



## Revista Política y Estrategia N° 131, (2018)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i131>

Para citar este artículo/To cite this article: CALDERÓN, Emilse: *“La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo”*

Revista Política y Estrategia N° 131. 2018 Pp 57-79

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i131.206>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



**La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.**

## LA DEFENSA ARGENTINA DEL SIGLO XXI: DEL ACTIVISMO SUBREGIONAL AL GLOBALISMO RELATIVO<sup>∞</sup>

EMILSE CALDERÓN\*

### RESUMEN

*El presente artículo analiza la inserción internacional de Argentina en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales durante el siglo XXI en función del repaso de las propuestas esgrimidas desde el kirchnerismo y el macrismo para la defensa nacional. Partiendo de un abordaje metodológico cualitativo, la idea que se sustenta es la falta de resultados concluyentes para mejorar el modo de estar en el mundo que tiene Argentina con respecto a la seguridad internacional, tanto con la gestión kirchnerista y su planteo de activismo subregional como con los intentos macristas de globalismo relativo. En este sentido, deviene central la mirada teórica interméstica que destaca el condicionamiento del contexto doméstico, en este caso, a través de la carencia de una conducción política sólida de la Defensa que brinde una respuesta a las problemáticas estructurales del sector.*

**Palabras clave:** defensa nacional; inserción internacional; política exterior, conducción política de la defensa; kirchnerismo; macrismo.

### THE ARGENTINE DEFENSE OF THE 21ST CENTURY: FROM SUBREGIONAL ACTIVISM TO RELATIVE GLOBALISM

### ABSTRACT

*This article analyzes the international insertion of Argentina in the strategic-military dimension of International Relations during the 21st century, based on the revision of the proposals made from Kirchnerism and Macrismo for national defense. Starting from a qualitative methodological approach, the idea sustained is the lack of conclusive results to improve the way of being in the world that*

---

\* Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ex becaria CONICET (posgrado tipo I y II y posdoctoral), Fulbright y National Defense University, Argentina. emilsecalderon@hotmail.com

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 250418 - Fecha de aceptación: 290518.

*Argentina has, with respect to international security, both with the Kirchnerist management and its sub-regional activism proposal, and with the Macristas attempts of relative globalism. In this sense, the external - internal theoretical perspective that emphasizes the conditioning of the domestic context, through the lack of a solid political leadership of the Defense that may provide an answer to the structural problems of the sector, becomes central in this case.*

**Key words:** national defense; international insertion; foreign policy; political defense conduction; kirchnerism; macrismo.

## **A DEFESA ARGENTINA DO SÉCULO XXI: DO ATIVISMO SUB-REGIONAL À GLOBALISMO RELATIVO**

### **RESUMO**

*Este artigo analisa a inserção internacional da Argentina na dimensão estratégico-militar das Relações Internacionais durante o século XXI, com base na revisão das propostas feitas pelo Kirchnerismo e Macrismo para a defesa nacional. A partir de uma abordagem metodológica qualitativa, a idéia sustentada é a falta de resultados conclusivos para melhorar a maneira de ser no mundo que a Argentina tem em relação à segurança internacional, tanto com a gestão Kirchnerista quanto com a proposta de ativismo sub-regional e com a tentativas macristas de globalismo relativo. Nesse sentido, a perspectiva teórica intersetorial que enfatiza o condicionamento do contexto doméstico torna-se central, neste caso, pela falta de uma sólida liderança política da Defesa que responda os problemas estruturais do setor.*

**Palavras-chave:** defesa nacional; inserção internacional; política externa; condução de defesa política; kirchnerismo; macrismo.

### **INTRODUCCIÓN**

En Argentina los debates acerca del estado del Sistema de Defensa Nacional y de la Política de Defensa<sup>1</sup> tienen un denominador común: el desaliento que generan en función de una realidad que parece inmodificable pese a los cambios políticos e ideológicos acontecidos a nivel de la conducción política nacional. Es así como los albores del siglo XXI ya han sido testigo del paso de los

---

<sup>1</sup> Se comprende por Política de Defensa aquella política pública que promueve la seguridad del Estado Nacional en un contexto de anarquía internacional y que cuenta con una faceta doméstica y otra externa.

gobiernos kirchneristas con doce años de gestión y la promesa incumplida del retorno del Estado y su involucramiento en todos los aspectos de la vida política de la Nación, incluido el sector de la Defensa<sup>2</sup>. Asimismo, la llegada promisoriosa del macrismo ya ha dejado varios sinsabores en lo que respecta al futuro de las Fuerzas Armadas pese a que, como afirman desde el propio gobierno, es una institución democrática crucial para el logro de los objetivos de campaña<sup>3</sup>.

Pero este panorama no sorprende y tampoco es ajeno a la realidad regional dado que, desde el fin del conflicto bipolar con el triunfo del bloque occidental liderado por Estados Unidos, los asuntos de Defensa han perdido peso como parte de la cosa pública en los Estados latinoamericanos. A excepción de algunos casos puntuales, la Defensa en tanto área de acción política no se ha caracterizado por despertar el interés de las sociedades nacionales y, por ende, no ha sido percibida por las dirigencias como un tema de la agenda doméstica susceptible de atraer votos al momento de las elecciones<sup>4</sup>. De hecho, en Argentina esta tendencia se encuentra fuertemente instalada a instancias de un pasado muy poco memorable ligado a la intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política del país, particularmente durante la última dictadura militar. Esto propicia un escenario complejo en el que se articulan distintas variables susceptibles de ser analizadas. Por un lado, se conjugan una gestión deficiente de la Política de Defensa como política pública, un Estado que adolece de una institución militar operativa para la realización de su misión principal y una sociedad civil dividida respecto a la necesidad misma de la existencia de dicha institución y de cuál debe ser su rol. Por el otro, un Estado que no ha definido de manera certera el “modo de estar en el mundo” que aspira a desarrollar, en este caso, frente al devenir de la seguridad internacional<sup>5</sup>.

El presente artículo, entonces, recupera esta última arista de la problemática en cuestión y propone como interrogante a dilucidar ¿en qué medida la faceta externa de la Política de Defensa argentina, articulada con la dimensión estratégico-militar de la política exterior y guiada por una estrategia de inserción<sup>6</sup>, produjeron resultados conducentes con mejorar el modo de estar en el mundo en lo que respecta a las cuestiones de seguridad internacional durante el período

---

<sup>2</sup> El Frente para la Victoria llegó al poder de la mano de Néstor Kirchner en mayo 2003, luego en 2007 asumió como presidente Cristina Fernández de Kirchner y fue reelecta en 2011, concluyendo su mandato en diciembre de 2015.

<sup>3</sup> Cambiemos ganó las elecciones de diciembre de 2015 bajo la conducción de Mauricio Macri.

<sup>4</sup> PION BERLIN, David y TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin American Research Review*, Texas, vol 42 (No. 3): 2-22, 2007.

<sup>5</sup> PARADISO, José. Ideas, ideologías y política exterior en Argentina, [en línea] 2007 [Fecha de consulta: 16 de julio de 2016]. Disponible en <http://www.funag.gov.br/bibliotecadigital/revistas-dep>

<sup>6</sup> La estrategia de inserción internacional que un Estado despliega consiste en un conjunto de lineamientos y premisas que guían su accionar externo y es susceptible de ser analizada a través de sus supuestos ideológicos subyacentes, la auto-percepción del Estado y la percepción del sistema internacional.

do 2003-2017? La idea que se sustenta a lo largo del escrito es que la Defensa Nacional en el siglo XXI, sea durante el período de activismo subregional del kirchnerismo o con los intentos de globalismo relativo del macrismo, no cuenta con resultados concluyentes que mejoren el modo de estar de Argentina en el mundo con respecto a la seguridad internacional.

Desde un punto de vista metodológico, se plantea un abordaje cualitativo dado su mayor pertinencia para la obtención y reconstrucción de la evidencia empírica. El mismo se concreta a través de un estudio de caso, que emplea como técnicas de recolección de datos los fichajes bibliográficos y documentales de las fuentes escritas primarias y secundarias las cuales son trabajadas mediante la técnica de análisis de contenidos. Asimismo, se puede anticipar que la sistematización del contenido contempla un esquema de cuatro apartados. Estos se dedican respectivamente a abordar el modelo de inserción internacional del Frente para la Victoria centrado en el activismo subregional, la propuesta de Cambiemos de un globalismo relativo y una referencia a la persistencia de los problemas estructurales del sector que, finalmente, dan lugar a un apartado conclusivo que los enlaza a un intento de explicar los motivos por los cuales las propuestas del kirchnerismo y macrismo no devienen en resultados concluyentes para la inserción.

Por último, y con respecto a los dos apartados finales cabe señalar que, si bien este artículo deja a un lado la faceta doméstica de la Política de Defensa como contenedora de los asuntos ligados a la política militar y a la planificación de la Defensa Nacional en términos estratégicos, tácticos y operativos, se parte de un enfoque interméstico de las Relaciones Internacionales. Tal mirada sobre el modo en que la política doméstica condiciona la política exterior, recogido de los aportes teóricos de Robert Putnam, Gideon Rose y Celso Lafer, se despliega en función de la existencia de un contexto interno marcado por la deuda crónica en torno a las capacidades de las Fuerzas Armadas y la dilución de su misión principal frente al ejercicio asiduo de las tareas secundarias. Ambas problemáticas atraviesan al sector desde el retorno de la democracia en 1983 y no han podido ser subsanadas.

## **EL ACTIVISMO SUBREGIONAL DEL KIRCHNERISMO**

Pasados los primeros tiempos del gobierno de Néstor Kirchner cuando la política exterior estuvo abocada a definir el proceso de renegociación de la deuda externa y, específicamente, en 2005 a partir del mandato de Nilda Garré en la cartera de Defensa, el sector comenzó a contar con una inusitada atención por parte del gobierno nacional. La conducción Política de la Defensa se materializó desde una perspectiva formal-legal y se lograron avances en la gestión general del área. Así, varias medidas para afianzar la supremacía civil sobre la institución militar se fueron sucediendo al igual que algunas decisiones concernientes a cla-

rificar las premisas del Sistema de Defensa Nacional vinculadas al Planeamiento Estratégico Militar y Logístico, el Sistema de Investigación y Desarrollo de la Defensa y la producción para la Defensa<sup>7</sup>. En lo referido a la dimensión externa, por otra parte, el kirchnerismo mantuvo el correlato entre su estrategia de inserción internacional y los lineamientos externos establecidos para la Política de Defensa y esto se reflejó en una política exterior con resultados preponderantemente positivos en función de los objetivos propuestos.

De este modo, la estrategia de inserción kirchnerista partió de supuestos ideológicos cercanos al autonomismo de Juan Carlos Puig y se dirigió a mostrar un cambio en la política externa asociado al distanciamiento del pasado. Por tanto, se levantaron las banderas del final del alineamiento automático con Estados Unidos y de la necesidad de alcanzar una inserción en el sistema internacional más beneficiosa a través de la integración subregional, poniendo el foco de atención en el Mercosur. Asimismo, dicha estrategia se instauró en base a una autopercepción del Estado positiva ligada a la superación de la des-inserción generada en 2001 mediante un proyecto anclado en la identidad nacional, la cual se configuró en torno a la condición de Argentina como un país en desarrollo y latinoamericano. De este modo, la premisa basal fue la necesidad de diseñar un proyecto propio que permitiera a la Argentina ingresar y pensar al mundo desde su identidad nacional<sup>8</sup>. Este supuesto modificó el orden de prioridades en política exterior y jerarquizó la relación con Brasil, América del Sur y, en general, Latinoamérica. Además, tal estrategia de inserción percibía al sistema internacional como multipolar y global favoreciendo al multilateralismo y la diversificación de vínculos, aunque sin soslayar la existencia de los dobles estándares, los efectos negativos de la globalización y la tendencia del sistema internacional a la conformación de bloques. De hecho, tales bloques en tanto instancias de cooperación se comprendían como herramientas de autonomía para contrabalancear los efectos nocivos de la globalización y permitir que el Estado tuviese una inserción más provechosa gracias a la promoción de los intereses nacionales desde una plataforma regional.

Consecuentemente, la estrategia de inserción durante el kirchnerismo se construyó de adentro hacia afuera<sup>9</sup> en tanto continuación necesaria de una política doméstica sustentada en el mercado interno y se privilegió los vínculos, prime-

---

<sup>7</sup> CALDERÓN, Emilse. La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas, *Relaciones Internacionales*, La Plata (N° 50), 2016.

<sup>8</sup> KIRCHNER, Néstor. Discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, [en línea] 2003 [Fecha de consulta: 20 de julio de 2010]. Disponible en [http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso\\_de\\_nestor\\_kirchner\\_25\\_de\\_mayo\\_de\\_2003.php](http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php)

<sup>9</sup> BUSSO, Anabella. Notas sobre la estrategia de inserción internacional. *En su*: Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011). Rosario, UNR, 2016. pp. 31-48.

ro, con el Mercosur como instancia de integración, luego la Unasur y la Celac en tanto mecanismos de diálogo y cooperación en la dimensión político-diplomática. Asimismo, se reforzaron algunas relaciones bilaterales específicas, en particular con Venezuela, China y Rusia.

Por otra parte, la estrategia de inserción internacional referenciada estuvo en consonancia con la confección de la Política Internacional de Defensa que reflejó los lineamientos externos de la Política de Defensa. La misma, establecida en el decreto 1714/09<sup>10</sup>, comenzó a aplicar la derogación de las hipótesis de conflicto con los países de la región a la planificación del instrumento militar al adoptarse una lógica de planeamiento por capacidades. Además, se instauró un modelo de Defensa defensivo, autónomo y cooperativo que situó a Sudamérica como área prioritaria de acción externa y a Latinoamérica como segundo círculo de interés estratégico. De este modo, Argentina liga de manera sustantiva su inserción internacional a la subregión favoreciendo los lazos cooperativos a través del fomento de la confianza mutua y de instancias de diálogo político sobre la Defensa, como el Consejo de Defensa Sudamericano. En sintonía con esto, además, el kirchnerismo propone la reconstrucción de la industria de Defensa con miras a ampliar en el mediano y largo plazo el margen de autonomía en el equipamiento de las Fuerzas y en la adquisición de capacidades.

Por último, la dimensión estratégico-militar de la política exterior reflejó la correspondencia arriba indicada entre los lineamientos externos de la Política de Defensa y la estrategia de inserción internacional. Ello en función, particularmente, de la atención otorgada por el gobierno nacional al fortalecimiento de Unasur como bloque capaz de consensuar posiciones comunes con respecto a los asuntos de paz y seguridad internacional. En este sentido, Argentina apoyó la creación del Consejo de Defensa Sudamericano en 2008 y participó activamente en la concreción de sus planes de acción. Asimismo, propuso el establecimiento del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa en 2009 e, incluso, mediante el Decreto 1691/06 le adició a las Fuerzas Armadas una cuarta tarea subsidiaria ligada a su contribución con el proceso de construcción de un sistema de Defensa subregional<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, a nivel regional y a propuesta de Argentina, se constituyó la Asociación Latinoamericana de Centros para Operaciones de Paz en 2007 y el país participó en el mecanismo “2x9” para Haití. Finalmente, también se buscó robustecer los vínculos de confianza mutua y cooperación a nivel bilateral, particularmente con los Estados sudamericanos y, en general, con el resto de los países de América Latina. Así, se concretaron experiencias de comple-

---

<sup>10</sup> Directiva de Política de Defensa Nacional [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2010]. Disponible en [http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco\\_legal/index.html](http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html)

<sup>11</sup> Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas [en línea] 2006 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2009] [http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco\\_legal/index.html](http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html)

mentación e integración con Chile (Cruz del Sur) y Perú (Compañía de Ingenieros General San Martín); se suscribieron 29 acuerdos bilaterales con Estados de la región frente a 15 firmados con países del resto del mundo y entre los cuales se encuentran el Tratado de Maipú con Chile y el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Defensa con Brasil<sup>12</sup>, se realizaron el 80% de los ejercicios militares combinados con Estados sudamericanos, siendo el 30% con Brasil y el 27% con Chile y se concretó con Brasil el proyecto Gaucho, entre otros<sup>13</sup>.

Considerando lo expuesto, se puede concluir que durante la gestión kirchnerista existe una especie de tríada virtuosa constituida por la estrategia de inserción, la Política de Defensa y la política exterior con resultados que se presumen positivos con relación a la inserción internacional de Argentina y que decantaron en un especie de activismo subregional. Esta promoción del bloque sudamericano como instancia de diálogo y cooperación puede ser leída en el marco de las cuotas de autonomía relacional<sup>14</sup> que potencialmente es capaz de brindar en tanto plataforma subregional que respalda discursivamente el accionar internacional de Argentina en relación a cuestiones específicas. Al respecto, baste con mencionar el respaldo de la Unasur al reclamo histórico de Buenos Aires referido a Malvinas, a través de la reafirmación del interés regional por este territorio en particular y del rechazo a las actividades unilaterales del Reino Unido, específicamente, la exploración de recursos naturales no renovables de la plataforma continental argentina y la realización de ejercicios militares. De hecho, los Estados sudamericanos se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarboles la bandera ilegal de las Islas Malvinas<sup>15</sup>.

No obstante, se debe aclarar que dicho activismo a partir de 2011 empieza a perder impulso en un contexto de incremento de la tensión en el vínculo con Estados Unidos articulado con la complejización de las realidades nacionales de varios Estados sudamericanos y el corrimiento de Chávez, Da Silva y Kirchner como figuras promotoras de la unidad subregional. Incluso, al mismo tiempo, se concretan otros cursos de acción con un sentido distinto y que pueden ilustrarse con la firma de los acuerdos de cooperación con Rusia y China. Sin embargo, el kirchnerismo mantuvo su discurso oficial sobre la necesidad de promocionar la

---

<sup>12</sup> Ministerio de Defensa. Detalle en la reducción del gasto en la jurisdicción defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/latam/2017/03/15/noticia-filtrado-documento-interno-ministerio-defensa-argentino-proponiendo-amplios-recortes.html>

<sup>13</sup> CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

<sup>14</sup> RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos* [en línea]. 2002, N° 21 [Fecha de consulta 15 de julio de 2017]. Disponible en: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>

<sup>15</sup> Comunicado 10 de agosto de 2009. Cuestión de las Islas Malvinas [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2011]. Disponible en: [https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/UNASUR\\_2009\\_-\\_quito\\_-\\_cuestion\\_de\\_las\\_islas\\_malvinas.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/UNASUR_2009_-_quito_-_cuestion_de_las_islas_malvinas.pdf)

Unasur y el Consejo de Defensa Sudamericano al igual que los vínculos bilaterales tradicionales y continuó proyectando un accionar externo conducente con ello. Entre los principales ejemplos de ello se encuentran la realización entre 2011 y 2015 de los Ejercicios Conjuntos Combinado Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz “Unasur”; la participación desde 2014 de FADEA en Unasur Aero S.A.; la concreción de 10 de los 29 acuerdos bilaterales firmados desde 2003 con países de la región son posteriores a 2011; el fortalecimiento del vínculo con Chile en relación a la política antártica y a la implementación del acuerdo de Maipú al igual que el diálogo y cooperación con Brasil<sup>16</sup>.

## LA PROPUESTA DE GLOBALISMO RELATIVO DEL MACRISMO

El macrismo lleva adelante su gestión desde hace casi dos años y medio y las acciones externas del gobierno se direccionaron a subrayar un cambio de rumbo que implica una recomposición del vínculo con Estados Unidos y la potenciación de las relaciones con los Estados europeos. En este marco, la conducción política de la Defensa adolece de un planteo formal que se haya dado a conocer públicamente de cuál es la Política de Defensa. Sin embargo la misma se puede dilucidar a través de las señales dadas con respecto a una vocación de reconstrucción del vínculo con la institución militar y la puesta en valor de su rol de cara a la sociedad civil. En este sentido, se destaca la toma de decisiones a nivel doméstico que apuntan a revalorizar a las Fuerzas Armadas en cuestiones de forma y con un significado simbólico, pero también de fondo y con implicancias para la gestión del sector<sup>17</sup>. Asimismo, se advierte una retórica favorable a la puesta en marcha de acciones destinadas a recomponer las capacidades de las Fuerzas a través de adquisiciones y de la producción de la industria de Defensa Nacional.

En cuanto a la estrategia de inserción de Cambiemos, parte de sus supuestos ideológicos se pueden situar bajo el ala del paradigma globalista y se basa en una autopercepción del Estado positiva en el sentido de que Argentina vivencia un cambio aperturista en función de su vuelta al mundo y la desideologización de la política exterior que apunta a evitar la confrontación y, por ende, el aislamiento internacional<sup>18</sup>. El sistema internacional se percibe como atravesado por la globalización cuyas consecuencias se entienden únicamente como oportu-

---

<sup>16</sup> ACTIS, E., BUSSO, A., CALDERÓN, E. y ZELICOVICH, J. De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015), *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario (N°125), enero-junio 2017.

<sup>17</sup> CALDERÓN, Emilse. El perfil doméstico de la Política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario (N°125), enero-junio 2017.

<sup>18</sup> FRENKEL, Alejandro. Muevan el mundo que me quiero subir: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2017]. Disponible en: <http://www.oralc.com.uy/wp-content/uploads/informe-de-coyuntura-n%c2%ba2-oralc-editado.pdf>

nidades que el país debe aprovechar<sup>19</sup>. Por lo tanto, la estrategia de inserción se construye de afuera hacia adentro y el rol protagónico lo tienen las inversiones externas y la integración competitiva en los mercados globales de los sectores de la economía nacional ligados a los commodities<sup>20</sup>. Esta visión del mundo no reconoce una jerarquía de Estados al momento de buscar estrechar lazos por lo que marca la necesidad de construir relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo<sup>21</sup>. No obstante, es innegable que Washington es el eje de esta estrategia de inserción y a partir de la recomposición del vínculo se espera fortalecer el acercamiento a las potencias occidentales en general. Por otra parte, si bien la región latinoamericana figura como un espacio primordial de la política exterior, las aspiraciones integracionistas se canalizan a través del Mercosur y la Alianza del Pacífico, dejándose de lado a la Unasur y la Celac. En este sentido, la decisión adoptada en abril del corriente año de abandonar la Unasur dadas las disidencias con la actual presidencia de Bolivia resulta esclarecedora de tal accionar. Por tanto, se privilegia una estrategia de inserción más ligada a lo económico-comercial sustentada en la integración regional entendida bajo el paradigma de regionalismo abierto, en concordancia con la necesidad de contar con una plataforma regional para insertarse en los mercados globales, atraer capitales, potenciar la exportación de commodities y no afectar el vínculo con Estados Unidos. Luego sí, aparecen China y Rusia como países de interés.

En lo referido a la dimensión externa de la Política de Defensa, la carencia de documentación oficial acerca de lo que en el kirchnerismo se conoció como la Política Internacional de la Defensa, torna difícil indicar si existe o no un correlato de aquella con la estrategia de inserción internacional. Esto, además de operar en contra de la transparencia como premisa importante de la conducción política de la Defensa, obstaculiza el análisis sobre cómo dicha vinculación se refleja en la política exterior para evaluar si la misma cuenta o no con resultados positivos. No obstante, las declaraciones y decisiones adoptadas por el Ejecutivo Nacional y la cartera de Defensa permiten caracterizar las directrices externas de la Política de Defensa, pudiéndose confirmar la continuidad de la derogación de las hipótesis de conflicto así como también del modelo defensivo. No ocurre esto con las dimensiones postuladas para dicho modelo ya que se deja de lado la autonómica y se modifica el eje estratégico de la cooperativa, anulándose la lógica de círculos concéntricos que le otorgaba un sitio de privilegio a América del Sur como área prioritaria de acción externa.

---

<sup>19</sup> MACRI, Mauricio. Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 5 de junio de 2016]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauriciomacri-antelaasamblealegislativa>

<sup>20</sup> BUSSO. Loc. Cit.

<sup>21</sup> MACRI. Loc. Cit.

Por tanto, existe cierta correspondencia entre los lineamientos externos de la Política de Defensa deducidos de la praxis política del gobierno de Cambiemos y su estrategia de inserción internacional. Así también, se puede afirmar que tal correspondencia se refleja en la dimensión estratégico-militar de la política exterior lo cual resulta evidente, por ejemplo, con el relegamiento sufrido por el Consejo de Defensa Sudamericano como instancia de diálogo y cooperación específica de los asuntos de Defensa y el relanzamiento de las relaciones con Estados Unidos. De hecho Washington es identificado como interlocutor principal y el gobierno de Macri ha favorecido la recomposición de un vínculo mucho más fuerte en las cuestiones de Seguridad Internacional, siendo la visita de Obama en 2016 y los compromisos establecidos sobre seguridad y Defensa el puntapié inicial en tal sentido. Asimismo, los múltiples contactos con funcionarios de alto nivel del gobierno norteamericano sostenidos por la cartera de Defensa cuya agenda se focaliza en el narcotráfico, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y el terrorismo. Bajo la administración Trump es esperable que esos nuevos bríos en el vínculo bilateral tengan continuidad porque, si bien aún no está clara la política que se pretende desarrollar con América Latina, en posguerra fría la política exterior hacia la región es conducida preponderantemente según las premisas del Departamento de Defensa cuyo accionar se articula en función de la lucha contra el narcotráfico<sup>22</sup>.

Por otra parte, esa recomposición de relaciones con el país del norte es acompañada por dos líneas de acción complementarias. Una direccionada a reposicionar la arquitectura de seguridad continental por sobre los avances del Consejo de Defensa Sudamericano para propiciar el retorno de Argentina, a decir del entonces ministro Martínez, a sus lugares de pertenencia originales<sup>23</sup>. Esta decisión diluye la prioridad estratégica de la Unasur y se ilustra, por ejemplo, en la suspensión de los Ejercicios combinados Unasur en 2016 y 2017 así como en la escasa actividad del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa y la Escuela Sudamericana de Defensa. En este sentido, el último acontecimiento antes mencionado sobre la permanencia de Argentina en la Unión refuerzan la idea de la escasa probabilidad de que la gestión de Macri accione fomentando el diálogo a nivel sudamericano.

Otro curso de acción es el dirigido a relanzar las relaciones con Estados cercanos a Washington por lo cual las reuniones de Martínez han sido mayoritariamente con funcionarios de primera línea de países como Francia, Bulgaria, República Checa, España e Israel, siendo asiduas las declaraciones sobre la

---

<sup>22</sup> CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

<sup>23</sup> Info de Prensa N° 257/16. El ministro Martínez se reunió con el presidente del Consejo de Delegados de la Junta Interamericana de Defensa [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notid=277>

voluntad del gobierno de normalizar relaciones que han sido tradicionales para Argentina y que en los últimos años se habían encontrado como mínimo descuidadas. Por su parte las agendas, en términos generales, incluyeron las posibilidades de entablar relaciones comerciales a través de adquisición de equipos por parte de Argentina y de realizar proyectos conjuntos así como cuestiones ligadas a intercambios, formación y capacitación y la cooperación en el marco de las misiones de mantenimiento de la paz.

Para finalizar, el gobierno de Macri también ha reafirmado los vínculos con las contrapartes tradicionales y de mayor relevancia que tiene Argentina en el área de Defensa, Chile y Brasil, a través de la concreción de distintas reuniones al más alto nivel en las que se conversó sobre misiones de paz, programas antárticos, control y monitoreo de las fronteras y cooperación científico y técnica. Asimismo, persistieron las vinculaciones nuevas establecidas por el gobierno kirchnerista con China/Rusia mediante declaraciones de intención en ese sentido y la continuidad de los proyectos preexistentes<sup>24</sup>.

Considerando lo expuesto, durante la gestión macrista se puede concluir la existencia de cierta correspondencia entre los lineamientos externos de la Política de Defensa deducidos de la praxis política y la estrategia de inserción internacional la cual decantó en un globalismo relativo, dado que el vínculo con Estados Unidos se perfila como central y determinante en materia de inserción. En cuanto a los resultados de dicho globalismo, dado que el tiempo que dista entre la asunción de Cambiemos y la escritura de este artículo es mucho más reducido que el comprendido para el caso de los gobiernos del Frente para la Victoria, es difícil avizorar el carácter de los mismos en términos de positivos o no. Sin embargo, sí se proyectan con mayor certeza las dudas con respecto al abandono de ciertos cursos de acción desplegados durante el kirchnerismo a favor de la promoción de la subregión como espacio de defensa común, para ser reemplazados por el retorno de un vínculo con Washington cuyo eje en temas de defensa pasa por las amenazas no tradicionales.

## **Y COMO TELÓN DE FONDO DE LAS PROPUESTAS PARA LA DEFENSA NACIONAL DEL SIGLO XXI...**

Habiendo presentado la propuesta del Frente para la Victoria y de Cambiemos como insumos para, en el apartado final del artículo, analizar si las mismas redundaron en una situación provechosa desde la perspectiva de la inserción internacional de Argentina en los asuntos de seguridad internacional, es necesario atender al devenir de la dimensión doméstica de la Política de Defensa en or-

---

<sup>24</sup> Los encuentros sostenidos entre el Ministerio de Defensa y los funcionarios de distintos Estados se pueden consultar en la sección de noticias de la página web de dicho ministerio.

den al enfoque interméstico anunciado en la introducción. Más específicamente, observar si la conducción política de la Defensa en tanto "...gestión integral del Estado sobre esa área para elaborar y supervisar la implementación de la Política de Defensa como política pública"<sup>25</sup>, puede considerarse de calidad. Esto, para el caso de Argentina, supone responder a las problemáticas que atraviesan al sector desde la vuelta a la democracia, es decir, la deuda crónica en torno a las capacidades de las Fuerzas Armadas y la dilución de su misión principal frente al ejercicio asiduo de las tareas secundarias. Estas problemáticas se ligan, respectivamente, por un lado, a la combinación nociva de un porcentaje minúsculo del presupuesto de Defensa destinado a inversiones para, cuanto menos, mantener operativos y actualizar los recursos materiales de las Fuerzas, con la continuidad de un despliegue territorial, una estructura y un funcionamiento de la institución castrense que responden a los criterios vigentes durante la Guerra Fría cuya lógica de conflictividad era distinta. Por otro lado, se vinculan con la preponderancia del empleo de la institución militar en tareas secundarias lo cual, considerando el escenario en torno a sus capacidades, dificulta seriamente sus probabilidades de estar en condiciones de concretar la que, legalmente, es su misión primaria.

En este sentido, con relación a la primera situación problemática, es casi unánime entre especialistas nacionales como Alejandro Corbacho, Carlos Escudé, Juan Manuel Ugarte, Juan Battaleme y Rosendo Fraga, la ponderación acerca de lo escaso que resulta el presupuesto de Defensa para solventar las mejoras necesarias que las Fuerzas requieren con miras a modernizarse o, cuando menos, para mantener las capacidades y recursos mínimos que la convierten en un instrumento susceptible de ser operado. Asimismo, internacionalmente se reconoce la gravedad de este estado de cosas y resuena la contundencia de las apreciaciones negativas sobre el estado de las Fuerzas Armadas<sup>26</sup>.

En lo que respecta a la gestión kirchnerista de la defensa, en términos generales se podría decir que hubo muestras concretas de una conducción política sólida en función de las decisiones tomadas con miras a afianzar la supremacía civil y contribuir con la definición del Sistema de Defensa Nacional<sup>27</sup>. No obstante, la puesta en marcha de tales decisiones no partió ni se complementó con acciones tendientes a subsanar la problemática estructural de las capacidades. Por lo tanto, la proactividad político-institucional formal de esos años se desdibuja frente a los datos más elementales del presupuesto de Defensa que ilustran la imposibilidad de superar la situación de indefensión, más allá de lo planificado en el Plancamil de 2011 que, además, no se llegó a concretar. La conjunción de que

---

<sup>25</sup> CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

<sup>26</sup> UGARTE, Juan Manuel. Argentina sin capacidad de defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta 30 de julio de 2017].  
Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/argentinacapacidaddefensa\\_0\\_yNCxW8zZ.html](https://www.clarin.com/opinion/argentinacapacidaddefensa_0_yNCxW8zZ.html)

<sup>27</sup> CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

casi el 80% del presupuesto se destine a los gastos de personal con que solo un 5% se oriente a inversiones y un 0,2% a investigación y desarrollo<sup>28</sup>, es categórica al respecto. Más aún cuando tal distribución se implementa para unas Fuerzas Armadas que desde la perspectiva de su distribución territorial, su estructura y funcionamiento no responde a los requerimientos de Defensa actuales del país<sup>29</sup>. Incluso, también considerando que, a decir de algunos especialistas, el cambio del modelo de planeamiento del instrumento militar acentúa el carácter deficitario del presupuesto al establecer un rango de planificación demasiado amplio que requiere niveles de inversión superiores a los existentes para superar la lógica tradicional reactiva y contar con Fuerzas polivalentes y flexibles.

Por su parte, en el tiempo que lleva gobernando el macrismo, se anunció sobre finales de 2016, sin concreción hasta el momento, un plan plurianual de recuperación de la capacidad militar que remitía a un bosquejo variopinto de adquisiciones que no parecían responder a un criterio unívoco de planificación de las Fuerzas<sup>30</sup>. Esto se conjuga, por un lado, con las noticias que desde inicios de 2017 perfilan un ajuste en el presupuesto de Defensa para 2018<sup>31</sup>. Por el otro, con la poca homogeneidad de acción frente a la producción de la industria de Defensa Nacional en tanto canal de aprovisionamiento ya que, pese a que se subraya su valor y se capitalizan algunos progresos estratégicos puntuales desarrollados durante el kirchnerismo, se dejan de lado otros varios proyectos sin alternativas a la vista. Este es el caso de la presentación en sociedad durante 2016 del primer vuelo de ensayo del Avión Pampa III, la producción de antenas omnidireccionales para corbeta MERO 140, la modernización del primer Hércules C 130, el patentamiento del radar LIDAR entre otros, y, en el marco del plan de ajuste, las decisiones de no remotorizar el avión Pucará, dejar de fabricar los radares primarios RPA 3D, no modernizar los radares transportables y cancelar distintas obras, programas y proyectos de Fabricaciones Militares y del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa<sup>32</sup>. Este estado de cosas

<sup>28</sup> Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa Nacional, [en línea] 2015 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: [http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro\\_blanco\\_2015.pdf](http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf)

<sup>29</sup> SOPRANO, Germán y LAFFERRIERE, Guillermo. Vino nuevo en odres viejos. La Política de Defensa Nacional de la argentina democrática y la configuración de su instrumento militar. Revista Brasileira De Estudos Estratégicos, Rio de Janeiro Vol 1 (N° 3), 2011.

<sup>30</sup> OBARRIO, Mariano. Lanza un ambicioso plan para reequipar a las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2016]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1955600-lanzan-un-ambicioso-plan-para-reequipar-a-las-fuerzas-armadas>

<sup>31</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel. Lectura de una carta [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2017]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/secciones/el-pais/notas>; FRAGA, Rosendo. Cómo será la nueva agenda en Defensa, [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. Disponible en: <http://desarrolloydefensa.blogspot.com.ar/2017/07/como-sera-la-nueva-agenda-en-defensa.html>

<sup>32</sup> Ministerio de Defensa. Detalle en la reducción del gasto en la jurisdicción defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/latam/2017/03/15/noticia-filtrado-documento-interno-ministerio-defensa-argentino-proponiendo-amplios-recortes.html>

contrasta de forma contundente con el reconocimiento del macrismo para con la institución militar, incluso en lo referido a su importancia para la consecución de los objetivos de gobierno en tanto parte constitutiva del Estado<sup>33</sup>. Reconocimiento que ha tenido también su contraparte en el plano de las acciones, varias con un alto impacto simbólico y comunicacional<sup>34</sup>.

En segunda instancia, en lo atinente a la problemática estructural ligada a la dilución de la misión principal de las Fuerzas Armadas frente al ejercicio asiduo de las tareas secundarias, tanto el kirchnerismo como el macrismo no solo no han accionado para revertir esa situación sino que tomaron decisiones que determinaron una confirmación de la tendencia vigente. Esencialmente, el empleo asiduo fronteras adentro de las Fuerzas tiene lugar bajo el formato de participación en operaciones de seguridad interior y en tareas de apoyo a la comunidad nacional. Estas instancias están legalmente contempladas como tareas subsidiarias, no obstante, en función de su intensidad y del contraste que se genera entre ésta y los problemas de las Fuerzas relativos a sus capacidades, se puede indicar que tal empleo va en detrimento de las posibilidades de la institución de llevar adelante su misión principal produciéndose de hecho un desplazamiento de la misma en favor de las tareas secundarias.

Durante la gestión kirchnerista la mencionada intensidad con que las Fuerzas Armadas cumplen con sus tareas secundarias queda ilustrada con datos como que entre 2013 y 2014, 18 de las 23 provincias recibieron efectivos de las Fuerzas para dar respuestas a distintos eventos adversos así como la puesta en marcha de los operativos de apoyo a la comunidad Campaña Buque Sanitario y Operativo de Mejoramiento de Barrios<sup>35</sup>. También merece una mención especial el inicio de la intervención de las Fuerzas en la lucha contra el narcotráfico mediante el Operativo Fortín en 2007, su confirmación con el Operativo Frontera Norte sistemáticamente prorrogado hasta 2015 y en el marco del cual en 2013 se llegaron a emplear 4.500 infantes del Ejército, además de los preexistentes.

Por su parte, específicamente en lo referente al combate contra el narcotráfico, el macrismo ha confirmado esa tendencia a través del Operativo Fronteras y el decreto 228 de Emergencia de Seguridad Pública que continúan el denominado apoyo logístico de los militares en el noroeste del territorio nacional mediante la optimización del uso de la infraestructura de radarización disponible. Incluso, parece que el Ejecutivo está redoblando la apuesta con la decisión de crear una Fuerza de Despliegue Rápido conformada por las tres Fuerzas para

---

<sup>33</sup> Info de Prensa N°217/16. Loc. Cit.; Info de Prensa N° 184/16. El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204>

<sup>34</sup> CALDERÓN. Emilse. 2017. Loc. Cit.

<sup>35</sup> Resdal. Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe [en línea] 2014 [1 de junio de 2017]. Disponible en: <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-esp-completo.pdf>

aportar apoyo logístico en los operativos de las Fuerzas de seguridad que así lo requieran<sup>36</sup>. La naturaleza de dicha decisión, no obstante, se condice con el giro estratégico accionado por el macrismo que ubica a Washington como interlocutor privilegiado en los asuntos de seguridad internacional y posiciona a Argentina de manera explícita ante la disyuntiva de avanzar por la senda de la militarización de la agenda de seguridad pública. De este modo resulta necesario atender al modo en que se materializa el compromiso entre Obama y Macri de marzo de 2016 en virtud de que, históricamente, el modo de vinculación que Estados Unidos favorece con los países de la región para luchar contra el narcotráfico prioriza el combate militar de la oferta de droga<sup>37</sup>. Dicho compromiso alude al trabajo en conjunto contra el crimen organizado y el tráfico de drogas y, por lo pronto, conllevó a la jerarquización del tema en la agenda bilateral y al restablecimiento de los programas de cooperación e intercambio de información. No obstante, considerando la lógica de trabajo conjunto que prepondera en el contexto nacional actual entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Defensa, la concreción de lo convenido en 2016 puede terminar por involucrar a la cartera de Defensa de manera más intensa.

Consecuentemente, la promesa del kirchnerismo relativa al retorno e involucramiento del Estado en la Defensa en tanto parte constitutiva de la vida política de la Nación, cae en saco roto al igual que la relevancia retórica dada por el macrismo a las Fuerzas Armadas como institución democrática crucial para el logro de los objetivos de su gobierno. Ambas premisas no han sido suficientes para dar vuelta la página así como tampoco los avances del kirchnerismo en el encuadre normativo-institucional de la Defensa o las iniciativas para comenzar a recuperar la industria nacional ligada al sector, ni las decisiones y acciones adoptadas por el macrismo en favor de la institución castrense.

En cualquiera de los casos, el estado de cosas prevaleciente no se ha visto modificado de modo sustancial y la Defensa Nacional continúa en un estado de indefinición desde una perspectiva práctica ya que las Fuerzas Armadas circunscriben su accionar a la consecución de sus tareas secundarias, acomodándose en una realidad nacional en la que parece no tener cabida. Por consiguiente, la puesta en marcha de las propuestas del kirchnerismo y del macrismo muy difícilmente puedan redundar en una situación provechosa desde la perspectiva de la inserción internacional, incluso más allá de algunos resultados positivos que puedan conllevar, porque no se encuentran ancladas en una conducción política de la Defensa sólida que haya dado respuesta a las problemáticas estructurales que

---

<sup>36</sup> DINATALE, Martín. El Ministerio de Defensa creará una unidad especial para apoyar a todas las fuerzas de seguridad, [en línea] 2018 [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2018]. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/07/el-ministerio-de-defensa-creara-una-fuerza-de-despliegue-rapido-para-apoyar-a-todas-las-fuerzas-de-seguridad/>

<sup>37</sup> CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

afectan al sector. De este modo tanto la deuda crónica en torno a las capacidades de las Fuerzas Armadas como la difusión de su misión principal frente al asiduo ejercicio de las tareas secundarias son problemáticas que continúan vigente e impactan en la inserción estratégico-militar del país. Y esto ocurre en un contexto caracterizado por la siempre urgente agenda económica que no deja márgenes para abordar de manera estratégica y a largo plazo un área cuyos asuntos pueden esperar porque no han sido problematizados de manera masiva a nivel de la sociedad civil. Remite además, y a consecuencia de esto último, al poco atractivo electoral que tienen las cuestiones de Defensa en Argentina y a los recelos aún vigentes en la sociedad ante cualquier modificación del statu quo pos dictadura de la situación de las Fuerzas Armadas.

De este modo, tarde o temprano, los distintos gobiernos sucumben a la inercia que provoca la ausencia de un debate en la sociedad civil cualitativamente superador del acaecido en la década del ochenta y que sopesa cuál es el rol, la estructura y la formación pertinente para las Fuerzas Armadas en función de un contexto internacional con una lógica de conflictividad mixta y contenedor, a nivel subregional, de algunos avances relevantes en pos del diálogo político sobre la materia.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN: ACTIVISMO SUBREGIONAL VS. GLOBALISMO RELATIVO: DUDAS Y DEBILIDADES**

El escenario configurado en el apartado anterior ligado a las deudas crónicas y los debates ausentes acerca de la defensa nacional, permiten presumir que las propuestas kirchnerista y macrista, más allá de los méritos parciales que se les puedan atribuir, no han logrado decantar en resultados concluyentes en términos de inserción. Sin embargo, esto no exime de la necesidad de reflexionar acerca de los aciertos y los yerros de ambos modelos. Más aún teniendo en cuenta que tales propuestas se basan en lineamientos parcialmente diferentes de política internacional de Defensa y están guiadas por estrategias de inserción disimiles.

En el caso del kirchnerismo lo virtuoso de la tríada *estrategia de inserción-Política de Defensa-política exterior*, no logra impactar de modo concluyente en la inserción internacional de Argentina por focalizarse casi exclusivamente en la subregión sudamericana y desarrollarse de modo acompasado al desenvolvimiento de otra tríada cuyas características fueron absolutamente negativas. Las mismas se refieren a la debilidad estratégica y operativa de las Fuerzas Armadas, a una retórica política de sobrestimación de las probabilidades de alcanzar una integración en Defensa en América del Sur y a un vínculo en tensión con Estados Unidos que, coherente con un discurso oficial preponderantemente confrontativo, no generó mayores grados de autonomía. Por lo tanto, deviene necesario consi-

derar una serie de circunstancias que relativizan la pertinencia de la estrategia de inserción internacional del kirchnerismo o, cuanto menos, obligan a repensar su impronta en términos más flexibles. A saber: la fragilidad institucional del Consejo de Defensa Sudamericano y de la Unasur cuyos niveles de actividad más interesante estuvieron ligados a figuras presidenciales específicas y a un contexto político-ideológico particular que con el discurrir de los años entró en declive; el hecho de que los logros más concretos del Consejo de Defensa Sudamericano se materializaron en la realización de seminarios, talleres y encuentros a nivel técnico y académico; la ocurrencia de procesos de modernización y actualización de los sistemas de armas, con distintas intensidades, en todos los Estados sudamericanos; la fluidez de los vínculos de Estados Unidos con Brasil y Chile en asuntos estratégico-militares.

No obstante, cabe reconocer también que durante el kirchnerismo la inserción estratégico-militar del país se incrementó en los términos propuestos por la estrategia de inserción del gobierno y siguiendo los lineamientos externos de la Política de Defensa. Así se reforzó de manera notable los lazos con la subregión, siendo que el modo de estar en el mundo de los años previos tuvieron como eje estratégico-militar el alineamiento con Estados Unidos y la cercanía con los Estados de Europa occidental, mientras que los vínculos con Sudamérica se circunscribían esencialmente al fomento de las medidas de confianza mutua con Chile y Brasil. En consecuencia, el sustento empírico de dicho incremento se encuentra en la multiplicación de lazos formales con los Estados sudamericano a nivel multilateral y bilateral, en la fluidez del diálogo político en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano y la Unasur, en los consensos alcanzados frente a escenarios de tensión y en la densificación de los vínculos puntualmente con Chile y Brasil.

Y este estado de cosas acontece paradójicamente en simultáneo con la situación de extrema fragilidad del instrumento militar, cuya naturaleza operativa es constantemente puesta en duda y que año a año sigue retrasando su modernización. Esto dificulta la concreción de la dimensión cooperativa del modelo defensivo resintiendo la inserción de Argentina en los términos propuestos por el gobierno kirchnerista, en función de su propia estrategia de inserción. Un ejemplo de esto son los problemas de financiamiento de Cruz del Sur y la reducción de la participación de las Fuerzas Armadas en ejercicios combinados por cuestiones de costos como ocurrió con el Operativo Cruces 2013, o debido a las condiciones deficientes de los recursos de las Fuerzas como aconteció con la corbeta Espora en 2012<sup>38</sup>. En sintonía con esto, pero desde otra perspectiva, la dimensión coo-

---

<sup>38</sup> AGUILERA, Edgardo. Espora: marinos, apurados para abandonar Sudáfrica [en línea] 2012 [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2014]. Disponible en: <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=660368>; DE VEDIA, Mariano. La Argentina quedó afuera de un importante ejercicio militar en Brasil, [en línea] 2013

perativa también fue afectada indirectamente por la circunstancia de que el foco de atención del instrumento militar durante el kirchnerismo estaba puesto en la acción fronteras adentro. Al respecto, retomando como dato de la realidad el apoyo logístico que desde 2007 prestaron las Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico en el noroeste del país a través del operativo Fortín I, resulta difícil de entender el sentido de que los militares argentinos quedasen excluidos de las instancias cooperativas internacionales concretadas en las zonas de frontera y vinculadas a la lucha contra las amenazas no tradicionales. Si bien es cierto que ello aconteció en función del respeto de una de las premisas fundacionales del Sistema de Defensa Nacional que diferencia seguridad y Defensa, también lo es el hecho de que internamente tal distinción estaba perdiendo nitidez bajo determinadas circunstancias y espacios geográficos. Y si esto lo combinamos con el hecho de que a nivel subregional y regional se fortalece la tendencia a establecer lazos cooperativos para afrontar tales desafíos transnacionales y que esto impacta en la inserción que tienen los Estados<sup>39</sup>, se puede decir que al menos hubiese sido provechoso evaluar los costos y beneficios de que Argentina permanezca al margen de dichas instancias de vinculación. Más aún siendo que desde el kirchnerismo se reconocía a la subregión como un espacio único de seguridad y en función de ello se proponía una integración en Defensa.

Por su parte, el giro estratégico dado por el macrismo, si bien como se dijo la distancia temporal desde su inicio es mucho menor que el período kirchnerista, tampoco parece estar impactando de manera concluyente o, al menos, significativa en la inserción internacional de Argentina en tanto se mantienen vigentes las problemáticas que ejercen un condicionamiento negativo sobre la misma. En particular con respecto a las capacidades de las Fuerzas, se puede advertir que hasta que no se produzca una recomposición de las mismas o se transite con decisiones contundentes y consensuadas un camino planificado estratégicamente al respecto, los virajes internacionales que puedan acontecer difícilmente produzcan resultados provechosos. Ello en función de que el modo que tiene Argentina de estar en el mundo no será de interés para el resto de los Estados hasta que tal inserción tenga el potencial de generar algún tipo de consecuencias. En este sentido sería interesante preguntarse acerca de los motivos que llevaron a ignorar lo convenido en el Plancamil de 2011 sobre aprovisionamiento de las Fuerzas, siendo que independientemente de la valoración que se pueda hacer de su con-

---

[Fecha de consulta: 18 de junio de 2014]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1635787-la-argentina-queda-afuera-de-un-importante-ejercicio-militar-en-brasil>

<sup>39</sup> En cuanto a la cooperación interestatal en la subregión con respecto a la lucha contra el narcotráfico, a efectos ilustrativos se puede mencionar la estrecha relación que existe entre Colombia, Brasil y Perú en las zonas de frontera compartida y que se refleja, por ejemplo, en la conclusión de distintos acuerdos y memorándums de entendimiento, la puesta en marcha de mecanismos bilaterales de consulta y diálogo y la concreción de ejercicios combinados entre sus Fuerzas Armadas.

tenido, dicho plan de capacidades fue producto de un proceso de planificación militar llevado adelante por el Ministerio de Defensa, en articulación con el Estado Mayor Conjunto. En igual sentido, habría que rever la costumbre de realizar adquisiciones sueltas siguiendo una lógica de emparchar las necesidades de las Fuerzas que, desde hace tiempo ya, se presentan como estructurales y reclaman un plan sistemático de aprovisionamiento. Por último, la recomposición de las capacidades es un indicador central también porque en función de las decisiones que se tomen sobre las adquisiciones militares y el direccionamiento de la producción industrial nacional se puede estimar, más allá de la retórica política, si se prioriza la misión principal de las Fuerzas Armadas en detrimento de las tareas secundarias, si se hace lo contrario, o si se exploran alternativas que le permitan a la institución ir recobrando capacidades en ambos sentidos de modo razonable<sup>40</sup>.

Por otra parte, la decisión de impulsar las relaciones con Estados Unidos trae aparejadas dudas por el hecho de que ello se manifieste como excluyente con relación a los cursos de acción desplegados durante el kirchnerismo para la promoción de la subregión como espacio de defensa común. De hecho, si bien cuesta creer en la posibilidad de que se reediten las relaciones carnales de los años noventa ocurridas con los gobiernos de Carlos Menem, en función de la misma evolución que tuvo el liderazgo norteamericano luego de 2003 y de la aparición de otros jugadores globales de peso indiscutido como Rusia y China, el otrora espacio subregional compartido en cuestiones de defensa parece estar cada vez más lejano. Lo cierto es que el gobierno de Cambiemos parece estar ajeno a los mecanismos e instrumentos generados en el marco del proceso de integración de la Unasur y del Consejo de Defensa Sudamericano, al tiempo que da muestras claras de su decisión de fortalecer el eje de cooperación en torno a las amenazas no tradicionales, particularmente la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Y este es un punto en particular que puede causar dificultades si se tiene en cuenta que la legislación nacional rechaza la militarización de la lucha contra las drogas, premisa central que guía el modo de relacionamiento que Washington, a través del Departamento de Defensa, tiene con la región y que intenta instalar mediante los compromisos y acuerdos establecidos con el gobierno de Cambiemos. Esta articulación de cuestiones difícilmente pueda acarrear un condicionamiento positivo en términos de inserción.

Consecuentemente, de cara a los años venideros, deviene necesario reflexionar sobre la necesidad de construir una inserción internacional activa que no desdeñe ni desarticule los mecanismos de diálogo y las herramientas de fomento de la confianza mutua y la cooperación que a nivel subregional se fueron construyendo en los últimos tiempos. Muy por el contrario, y en vistas de la si-

---

<sup>40</sup> CALDERÓN. 2017. Loc. Cit.

tuación de paz intrarregional, este debiese ser el ámbito primario de inserción a partir del cual Argentina haciendo un uso pragmático de tales instrumentos proyecte su modo de estar en el mundo en lo que respecta a los asuntos de seguridad internacional. Ello en vistas de que manteniendo aceitado el engranaje de diálogo político subregional y avanzando en la cooperación, Argentina tiene más posibilidades de promover sus intereses en dos sentidos; por un lado, poniendo sobre el tapete y logrando el apoyo en asuntos de interés para la Nación como la soberanía de Malvinas. Nótese el contraste entre las comunicaciones ya mencionadas en el marco de la Unasur al respecto de ese tema y, en un contexto de desarticulación del proceso de diálogo subregional, las noticias sobre los aterrizajes de aviones Hércules de la Royal Force en territorio brasileño para realizar escalas técnicas y de carga de combustible que datan de 2015<sup>41</sup>, y por el otro, logrando una agenda de contrapeso con Estados Unidos con quien es necesario poder desarrollar un vínculo no confrontativo pero que permita posicionar el interés nacional en las cuestiones de seguridad internacional y respetar los criterios y la lógica doméstica al momento de abordar una determinada problemática de seguridad de manera cooperativa como es el caso de la lucha contra el narcotráfico.

No obstante, para finalizar, debe quedar claro que un ejercicio de reflexión como el propuesto adolece de proyección práctica, real y concreta, si persiste el estado de indefinición con respecto a la planificación del instrumento militar en función de una determinación certera de su rol, como ocurrió durante el kirchnerismo y acontece actualmente con el macrismo. De persistir esta situación, las dudas y debilidades se proyectarán de igual modo sobre las propuestas venideras, con independencia de su contenido.

---

<sup>41</sup> DINATALE, Martín. El Ministerio de Defensa detectó otros dos vuelos militares desde Malvinas hacia Brasil, [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. Disponible en: <http://www.infobae.com/politica/2017/05/11/defensa-detecto-otros-dos-vuelos-militares-desde-malvinas-hacia-brasil/>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTIS, E., BUSSO, A., CALDERÓN, E. y ZELICOVICH, J. De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015), Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario (N°125), enero-junio 2017.
- AGUILERA, Edgardo. Espora: marinos, apurados para abandonar Sudáfrica [en línea] 2012 [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2014]. Disponible en: <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=660368>
- BUSSO, Anabella. Notas sobre la estrategia de inserción internacional. En su: Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011). Rosario, UNR, 2016.
- CALDERÓN, Emilse. La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas, Relaciones Internacionales, La Plata (N° 50), 2016.
- CALDERÓN, Emilse. El perfil doméstico de la Política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario (N°125), enero-junio 2017.
- Comunicado 10 de agosto de 2009. Cuestión de las Islas Malvinas [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2011]. Disponible en: [https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/UNASUR\\_2009\\_-\\_quito\\_-\\_cuestion\\_de\\_las\\_islas\\_malvinas.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/UNASUR_2009_-_quito_-_cuestion_de_las_islas_malvinas.pdf)
- DE VEDIA, Mariano. La Argentina quedó afuera de un importante ejercicio militar en Brasil, [en línea] 2013 [Fecha de consulta: 18 de junio de 2014]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1635787-la-argentina-queda-afuera-de-un-importante-ejercicio-militar-en-brasil>
- DINATALE, Martín. El Ministerio de Defensa detectó otros dos vuelos militares desde Malvinas hacia Brasil, [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. Disponible en: <http://www.infobae.com/politica/2017/05/11/defensa-detecto-otros-dos-vuelos-militares-desde-malvinas-hacia-brasil/>
- DINATALE, Martín. El Ministerio de Defensa creará una unidad especial para apoyar a todas las fuerzas de seguridad, [en línea] 2018 [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2018]. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/07/el-ministerio-de-defensa-creara-una-fuerza-de-despliegue-rapido-para-apoyar-a-todas-las-fuerzas-de-seguridad/>

Directiva de Política de Defensa Nacional [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2010]. Disponible en [http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco\\_legal/index.html](http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html)

Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas [en línea] 2006 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2009] [http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco\\_legal/index.html](http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html)

FRAGA, Rosendo. Cómo será la nueva agenda en Defensa, [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. Disponible en: <http://desarrolloydefensa.blogspot.com.ar/2017/07/como-sera-la-nueva-agenda-en-defensa.html>

FRENKEL, Alejandro. Muevan el mundo que me quiero subir: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2017]. Disponible en: <http://www.oralc.com.uy/wp-content/uploads/informe-de-coyuntura-n%c2%ba2-oralc-editado.pdf>

Info de Prensa N° 184/16. El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204>

Info de Prensa N° 217/16. El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=237>

Info de Prensa N° 257/16. El ministro Martínez se reunió con el presidente del Consejo de Delegados de la Junta Interamericana de Defensa [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=277>

KIRCHNER, Néstor. Discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, [en línea] 2003 [Fecha de consulta: 20 de julio de 2010]. Disponible en [http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso\\_de\\_nestor\\_kirchner\\_25\\_de\\_mayo\\_de\\_2003.php](http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php).

MACRI, Mauricio. Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 5 de junio de 2016]. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa>

Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa Nacional, [en línea] 2015 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: [http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro\\_blanco\\_2015.pdf](http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf)

- Ministerio de Defensa. El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 8 de setiembre de 2016] Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204>
- Ministerio de Defensa. Detalle en la reducción del gasto en la jurisdicción defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/latam/2017/03/15/noticia-filtra-documento-interno-ministerio-defensa-argentino-proponiendo-amplios-recortes.html>
- OBARRIO, Mariano. Lanzan un ambicioso plan para reequipar a las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2016]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1955600-lanzan-un-ambicioso-plan-para-reequipar-a-las-fuerzas-armadas>
- PARADISO, José. Ideas, ideologías y política exterior en Argentina, [en línea] 2007 [Fecha de consulta: 16 de julio de 2016]. Disponible en <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep>
- PION BERLÍN, David y TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America. Latin American Research Review, Texas, vol 42 (No. 3): 2-22, 2007.
- Resdal. Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe [en línea] 2014 [1 de junio de 2017]. Disponible en: <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-esp-completo.pdf>
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. Perfiles Latinoamericanos [en línea]. 2002, N° 21 [Fecha de consulta 15 de julio de 2017]. Disponible en: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>
- SOPRANO, German y LAFFERRIERE, Guillermo. Vino nuevo en odres viejos. La Política de Defensa Nacional de la argentina democrática y la configuración de su instrumento militar. Revista Brasileira De Estudos Estratégicos, Río de Janeiro Vol 1 (N° 3), 2011.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. Lectura de una carta [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2017]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/secciones/el-pais/notas>
- UGARTE, Juan Manuel. Argentina sin capacidad de defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta 30 de julio de 2017]. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/argentinacapacidaddefensa\\_0\\_yNCxW8zZ.html](https://www.clarin.com/opinion/argentinacapacidaddefensa_0_yNCxW8zZ.html)