente a la CEA (2020, p. 14) otorgó a esta conferencia una trascendencia particular al afirmar que “los comandantes de los Ejércitos Miembros acordaron las amenazas a las que se enfrentan todos los Estados Americanos”, lo cual refleja “un cambio significativo en la forma en que vieron estos temas anteriormente”. A partir de ese momento, los términos de desafíos emergentes, amenazas emergentes, nuevos retos, nuevos desafíos y nuevas amenazas pasarían a ser utilizados como sinónimos en la CEA (2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015).

Los resultados de la conferencia especializada se hicieron presentes en la cumbre extraordinaria de comandantes de la CEA, meses más tarde. Entre las conclusiones se propuso “identificar métodos o procedimientos que permitan fomentar el intercambio de información [...] con el fin de implementar capacidades que permitan a los ejércitos colaborar en la neutralización de las amenazas emergentes” (CEA, 2012a, p. 27). El cónclave de comandantes de 2012 marcaría un punto de inflexión en la evolución de la CEA, pues allí se acordó, en vista al ciclo

14 Entre las guías se destacan: la Guía CEA en Relaciones Cívico-militares en OMP; la Guía CEA en Términos y Definiciones para OMP; la Guía CEA en Términos en la Interagencia; la Guía del Sistema de Información Geográfica-CEA (SIG-CEA); la Guía CEA en Operaciones Interagencia; la Guía CEA de Derechos Humanos en OACD; la Guía CEA para la capacitación y educación de OMP; la Guía CEA en logística para OMP y la Guía CEA para OACD (CEA, 2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015).

15 Los ejércitos anfitriones de los ciclos desarrollados entre 2008 y 2015 fueron: Argentina (2008-2009), Perú (2010-2011), (México 2012-2013) y Colombia (2014-2015).

16 El tema obligatorio de un ciclo de la CEA funciona como el eje rector hacia el cual todas o gran parte de las actividades a ser desarrolladas deben orientarse durante un plazo de dos años.

17 Algunas de las amenazas establecidas fueron: actividades de grupos armados ilegales dentro del territorio de un Estado, terrorismo, narcotráfico, tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, delincuencia organizada transnacional, ataques y delitos cibernéticos, trata y tráfico de personas, subversión, procesos migratorios ilegales, lavado de activos, pobreza extrema y exclusión social, inestabilidad económica, corrupción e impunidad, catástrofes naturales, epidemias y amenazas al medio ambiente (CEA, 2012b).

siguiente, ampliar los temas obligatorios del organismo, incluyendo no solo a las OMP y OACD, sino, también, un subtema adicional: “las amenazas emergentes en el hemisferio” (CEA, 2012a, p. 27).

La inclusión de las “amenazas emergentes” dentro de la agenda temática del organismo se afianzó en la CCEA de 2013 (que daba cierre al ciclo XXX de la CEA). La cumbre de jefes castrenses de ese año era muy significativa, dado que allí se votaría el tema obligatorio que actuase como eje rector del siguiente ciclo de la CEA. En este marco se presentaron nueve propuestas: cuatro incluían una referencia de forma genérica a las “nuevas amenazas” o “nuevos desafíos” que fueron promovidas por Chile, México, República Dominicana y Estados Unidos. El resto de las propuestas hacía énfasis en las OMP y OACD (propuestas de Argentina y Ecuador), tráfico de armas y terrorismo (Paraguay), crimen organizado (Guatemala) y operaciones interagenciales (Brasil).

Las propuestas más votadas fueron las de Chile y Estados Unidos, con cinco votos cada una, aunque ninguno de los temas propuestos logró la mayoría. A raíz de ello, se determinó avanzar en la redacción de un nuevo tema establecido por consenso que fue redactado por el oficial de enlace del ejército chileno, en colaboración con los oficiales de enlace de Argentina, Brasil y Estados Unidos (CEA, 2013). El tema fue aprobado por unanimidad, la redacción final fue la siguiente:

Los ejércitos americanos, su contribución en las operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de ayuda en casos de desastre y los **nuevos desafíos del siglo XXI** a la defensa, desarrollando procedimientos para facilitar la cooperación e interoperabilidad entre los ejércitos miembros, considerando su legítima diferencia en capacidades, roles y marco legal de cada país (CEA, 2013, p. 30, énfasis de los autores).

De esta manera, quedaba formalizado y por primera vez como tema obligatorio de la CEA el abordaje de las “nuevas amenazas”, bajo el eufemismo de “nuevos desafíos del siglo XXI a la defensa”. La influencia predominante de Estados Unidos en la votación se verifica en el hecho de que el tema aprobado mantiene la redacción original propuesta por su delegación. Solo se reemplaza el concepto de “nuevos retos a la defensa en el siglo XXI” por el de “nuevos desafíos del siglo XXI a la defensa” (CEA, 2013).¹⁸ Como resultado del estado de nuevas cosas, el año siguiente, en abril de 2014, se llevó a cabo la Conferencia Especializada en Nuevos Desafíos a la Defensa en el siglo XXI, con el patrocinio del Ejército de Estados Unidos. Dicha conferencia tenía por objetivos “identificar las herramientas disponibles para mejorar la estabilidad en el hemisferio, mediante la participación efectiva de los programas interagenciales” e “identificar las relaciones entre ejércitos [...] para enfrentar los desafíos transnacionales con una mayor eficiencia y unidad de propósito” (CEA, 2013, p. 28).

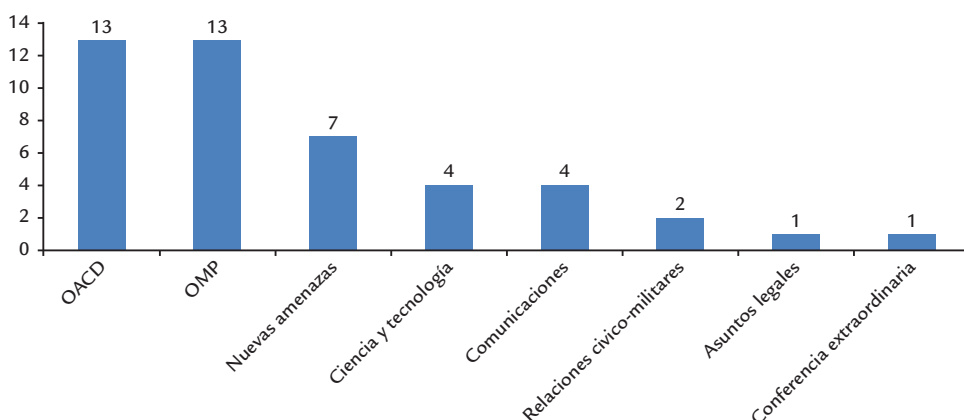
18 La redacción original del tema obligatorio propuesto por el Ejército de Estados Unidos fue: “Los ejércitos americanos con su contribución a las operaciones de mantenimiento de paz, de operaciones de apoyo en caso de desastre y los nuevos retos a la defensa en el siglo XXI; desarrollando procedimientos para facilitar la cooperación e interoperabilidad entre los ejércitos miembros, tomando en consideración las legítimas diferencias en capacidades, roles y el marco legal de cada país” (CEA, 2013, p. 25).

Las conclusiones y recomendaciones del cónclave regional se plasmaron en el Acuerdo de Comandantes de la XXXI CEA de 2015. Allí se manifestó que era necesario generar en el seno de la CEA (2005, p. 12): “un marco reglamentario común que ampare el intercambio de información [...] entre los ejércitos en asuntos de seguridad relativo a las amenazas y riesgos emergentes”. También se subrayó la vulnerabilidad de las fronteras como “elemento recurrente en los desafíos del siglo *xxi*” y recomendó “fomentar y/o fortalecer reuniones de comandantes fronterizos en asuntos de interés bilateral y multilateral en operaciones interagenciales” (CEA, 2015, pp. 13-14). Esto, en la práctica, incitaba a involucrar a las fuerzas armadas en aspectos vinculados al narcotráfico y procesos migratorios ilegales fomentando, al mismo tiempo, la interacción con las fuerzas de seguridad.

Dicho lo anterior, un estudio estadístico de las actividades planificadas por la CEA arroja resultados acerca de cómo fue ganando terreno el tratamiento de las “nuevas amenazas”: en los cuatro ciclos de la CEA celebrados entre 2008-2015: se planificaron 52 actividades, entre ellas, conferencias especializadas, comités *ad hoc* y ejercicios combinados. El 62 % de las actividades fueron sobre OMP y OACD. La planificación del resto de actividades incluyó cuestiones como amenazas emergentes, comunicaciones, ciencia y tecnología, asuntos legales y relaciones civiles-militares. La evidencia documental también revela que, de las 52 actividades planificadas, se ejecutaron 45, es decir, 87 % de efectividad. De las actividades realizadas, 26 (58 %) fueron sobre OMP y OACD, 7 (15 %) sobre “nuevas amenazas” y 12 restantes (27 %) se organizaron para tratar diversos temas (gráfico 1).

Gráfico 1

Cantidad de actividades planificadas en el marco de la CEA y efectivamente realizadas por tema principal de abordaje, 2008-2015¹⁹



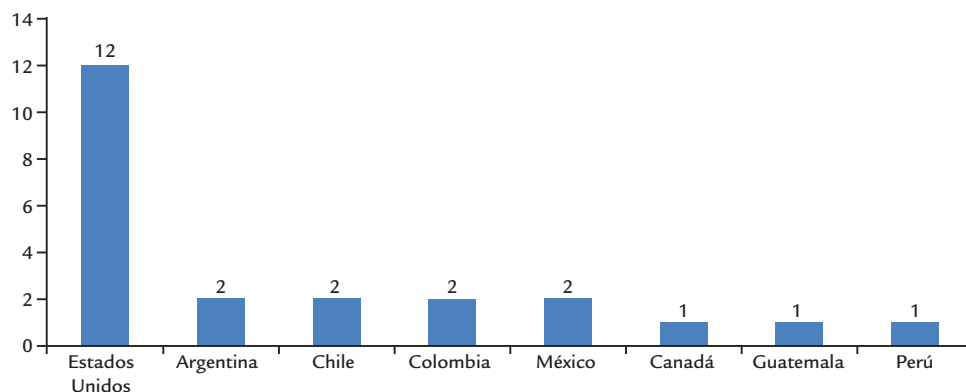
Fuente: CEA (2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015). Elaboración: propia de los autores (2023).

¹⁹ Incluye actividades propias de la CEA, así como aquellas a las que la CEA fue invitada a participar. Ambos tipos de actividades se sometieron a votación en Acuerdo de Comandantes con el fin de definir su materialización.

Otro indicador del rol protagónico que tuvo la diplomacia militar en la CEA en este período es la cantidad de ejercicios combinados organizados por Estados Unidos como país responsable. En efecto, su ejército organizó doce ejercicios combinados (52 % del total), superando en su conjunto a los siete países restantes que realizaron, al menos, un ejercicio combinado durante este período (gráfico 2).

Gráfico 2

Cantidad de ejercicios combinados planificados en el marco de la CEA y efectivamente realizados por país responsable, 2008-2015



Fuente: CEA (2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015). Elaboración: propia de los autores (2023).

Los ejercicios financiados y organizados por el Ejército de Estados Unidos consistieron en diversas ediciones de los ejercicios combinados Panamax, FA-HUM y PKO-A. En todos los casos, Estados Unidos tramitó varias invitaciones a los demás miembros de la CEA que se formalizaron en los sucesivos Acuerdos de Comandantes. De acuerdo con los documentos, la participación de los países de la CEA en estos ejercicios tenía por objetivo “continuar validando y perfeccionando los productos elaborados por la organización” (CEA, 2011, p. 3). En todas las oportunidades, el Ejército de Estados Unidos asumió los gastos de transporte, alojamiento y de alimentación de los demás ejércitos miembros.

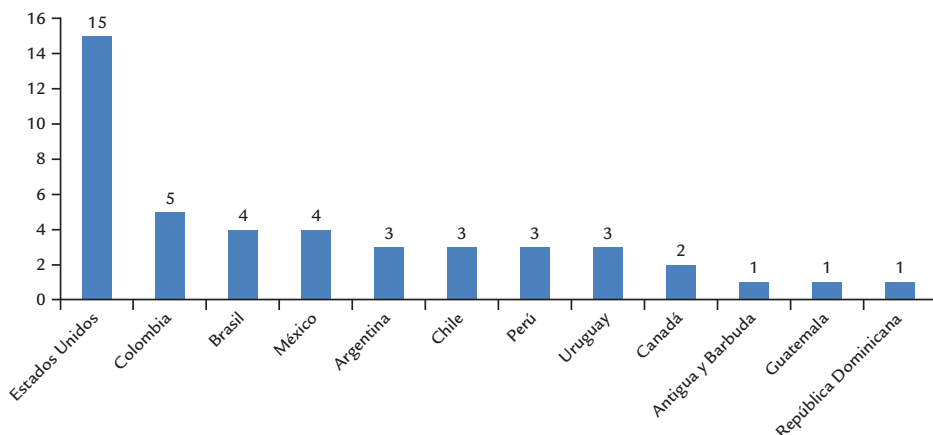
Otro ejemplo de la ventaja que tomó Estados Unidos en la instancia militar hemisférica ocurrió en 2009, cuando el ejercicio PKO-A —organizado y financiado por Washington— se superpuso con el ejercicio de las OMP de la CEA que debían llevarse a cabo en Argentina. El Acuerdo de Comandantes de ese año, sin embargo, señala de manera expresa que “[...] muchos países, al tener el ofrecimiento del PKO-A, desistirían de concurrir al ejercicio propio de la CEA en virtud de aspectos económicos” (CEA, 2009, p. 25).

Sumado a esto, el nivel de participación en la organización de actividades de los países miembros también da cuenta de un marcado liderazgo de Estados Unidos en la CEA. De la totalidad de las actividades planificadas y realizadas (contemplando ejercicios combinados, conferencias especializadas y comités *ad hoc*), Estados Unidos ejerció como país responsable de la organización en el 33 %

de los casos, porcentaje notablemente superior al resto de los once países que organizaron al menos una actividad durante los cuatro ciclos (gráfico 3).

Gráfico 3

Cantidad de actividades planificadas en el marco de la CEA y efectivamente realizadas por país responsable, 2008-2015



Fuente: CEA (2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015). Elaboración: propia de los autores (2023).

En definitiva, en los cuatros ciclos de la CEA que tuvieron lugar entre 2008 y 2015 se vio reflejada la influencia de la diplomacia militar estadounidense en virtud de consolidar a las “nuevas amenazas” como problemáticas centrales del organismo. Así lo muestra la creciente cantidad de actividades planificadas vinculadas a los “desafíos emergentes” de seguridad y el hecho de que Estados Unidos asumiera la organización y ejecución de actividades en una proporción notablemente superior al del resto de los países miembros. Asimismo, otro indicador del rol protagónico que tuvo la diplomacia militar de Estados Unidos en el escenario continental guarda relación con la organización de un conjunto de ejercicios combinados que obraron como instancias para profundizar la cooperación regional en la lucha contra las amenazas no tradicionales.

5. Ejercicios Panamax, FA-HUM y PKO-A: laboratorios para la experimentación de los instrumentos generados en la CEA

Panamax, FA-HUM y PKO-A son instancias de entrenamiento históricamente patrocinadas y financiadas cada año por Estados Unidos y tienen un fin conjunto-combinado en las que se invita a participar a fuerzas armadas de los países americanos, entre ellos, aquellos que son miembros de la CEA. En estos ejercicios un país ejerce como coanfitrión y país sede. Panamax, por ejemplo, es un ejercicio militar en terreno que se realiza en el Canal de Panamá y está orientado a la recreación de una amenaza transnacional, por lo general vinculada con actos de terrorismo por organizaciones extremistas, que requieren de respuesta armada a pedido del gobierno de Panamá. En un porcentaje menor también se incluye la

simulación de desastres naturales o brotes pandémicos. Debido a que este ejercicio no se especializa en una determinada amenaza u operación, sino, que abarca una multiplicidad de problemáticas, puede ser clasificado para el abordaje de “nuevas amenazas” (Ejército de Estados Unidos, 2013).

Por su parte, el FA-HUM se trata de un ejercicio multinacional que incluye personal civil y militar de países americanos, junto con representantes de organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales. Consiste en promover la cooperación y coordinación interagencial para la conducción de las OACD en terreno, se focaliza en los esfuerzos para la recuperación posterior al desastre (U.S. Army, 2011a). El PKO-A, por su parte, consiste en un ejercicio de gabinete que nuclea a militares, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de mejorar la comunicación y las habilidades en la implementación de las OMP bajo los estándares de la ONU. Esta instancia de entrenamiento se presenta como una oportunidad para el desarrollo de la interoperabilidad interagencial entre organizaciones de naturaleza variada (U.S. Army, 2011b).

El Ejército de Estados Unidos asumió la responsabilidad de la organización en más de la mitad de los ejercicios combinados que fueron acordados en la CEA y realizados entre 2008-2015. Asimismo, en la mayoría de los ejercicios que sirvieron para poner en práctica las herramientas trabajadas en el seno de la CEA no solo participaron las fuerzas terrestres, esto también comprendió la participación de fuerzas aéreas y navales. Entre 2008-2015, de los diez ejercicios en terreno acordados y realizados (excluyendo a los ejercicios de gabinete), ocho fueron impulsados por el Ejército de Estados Unidos y dos por otros miembros. Los dos únicos que fueron organizados por países distintos fueron: el tercer ejercicio sobre OMP —organizado por Chile— y el ejercicio Salvar-2014 —por Argentina—. Esto puede ser tomado como evidencia de que la diplomacia militar estadounidense fue clave al momento de definir los temas de agenda de la CEA y, posteriormente, de arbitrar los medios necesarios para trasladar al terreno las iniciativas plasmadas en los Acuerdos de Comandantes.

Pese a que los ejercicios no tenían una vinculación directa con la CEA, en la práctica, terminaron siendo incorporados como actividades propias del organismo militar o, en todo caso, instancias propicias para ejecutar las iniciativas acordadas por los jefes castrenses. En efecto, en la CCEA de 2009 se dejó en claro que “para continuar con el proceso de revisión de los productos de la CEA” debía considerarse su aplicación en los ejercicios PKO-A y FA-HUM de 2010 y 2011 (CEA, 2009). Similares condiciones fueron reiteradas en los ciclos posteriores de la CEA, ante las sucesivas invitaciones del Ejército de Estados Unidos a participar en los ejercicios Panamax, FA-HUM y PKO-A (CEA, 2007, 2009, 2011, 2012a, 2013, 2015). Por caso, el Acuerdo de Comandantes de 2011 estableció que “[...] la CEA participe durante el ciclo XXX en el ejercicio FA-HUM (2012-2013)” y que los “[...] observadores de la CEA que asistan a los ejercicios FA-HUM, Panamax y PKO-A tengan la responsabilidad de obtener las mejores prácticas en CIMIC [Cooperación Cívico-Militar]” (CEA, 2011, p. 3).

Conforme a lo expuesto, es posible inferir que el grado de actividad observado en la CEA en cuanto a instancias prácticas para la prueba de las guías y procedimientos del organismo está relacionado de forma directa con un activo involucramiento y financiamiento por parte del Ejército de Estados Unidos. En efecto, todas las instancias prácticas ofrecidas por los estadounidenses promovieron el tratamiento de los tres temas claves de la agenda del organismo en el período: las OMP en el caso del ejercicio PKO-A, las OACD en el caso del ejercicio FA-HUM y las “nuevas amenazas” en el caso del ejercicio Panamax.

6. Conclusiones

Haciendo un recorrido histórico, no resulta novedoso afirmar que la CEA es una instancia de cooperación en la que Estados Unidos tiene una preeminencia en términos de participación e influencia, así como de organización y financiamiento de actividades, con el objetivo de poner en agenda sus intereses y su visión de la seguridad hemisférica. No obstante, no deja de ser importante cómo se sigue dando esta preeminencia, las formas en las que se lleva a cabo y las problemáticas que se intentan instalar como asuntos de preocupación para las fuerzas castrenses de la región. En este sentido, a lo largo del artículo se pudo demostrar que, en la década del 2000, luego de los atentados del 11S, Estados Unidos recurrió a la diplomacia militar para que las “nuevas amenazas” fueran incorporadas como un tema obligatorio de la CEA.

Esa diplomacia incorporó a la CEA un elemento adicional: la organización de ejercicios combinados en la que se invitaba a los ejércitos del hemisferio a participar. Esto en la práctica reforzaba el liderazgo de Estados Unidos en temas como las operaciones de paz, de asistencia humanitaria y de amenazas no tradicionales, como el terrorismo y el narcotráfico. Asimismo, el hecho de que Estados Unidos se desempeñara como país responsable en la mayoría de actividades de la CEA permite concluir que, sin su financiamiento, la CEA contaría con pocos espacios para poner a prueba las guías temáticas desarrolladas. El que Estados Unidos asumiera la responsabilidad de organizar la mayor parte de las actividades de la CEA y, sobre todo, auspiciara la realización de diversos ejercicios combinados regionales son indicadores de esta primacía. Cabe señalar que en América Latina casi no se realizan ejercicios combinados multilaterales sin la presencia de Estados Unidos.

Al igual que otras instancias del sistema interamericano de defensa, como la JID o la CMDA, la CEA cuenta con un grado de autonomía funcional e institucional respecto de los mecanismos políticos y civiles de cooperación en defensa y seguridad de la región. Esto refuerza la idea de que la diplomacia militar vaya por un carril separado y distinto a la diplomacia de defensa. Esta situación retoma una discusión que tuvo auge a finales del siglo xx: la del control civil sobre las fuerzas armadas. O, utilizando una terminología más crítica: la conducción política de los aparatos castrenses. Desde esta perspectiva, en el momento en que son los militares quienes asumen la elaboración de las directrices estratégicas

de la defensa —sea por falta de interés de las autoridades políticas o porque los uniformados cuentan con la autonomía y el poder suficiente para actuar como un actor independiente dentro del Estado— se genera un escenario propicio para que existan desacoples e incoherencias en la política exterior y de defensa de un país.

De igual manera, la falta de interés por parte las autoridades políticas y la ciudadanía en temas relacionados con la defensa conlleva a dificultades para implementar mecanismos de control y rendición de cuentas, necesarios en todas las políticas públicas. Aunque en la región se ha logrado avances significativos en la educación de civiles especializados en defensa, es esencial contar con instancias de formación y creación de burocracias que sean capaces de adaptarse a los cambios políticos y permitan un control efectivo y eficiente de las Fuerzas Armadas. En este sentido, resultan beneficiosos los órganos encargados de seleccionar, formar y capacitar a profesionales estatales muy competentes, similares a los presentes en las cancillerías y los poderes judiciales.

Este asunto no resulta menor, teniendo en cuenta el contexto de remilitarización de la política latinoamericana que se viene dando en la última década y en el que Estados Unidos juega un rol fundamental. Poner en claro cómo las agencias e instancias de seguridad discuten, debaten y acuerdan iniciativas sobre temas que involucran a los aparatos militares, sin demasiada observancia por parte de las instancias civiles y políticas dado el nivel de autonomía de la CEA, sirve para ilustrar y, por qué no, alertar de temas que no están bajo la lupa del debate público pero que tienen implicancias sobre el rol de las fuerzas armadas en América Latina y los problemas que deben enfrentar.

7. Referencias bibliográficas

- Bartolomé, M. (2017). Diplomacia de defensa y fuerzas armadas españolas en Iberoamérica. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(2), pp. 261-280. <https://n9.cl/zlcwz>
- Battaglini, J. (2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales*, 160, pp. 7-33. <https://n9.cl/lgd5t>
- Bigo, D. (2000). When two become one. Internal and external securitizations in Europe. In M. Kelstrup & M. Williams (Eds.), *International Relations theory and the politics of European Integration. Power, security and community* (pp. 171-204). Routledge.
- Brenner, P., & Hershberg, E. (2013) Washington e a ordem hemisférica: explicações para a continuidade em meio à mudança. *Lua Nova*, 90, pp. 37-63. <https://n9.cl/0zb7b>
- Cardinale, M. (2015). *Seguridad internacional y derechos humanos: en busca de una mirada autónoma para América del Sur* (Tesis del doctorado en Ciencias Sociales). Universidad Nacional de Entre Ríos, Concepción.
- Caviasca, G. (2015). *La actuación del General Jorge Carcagno en la X Conferencia de Ejércitos Americanos en Caracas. Significado, antecedentes y debates*. Serie Documentos de Trabajo. Escuela de Defensa Nacional.

- Chateau, C. (2007). Diplomacia y cooperación militar en el ámbito multilateral: la Conferencia de Ejércitos Americanos, historia y perspectiva. *Military Review*, enero-febrero, pp. 39-55. <https://n9.cl/5iqpg>
- Cottey, A., & Forster, A. (2004). *Reshaping Defense Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. Routledge.
- Enciso, F. (2019). Bases militares estadounidenses en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 235, pp. 625-630. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.62573>
- Evans, G. (1994). Cooperative security and intrastate conflict. *Foreign Policy*, 96, pp. 3-20. <https://www.jstor.org/stable/1149213>
- Flockhart, T. (Ed.) (2014). *Cooperative security: NATO's partnership policy in a changing world*. DIIS Reports, Danish Institute for International Studies.
- Frenkel, A. (2019). Disparen contra las olas: securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina. *Íconos*, 64, pp. 183-202. <https://n9.cl/16h453>
- Gastaldi, S. (2017). El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa argentina (2008-2015). *Niterói RBED*, 4(2), pp. 175-197. <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.74981>
- Hakim, P. (2006). Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs*, 85(1), pp. 39-53. <https://doi.org/10.2307/20031841>
- Hirst, M. (2006). La fragmentada agenda de (in)seguridad regional. *Seguridad y Democracia*. Seguridad Regional 1. Fundación Friedrich Ebert.
- Klotz, A. (2008). Introduction. In A. Klotz & D. Prakash (Ed.), *Qualitative methods in international relations* (pp. 1-17). Palgrave Macmillan.
- López, R. (2002). *Brasil y los nuevos escenarios en la seguridad hemisférica*. Ponencia presentada ante el Primer Congreso de Relaciones Internacionales IRI. La Plata, 14 y 15 de noviembre. <https://n9.cl/akh33>
- Lowenthal, A. (2011). The Obama Administration and the Americas. In A. Lowenthal *et al.* (Eds.), *Shifting the balance: Obama and the Americas* (pp. 1-28). Brookings Institution Press.
- Míguez, M. (2016). *Los debates sobre la defensa entre Argentina y Brasil en la X Conferencia de Ejércitos Americanos. Política interna y política externa, una lectura desde la problemática de la Guerra Fría*. Ponencia preparada para la IX Jornada de Sociología de la UNLP. Ensenada, 6-7 de diciembre. <https://n9.cl/q4h7i>
- Milani, L. (2021). U.S. foreign policy to South America since 9/11: neglect or militarisation? *Contexto Internacional*, 43, pp. 121-146. <https://n9.cl/kyu7x>
- Montenegro, G. (2003). Nuevas amenazas. Aproximación desde una perspectiva internacional. En E. López y M. Sain (eds.), "Nuevas amenazas". *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para Argentina y Brasil*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Moodie, M. (2000). *Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations*. Cooperative Monitoring Center Occasional Paper.
- O'Keefe, T. (2018). *Bush II, Obama, and the decline of U.S. hegemony in the Western Hemisphere*. Routledge.

- Pagliari, G. (2006). Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49, pp. 26-42. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292006000100002>
- Russell, R. (2006). América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida. *Nueva Sociedad*, 206, pp. 48-62. <https://nuso.org/articulo/especial-desdenable-codiciada-o-perdida/>
- (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255-274). GEL.
- Saint-Pierre, H. (2011). “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, 33(2), pp. 407-433. <https://n9.cl/uftmik>
- Tokatlian, J. (2003). El orden sudamericano después de Irak. *Revista Nueva Sociedad*, 185, pp. 102-114. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3125_1.pdf
- Varas, A. (1995). La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría. En O. Pellicer (ed.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. Universidad de las Naciones Unidas.
- Visconti, S., y Rodríguez, U. (2012). Antecedentes de la Operación Cóndor: la Conferencia de Ejércitos Americanos (Montevideo, 1974) y la coordinación de los servicios de inteligencia y los aparatos represivos en el Cono Sur. *Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, 1(1), pp. 139-150.
- Winer, S. (2015). *Doctrina de inseguridad mundial: Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región*. Prometeo.

Documentos normativos

- Conferencia de Ejércitos Americanos [CEA] (2023). Página oficial de la CEA. <https://www.redcea.com>.
- (2021). Reglamento de la CEA. Actualizado para la Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos del Ciclo XXXIV, 4 de noviembre de 2021, Buenos Aires, República Argentina.
- (2015). Informe Final de la XXXI Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos, 20 de noviembre. Bogotá, Colombia.
- (2013). Informe Final de la XXX Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos, 25 de octubre. México D. F., México.
- (2012a). Informe Final de la Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos de Carácter Extraordinario, 10 al 13 de diciembre. México D. F., México.
- (2012b). Informe Final de la Conferencia Especializada en Amenazas y Riesgos Emergentes, 22 al 26 de octubre. Bogotá, Colombia.
- (2011). Acuerdo de Comandantes de la XXIX Conferencia de Ejércitos Americanos, 28 de octubre. Lima, Perú.
- (2009). Acuerdo de Comandantes de la XXVIII Conferencia de Ejércitos Americanos, 30 de octubre. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- (2007). Informe Final de la XXVII Conferencia de Comandantes de los Ejércitos Americanos, 8 de noviembre. Brasilia D. F., Brasil.

- Departamento de Defensa de Estados Unidos (2012). *La política de defensa para el hemisferio occidental*. Departamento de Defensa de Estados Unidos.
- Ministerio de Defensa del Reino de España (2011). *Plan de Diplomacia de Defensa*. Catálogo General de Publicaciones Oficiales. Dirección General de Relaciones Institucionales.
- Oficina de Enlace del Ejército de EEUU frente a la CEA (2020). Orientación: Conferencia de Ejércitos Americanos, febrero de 2020.
- U.S. Army (2013). Army South, partner nations complete PANAMAX 2013 exercise. By Robert Ramon. <https://n9.cl/xous5>
- _____ (2011a). Fuerzas Aliadas Humanitarias 2011. By USARSOUTH for STAND-TO. <https://n9.cl/crc5j>
- _____ (2011b). US Army South and Peacekeeping Operations - Americas, US By USARSOUTH for STAND-TO. <https://n9.cl/q5vcf>