




## Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018)

*Argentina in the Unasur South American Defense Council (2015-2018)*

*Argentina no Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul (2015-2018)*

1. Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor adjunto de Relaciones Internacionales en la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1140-0854> 

Alejandro Frenkel<sup>1</sup>

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p44

Recibido el 19 de fevereiro de 2019  
Aprobado el 06 de agosto de 2019

### RESUMEN

El artículo analiza la política de seguridad regional argentina durante el gobierno de Mauricio Macri. Especialmente, en lo que refiere al desempeño del país austral en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur. La hipótesis de partida es que la reorientación de la política exterior impulsada a partir de 2015 por el nuevo gobierno -caracterizada por un mayor acercamiento a Estados Unidos, el abandono de la autonomía como principio rector y una priorización de las agendas comerciales en los esquemas de integración- tuvo un impacto en la agenda de seguridad regional de la Argentina, generando: 1) un menor interés en participar activamente en la Unasur y su Consejo de Defensa, y; 2) una revalorización de las instancias interamericanas, a tono con la agenda de seguridad de Washington.

**Palabras clave:** Argentina. Política exterior. Unasur. Consejo de Defensa Suramericano. Seguridad internacional.

### RESUMO

O artigo analisa a política de segurança regional da Argentina durante o governo de Mauricio Macri. Especialmente a respeito do desempenho do esse país no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul. Como hipóteses, o artigo sustenta que a reorientação da política externa após chegada de novo governo em 2015 -caracterizada por uma maior aproximação com os Estados Unidos, um abandono da autonomia e uma priorização das agendas comerciais na integração regional- impacto na agenda de segurança regional da Argentina, gerando: 1) menos interesse em participar ativamente da Unasul e do seu Conselho de Defesa, e; 2) uma reavaliação dos organismos interamericanos, de acordo com a agenda de segurança de Washington.

**Palavras chave:** Argentina. Política externa. Unasul. Conselho de Defesa Sul-Americano. Segurança internacional.

## ABSTRACT

The article examines the Argentina regional security policy during the Macri administration. Specifically, the analysis focuses on the performance in the Unasur's South American Defense Council Unasur (SADC). The hypothesis is that foreign policy restructuring after the arrival of a new administration in 2015 -characterized by the alignment with the United States, the abandonment of the autonomy as a guiding principle and giving priority to commercial issues on the regional agenda- had an impact on the Argentina's regional security policy, generating: 1) a lack of interest in participating in the Unasur and the South American Defense Council; 2) a positive revaluation of the Inter-American mechanisms, in line with the Washington's security agenda.

**Key words:** Argentina. Foreign policy. Unasur. South American Defense Council. International security.

## Introducción

El 10 de diciembre de 2015, Mauricio Macri ganó las elecciones presidenciales en Argentina por medio de una alianza partidaria bautizada como "Cambiamos". Apelando a un discurso refundador, la nueva administración prometió terminar con el populismo de las gestiones anteriores. Este espíritu refundador tuvo, asimismo, un correlato en la política exterior, al proclamar la necesidad de terminar con el aislamiento internacional, volver al mundo y desideologizar las relaciones exteriores.

Durante la administración de Néstor Kirchner (2003-2007) y, especialmente, en los gobiernos de Cristina Kirchner (2007-2015), los lineamientos externos de la Argentina se basaron en la inserción latinoamericana - con especial referencia a Sudamérica -; en posturas multilaterales críticas del orden internacional; en la articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional; en la profundización de los vínculos con potencias no occidentales -como China y Rusia- y en la búsqueda de autonomía frente a las grandes potencias (Busso, 2016; Míguez, 2016).

En materia de seguridad regional, la securitización de la agenda internacional impulsada por los Estados Unidos tras el 11-S llevó a los gobiernos kirchneristas a evitar compromisos directos con la política de Washington, aspirando a crear y consolidar nuevos mecanismos de carácter multilateral (SIMONOFF, 2013a). Este proceso de cambio en Argentina coincidió con el ascenso de Brasil; quien, en su afán de convertirse en una potencia regional, impulsó durante la presidencia de Lula da Silva (2003-2011) la conformación de nuevos organismos de integración: la Comunidad Sudamericana de Naciones y, luego, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)<sup>2</sup>. En este marco, Argentina apoyó la iniciativa brasileña de crear, dentro de la Unasur, un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Pero no fue solo eso, con el correr del tiempo el país austral asumió un alto perfil dentro del CDS, promoviendo iniciativas que fueran más allá de la mera construcción de confianza mutua. Así surgió la propuesta de diseñar un avión de entrenamiento sudamericano y la de crear el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, cuya sede quedaría en Buenos Aires.

2. La conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones fue impulsada inicialmente por Venezuela.

El gobierno de Cambiemos, por su parte, reformuló los lineamientos externos en función de una concepción distinta de la economía y el escenario internacional. Las premisas neodesarrollistas fueron dejadas de lado adoptando, en cambio, un “neoliberalismo enmarcado”. Es decir, combinando una política económica acorde a los intereses del capital financiero internacional pero manteniendo los niveles previos de asistencialismo e inversión social (ZELICOVICH, 2018). Sumado a ello, el nuevo gobierno asumió una postura acrítica y abierta al proceso de globalización (TOKATLIAN; RUSSELL, 2016), dejando de lado las posturas autonomistas, proteccionistas y revisionistas de la etapa kirchnerista, las cuales pasarían a ser consideradas como características de un país atrasado y aislado del mundo. Como parte de este proceso, Argentina apostó por una “inserción occidental” (Busso, 2017), estrechando los vínculos con Estados Unidos y los países europeos y anunciando una revisión de los acuerdos firmados con China y Rusia.

Esta reconfiguración de la política exterior impactaría también en el campo de la integración y la seguridad regional. A la llegada de Macri se sumó un cambio de gobierno en Brasil, Chile y Ecuador, dando lugar al agotamiento del período de gobiernos progresistas en América Latina. En sintonía con la idea de lograr un mejor posicionamiento en las cadenas globales de valor, la proclama de “flexibilizar” los bloques regionales se convirtió en uno de los objetivos principales de estos países. Así, las agendas multidimensionales que caracterizaron la etapa del llamado regionalismo posliberal (SANAHAJA, 2009) o post-hegemónico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) se fueron diluyendo y los temas económico-comerciales volvieron a hegemonizar las agendas de la integración. En la estrategia externa de la Argentina, este giro estratégico implicó una mayor aproximación hacia la Alianza del Pacífico, ya sea de manera individual o promoviendo una “convergencia” con el Mercosur (PAIKIN; PERROTTA, 2016).

Como parte del mismo proceso de cambio, el regionalismo latinoamericano ingresó, en términos del politólogo francés Olivier Dabène (2009), en una nueva fase de “politización”. En este caso, la agenda política de los gobiernos de derecha se direccionó a la “defensa de la democracia”, con el gobierno venezolano de Nicolás Maduro como blanco principal. A raíz de ello, el pragmatismo ideológico que había caracterizado a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) durante sus primeros años (BERNAL-MEZA, 2013) daría paso a un escenario de polarización y el organismo perdió protagonismo en la política regional. La crisis se profundizó luego de que, en abril de 2018, seis países miembros –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay– decidieran suspender su participación en el bloque sudamericano<sup>3</sup>.

En el caso argentino, los nuevos lineamientos del gobierno de Macri en materia de inserción internacional se vieron reflejados en la política de defensa y seguridad: Argentina anuló la lógica de círculos concéntricos que le otorgaba un sitio de privilegio a América del Sur (CALDERÓN, 2018), relegó su participación en el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur y aumentó su compromiso con las instancias hemisféricas de

3. En los meses subsiguientes, esos seis países más Ecuador anunciaron la salida definitiva de la Unasur y por iniciativa de los gobiernos de Colombia y Chile se creó un nuevo organismo: el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

seguridad, ya sea apoyando la agenda de seguridad multidimensional impulsada por Washington en cuestiones como el involucramiento de los militares en tareas de seguridad pública; retomando la participación en la Junta Interamericana de Defensa u organizando conferencias militares entre los países del continente. Podría decirse que el gobierno de Cambiemos resignificó el código geopolítico de la Argentina, rejerarquizando al espacio hemisférico como ámbito de cooperación, en detrimento del espacio sudamericano<sup>4</sup>.

En función de lo anterior, este trabajo tiene como objetivo analizar la política de seguridad regional de la Argentina tras la llegada de Mauricio Macri a la presidencia, en diciembre de 2015, partiendo de la siguiente hipótesis: los lineamientos externos del nuevo gobierno –fundamentalmente, un mayor acercamiento a Estados Unidos, un abandono de la autonomía como principio rector y una jerarquización de las agendas comerciales en los esquemas de integración– tuvieron un impacto en la agenda de seguridad regional de la Argentina, generando un mayor desinterés por participar activamente en instancias como la Unasur y su Consejo de Defensa. Producto de estos factores, se frenarían o, directamente, se abandonarían gran parte de las iniciativas que habían sido impulsadas por Argentina en el CDS desde una visión de desarrollo autónomo. Asimismo, como parte del mismo proceso de cambio se produciría una revalorización de las instancias políticas y de seguridad hemisféricas, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Junta Interamericana de Defensa (JID).

En términos teórico-metodológicos, el artículo adopta un enfoque predominantemente cualitativo, en tanto estudio de caso basado en el análisis de documentos, notas periodísticas y discursos. No obstante, también nos valdremos de un enfoque cuantitativo para analizar el desempeño de la Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano. Especialmente, en lo que respecta a la participación del país austral en las actividades del organismo. A partir de esta evidencia se busca determinar la importancia que le otorgó el gobierno de Mauricio Macri a la cooperación con los países sudamericanos en materia de defensa.

En términos conceptuales, a sabiendas de que es una categoría central en los estudios internacionales en América Latina<sup>5</sup>, para analizar la relación entre autonomía y política exterior en el gobierno de Cambiemos utilizaremos como referencia la caracterización realizada por Roberto Russell y Juan Tokatlian (2013) sobre las lógicas de aquiescencia y autonomía en el accionar externo latinoamericano<sup>6</sup>.

Este artículo se divide en tres partes. En la primera de ellas se examina la política exterior de Cambiemos en función de las cuatro opciones estratégicas que conforman la lógica de autonomía. La segunda parte analiza el desempeño de la Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano, desde su creación, en el año 2008, hasta la parálisis de la Unasur en 2018; y el posicionamiento del país austral frente al sistema interamericano de defensa. En la última parte del trabajo se proponen una serie de conclusiones e interrogantes a futuro sobre la seguridad y la integración en América del Sur.

4. Siguiendo a Taylor y Flynt (2002, p. 99), un código geopolítico es “un conjunto de supuestos estratégicos que elabora un gobierno sobre otros Estados para orientar su política exterior”. En esa línea, mediante un código geopolítico los Estados configuran una imagen parcializada del territorio, temas de agenda, instituciones u otros Estados sobre los cuales se va a querer intervenir políticamente.

5. Respecto de la importancia del concepto de autonomía en el pensamiento internacional latinoamericano, véase Tokatlian & Carvajal H (1995); Santana & Bustamante (2013); Briceño Ruiz & Simonoff (2015).

6. Estas lógicas serán explicadas en el siguiente apartado

## El gobierno de Macri y el abandono de la autonomía como principio rector de la política exterior

Como sucede con casi todos los países, en las estrategias externas de los gobiernos subyacen determinados paradigmas o corrientes identificables. En el caso de la Argentina, las tradiciones de política exterior más arraigadas han estado determinadas por la relación con la potencia dominante del momento. En este sentido, Simonoff (2013b) señala que los proyectos externos estuvieron marcados por una puja entre los esquemas de alineamiento hacia Gran Bretaña o Estados Unidos, por un lado; y, por otro, los esquemas autonomistas, más enfocados a la integración con los países vecinos. Pignatta (2010), por su parte, agrega como variable al modelo de desarrollo, dando lugar a dos combinaciones de política exterior: 1) un liberalismo económico que ha impulsado modalidades de inserción que privilegian el alineamiento con la potencia dominante; y, 2) un modelo desarrollista orientado a la búsqueda de autonomía.

La Argentina reciente no ha estado exenta de esos vaivenes: a la eclosión del modelo económico neoliberal en el año 2001 le sobrevino un proyecto neodesarrollista que puso en cuestión el esquema de alineamiento con Estados Unidos y reposicionó el concepto de autonomía dentro del imaginario gubernamental argentino. Durante ese período, aunque con algunos ajustes, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner mantuvieron similares lineamientos de política exterior (Busso, 2014; 2016). No obstante, como se dijo en la introducción, la llegada de Macri al gobierno en diciembre de 2015 supuso una concepción distinta del desarrollo nacional y del escenario internacional. En este marco, el vínculo con Occidente –especialmente, con Estados Unidos- volvería a ocupar un rol central y la idea de autonomía desaparecería como fundamento de la estrategia de inserción internacional<sup>7</sup>.

Según explican Russell y Tokatlian (2013), la lógica de autonomía es una de las dos “pequeñas grandes estrategias” que han definido el accionar internacional de América Latina por más de cien años. Esta lógica tiene entre sus fines principales el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos; así como la construcción de un orden internacional más equitativo. En la práctica, argumentan los autores, la autonomía se articula alrededor de cuatro opciones estratégicas: el equilibrio blando (*soft balancing*), la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva.

Contrariamente, la lógica de aquiescencia se configura en base a un alineamiento con la potencia dominante. Los autores definen a esta lógica como resultante de una asimilación de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos. Así, sus principales fines son lograr el apoyo de Washington para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia y contar con su protección. Esta estrategia implica la aceptación del *status quo* y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p. 162).

7. Siguiendo a Lorenzini (2011), con estrategia de inserción internacional nos referimos al esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la Política Exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica.



Tomando esta conceptualización, a continuación se analizan las cuatro estrategias que conforman la lógica de autonomía en la política exterior de Cambiemos, buscando determinar si las mismas han sido utilizadas o, más bien, dejadas a un lado por una estrategia de acoplamiento con la potencia hegemónica.

### *Soft balancing*

En tanto concepto ampliamente difundido en el campo de las Relaciones Internacionales, la estrategia de *soft balancing* (BROOKS; WOHLFORTH, 2005, PAPE, 2005) puede definirse como la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p. 161-162).

En este sentido, puede decirse que uno de los aspectos distintivos de la política exterior argentina entre 2015 y 2019 ha sido la no utilización de las instancias internacionales como un mecanismo de defensa frente a los países más poderosos. La percepción de un escenario internacional “como fuente de oportunidades” trazada por el gobierno de Cambiemos resulta un buen indicador de esta premisa. En su primera alocución al Congreso como presidente, Macri expresó: “Llevamos años, años donde la brecha entre la Argentina que tenemos y la que debería ser, es enorme. Y ello nos ha llevado a [...] aislarnos del mundo, pensando que el mundo nos quería hacer daño”. Luego, agregó que “la globalización es una realidad que trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (CASA ROSADA, 2016c).

A partir de esta concepción favorable de la globalización, el gobierno macrista buscaría mostrar una imagen de país “confiable”. La asistencia de Macri al Foro Económico Mundial de Davos a tan solo un mes de asumir es un ejemplo de ello. A ello se sumaría un compromiso con las instituciones comerciales internacionales y sus agendas de apertura económica. A poco de asumir, el gobierno acató un fallo adverso de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en materia de restricción a las importaciones. Un año más tarde, ratificó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) y en diciembre de 2018 el país austral fue sede la cumbre ministerial de la OMC. En aquel cónclave, el presidente Macri destacó que “hoy tenemos una Argentina conectada en el mundo como nunca antes en su historia” (PERFIL, 2018). El abandono del proyecto impulsado durante el kirchnerismo en Naciones Unidas para generar un marco regulatorio internacional de las reestructuraciones de deudas soberanas es otro indicador de que el nuevo gobierno no visualizaba a las instituciones internacionales como una forma de contrabalancear a las potencias<sup>8</sup>.

No obstante lo anterior, las políticas proteccionistas de Donald Trump en Estados Unidos y su “guerra” comercial con China, la concentración de los flujos de capital hacia las economías centrales y las críticas crecientes al orden internacional liberal obligaron al gobierno de Cambiemos a reajustar la política exterior (LISTRANI BLANCO; ZACCATO, 2018). En este contexto de cambios en el escenario global, podría decirse que la estrategia de relativizar

8. La iniciativa había sido aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, con 136 votos a favor, 6 en contra y 41 abstenciones. Estados Unidos, Israel, Canadá, Japón, Alemania y Reino Unido fueron los países que se opusieron a la resolución.

el *soft balancing* experimentó cierta revisión. Por caso, luego de que la nueva administración estadounidense comenzara a anunciar medidas proteccionistas, el gobierno de Macri impulsó junto a Chile la convocatoria a una cumbre especial de cancilleres de los países del Mercosur y la Alianza del Pacífico con la idea de delinear una estrategia común ante el “efecto Trump” (LA NACIÓN, 2017). Ahora bien, a pesar de trazar un panorama internacional más sombrío, ni el gobierno argentino, ni ninguno de los gobiernos neoliberales de la región se propuso desafiar abiertamente a los Estados Unidos. De hecho, a pesar de los ataques de Trump a la globalización, el presidente Macri seguiría apostando a profundizar la relación con Washington, confiado en que habría un “proteccionismo selectivo” por parte del gobierno norteamericano. Cuatro indicadores sustentaban esta hipótesis: la decisión de la administración estadounidense de reabrir la importación de limones argentinos, la exclusión de la Argentina de los aranceles al acero y al aluminio impuestos en abril de 2018, el retorno al Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense y el apoyo de la Casa Blanca al “salvataje” financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de ese mismo año<sup>9</sup>.

9. Como contrapartida, vale señalar que el gobierno estadounidense mantuvo la restricción para la importación de biodiesel. En el caso del aluminio y el acero, si bien no se aplicaron los aranceles, sí se disminuyeron las cuotas de exportación para las empresas argentinas.

### Diversificación

La diversificación constituye otra de las opciones estratégicas que definen la lógica de autonomía de política exterior. Específicamente, esta estrategia procura multiplicar los lazos externos con el objeto de contrarrestar y compensar la dependencia de una sola contraparte altamente dotada de recursos y con gran capacidad de influencia (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013, p. 162).

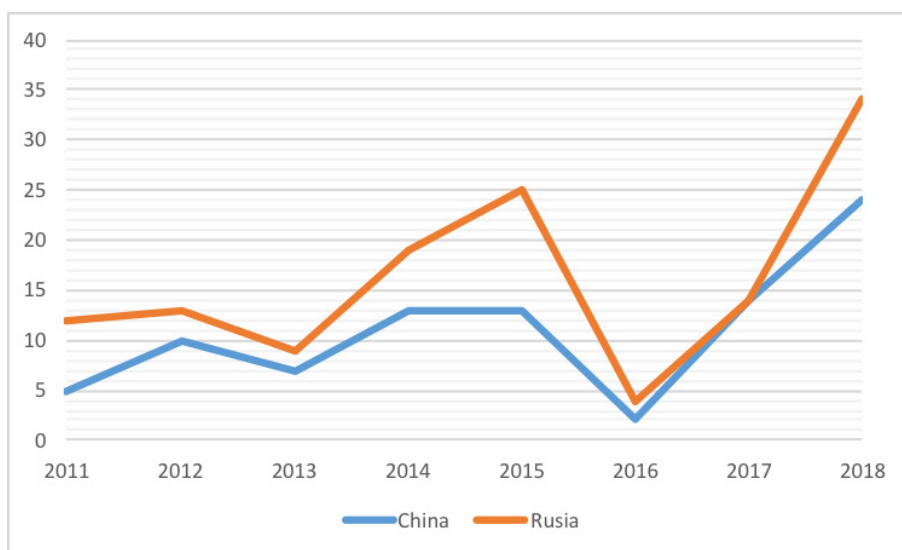
Como se dijo en la introducción, durante la etapa kirchnerista se apostó a profundizar los vínculos con potencias no occidentales, especialmente con China y con Rusia. Con la llegada de Macri a la presidencia, sin embargo, la Argentina asumió una postura ambivalente. Si bien al comienzo China fue caracterizada como un “socio estratégico” (SIMONOFF, 2016), el gobierno también manifestaría la intención de revisar los acuerdos en infraestructura y energía firmados por Cristina Kirchner. Desde medios periodísticos afines al gobierno también proliferaron las críticas al emplazamiento de la estación espacial china en la provincia de Neuquén, calificando al hecho como un acto de subordinación al “neocolonialismo” chino (BLINDER, 2017)<sup>10</sup>.

No obstante lo anterior, los cambios en el escenario internacional antes descriptos generaron incentivos para que el gobierno argentino diversifique sus vínculos externos. En este marco, Argentina se volvió un aliado de Beijing en la defensa del orden liberal y se dejaron de lado los cuestionamientos a los acuerdos de la gestión anterior, lo cual podría ser tomado como una estrategia de diversificación hacia Estados Unidos y sus políticas proteccionistas. Los tratados firmados con el país asiático son un buen indicador de este cambio de postura: mientras que entre 2015 y 2016 Argentina y China firmaron tan sólo dos acuerdos bilaterales, entre 2017 y 2018 los acuerdos rubricados ascendieron a treinta y cinco (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, 2019)<sup>11</sup>. Algo similar sucedió con Rusia: luego de haber frenado los intercambios iniciados durante los gobiernos kirchneristas, los acuerdos bilaterales volvieron a intensificarse a partir de 2017.

10. Desde esta óptica, la instalación de la estación espacial también podría considerarse como una estrategia de acoplamiento hacia otra potencia. China, en este caso.

11. Para dar una dimensión comparativa, durante el primer año del segundo mandato de Cristina Kirchner, Argentina y China firmaron cuarenta y tres tratados bilaterales.

Gráfico 1 - Acuerdos bilaterales firmados con China y Rusia (2011-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Biblioteca de tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2019)

Ahora bien, también vale señalar que aunque la relación con los países del “Sur Global” adquirió otra dimensión en la segunda etapa del gobierno de Cambiemos, lo cierto es que la estrategia internacional argentina seguiría apostando a un vínculo prioritario con las potencias occidentales: con la Unión Europea mediante un acuerdo de libre comercio vía Mercosur; y con Estados Unidos, en tanto puerta de acceso al crédito internacional. Como se verá a continuación, Argentina también se plegó a la agenda de seguridad de Washington.

### *Repliegue*

Dentro de la lógica de autonomía, el repliegue implica no asumir compromisos estratégico-militares que puedan llevar a participar de conflictos externos o a involucrarse en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013). Por ello, un área clave para analizar si el gobierno de Cambiemos adoptó una estrategia de repliegue es la relación en materia de defensa y seguridad con los Estados Unidos. En este sentido, la visita de presidente Barack Obama a la Argentina a comienzos de 2016 sería el puntapié inicial de un relanzamiento del vínculo bilateral. A raíz de los acuerdos alcanzados, Estados Unidos reanudó los programas de adiestramiento y capacitación de militares y fuerzas de seguridad argentinas. Estos programas estaban prácticamente paralizados desde el incidente diplomático de febrero de 2011, cuando un avión estadounidense que transportaba efectivos y material para prácticas de entrenamiento con la Policía Federal Argentina fue detenido en la aduana y su carga fue incautada.

La visita de Obama también significó la reactivación del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa, un mecanismo de diálogo y cooperación entre funcionarios y miembros de las Fuerzas Armadas que no se reunía desde 2009. La agenda de trabajo del Grupo se centraría, inicialmente,



en temas de mantenimiento de la paz, preparación y respuesta ante desastres y cooperación hemisférica. Sumado a lo anterior, en diciembre de 2016 Argentina fue incluida en el *State Partnership Program* del Departamento de Defensa y en ese marco ambos gobiernos suscribieron un acuerdo para que la Guardia Nacional del Estado de Georgia capacite y entrene efectivos argentinos en materia de desastres naturales y control de fronteras (DI NATALE, 2016). Otro hecho que marcó un acercamiento a la agenda de seguridad global de seguridad de los Estados Unidos fue la realización, en mayo de 2018, de un ejercicio conjunto en la provincia de Corrientes. En medio del debate por el uso de armas químicas en Siria, el tópico central del ejercicio fue, justamente, impedir el tráfico de armas de destrucción masiva a nivel global (DI NATALE, 2018b).

Unos meses más tarde se produjo otro acontecimiento que marcó el estrechamiento de la relación bilateral: el secretario de Defensa de Estados Unidos, James Mattis, visitó la Argentina en el marco de una gira regional. Casi al mismo tiempo que el secretario de Estado, Rex Tillerson, manifestaba la preocupación por la expansión de China y Rusia en América Latina (EL UNIVERSAL, 2018), el jefe del Pentágono dejaba en claro la importancia de la región en la estrategia de seguridad norteamericana: “vemos a América Latina como nuestro vecino. Algunas personas dicen que no le prestamos mucha atención. Eso, ciertamente, no es el caso con los militares” (MATHUS RUIZ, 2018, s/p). Por su parte, el ministro de defensa argentino, Oscar Aguad, manifestó que “si bien Argentina se había apartado durante varios años de sus leales socios y amigos, hemos regresado al camino del que no debimos alejarnos” (ÁMBITO.COM, 2018, s/p). La visita de Mattis se produjo, además, luego de que Argentina adoptara una medida en extrema sintonía con la política que Estados Unidos pregonaba para la región: el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las denominadas “nuevas amenazas”, como el narcotráfico y el terrorismo<sup>12</sup>.

Ya desde los inicios del mandato, Macri planteó la necesidad de revalorizar a las Fuerzas Armadas, alegando que habían sido “abandonadas”, y en este marco, proclamó la necesidad de adaptarlas a “las demandas y requerimientos del siglo XXI”, mencionando entre ellos al cambio climático y el terrorismo (CASA ROSADA, 2016a). La decisión de redefinir las funciones de los militares se daría finalmente en julio de 2018, con la modificación del decreto reglamentario de la Ley de Defensa (727/06) y la derogación del decreto 1691/06, promulgado durante el gobierno de Néstor Kirchner. Entre los cambios más destacados, la nueva normativa establece que las Fuerzas Armadas “serán empleadas en forma disuasiva o efectiva” en “agresiones de origen externo”, como indicaba el decreto 727, pero ya no se habla de la participación necesaria de “fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estados/s”. También se modificó un artículo que prohibía la contemplación de “hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior” para “la planificación, adiestramiento y la formulación doctrinaria” del Sistema de Defensa Nacional; y se incorporó un artículo por el cual el Sistema de Defensa Nacional “ejercerá la custodia de objetivos estratégicos” (REPÚBLICA ARGENTINA, 2018a).

12. Tal como señaló uno de los evaluadores, la creciente aceptación de las “nuevas amenazas” por parte de los países latinoamericanos habilita a plantear que esta “nueva agenda de seguridad” ya se ha tomado una agenda tradicional.

En la práctica, esto habilita al instrumento militar a participar en acciones de combate problemáticas no militares y transnacionales, como el terrorismo o el narcotráfico, volviendo más porosa la barrera que divide la defensa externa de la seguridad interior. No por nada, una de las primeras medidas del gobierno tras la firma del decreto fue el despliegue de 500 efectivos del ejército en la frontera norte del país, entre La Quiaca y Puerto Iguazú, para prestar apoyo logístico y de comunicaciones a la Gendarmería Nacional en el combate al contrabando y el narcotráfico (DI NATALE, 2018a).

El acoplamiento con Washington no sólo supuso un cambio en la política de seguridad respecto del gobierno de Cristina Fernández, sino que también tuvo un sentido económico. Según explica Corigliano (2018), cooperar en cuestiones de seguridad con Estados Unidos pasó a ser visualizado por el gobierno macrista como una vía para destrabar el acceso de productos al mercado norteamericano y para estimular las inversiones externas. Algo similar a lo que sucedió en la década de 1990, con la política exterior “en clave económica” de Carlos Menem. Tal como explica DIAMINT (2001), por entonces se creía que adoptar un perfil no confrontativo en temas de seguridad traería aparejado mayores inversiones y una mejor inserción en la globalización.

No obstante lo anterior, vale señalar que el acoplamiento no implicaría un compromiso total con la política de seguridad global estadounidense. Por caso, aun cuando la Argentina evaluó los pedidos de Estados Unidos y Francia para enviar tropas a misiones en África de combate contra el terrorismo, lo cierto es el gobierno de Macri terminaría optando por no involucrarse en este tipo de acciones (TOKATLIAN, 2018). Algo parecido sucedería con Venezuela: con Macri en la presidencia, Argentina se encolumnó con la postura “dura” hacia el gobierno de Maduro, calificándolo como un régimen dictatorial y reconociendo a Juan Guaidó como “presidente encargado”. A ello se sumaría el alto perfil asumido en el denominado “Grupo de Lima”. Sin embargo, aun cuando la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) de 2018 califica a la crisis venezolana como una “amenaza para la paz sudamericana” (REPÚBLICA ARGENTINA, 2018b)<sup>13</sup>, el gobierno de Macri mantuvo una postura contraria a una intervención militar en Venezuela, tal como viene proponiendo el gobierno de Trump (DIARIO LOS ANDES, 2019).

13. La DPDN es un documento elaborado por el Ministerio de Defensa en el que se establecen los criterios generales que rigen el diseño, la ejecución y la supervisión de la política de defensa.

### *Unidad colectiva*

Al igual que los gobiernos que le precedieron desde el retorno democrático, Mauricio Macri también proclamó a la región latinoamericana como un espacio prioritario. Esta prioridad, sin embargo, no se daría en los mismos términos que las gestiones kirchneristas. En este caso, el Mercosur fue cuestionado por “ineficiente” y en contraposición se enarboló a la Alianza del Pacífico como modelo a seguir (ZELICOVICH, 2018). De igual forma, otras instancias de cooperación que en el período kirchnerista habían cobrado visibilidad, como la Unasur o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), dejarían de ser prioritarias para la política exterior del nuevo gobierno.

Pero las críticas al Mercosur no suponían abandonar al bloque, sino más bien reconfigurar su naturaleza y objetivos a partir de dos conceptos: apertura y flexibilidad. La apertura implica dejar de concebir al Mercosur como una herramienta para contrabalancear los efectos de la globalización –como sucedió durante el kirchnerismo– y utilizarlo, en cambio, como una plataforma para una “inserción inteligente en el mundo”. La idea de la flexibilización, por su parte, supone avanzar hacia una convergencia con la Alianza del Pacífico, eliminando las rigideces institucionales e ideológicas heredadas de las gestiones anteriores que, según esta visión, impiden la integración al mundo (ÁMBITO.COM, 2016)<sup>14</sup>. En la práctica, la flexibilización significa revisar el Arancel Externo Común, habilitar la posibilidad de firmar acuerdos comerciales con terceros de manera individual e incorporar a las “nuevas agendas” en los tratados comerciales con los países de la región, como servicios, inversiones y las “buenas prácticas regulatorias” (GHIOTTO, 2018).

14. En julio de 2016 Argentina se sumó a la AP como miembro observador.

15. Venezuela fue suspendida del Mercosur y la Unasur, pero no logró ser excluida de la OEA.

A tono con los intereses de Estados Unidos, la reconfiguración del regionalismo sudamericano también incluyó un énfasis en la defensa de la democracia, apuntando especialmente a Cuba y Venezuela<sup>15</sup>. La “cuestión democrática” se volvería un tema central de la política de Washington hacia la región y uno de los principales argumentos para impugnar el avance de China y Rusia en América Latina. El primero por el desprecio a los derechos humanos; y el segundo por vender armas a regímenes no democráticos (MARTÍNEZ AHRENS, 2018).

Tanto la prioridad que adquirieron los asuntos económico-comerciales como repolitización en torno a la cuestión de democrática terminarían por afectar el carácter multidimensional del regionalismo sudamericano, dado que las demás “agendas” pasaron a un segundo plano o terminaron siendo desechadas. La postura de la Argentina respecto de la Unasur es ilustrativa de ello. En un principio, el gobierno de Macri señaló al bloque sudamericano como uno de los tantos engranajes de la “inserción inteligente del país en el mundo”. En efecto, entre 2017 y 2018 Argentina ejerció la presidencia del organismo sudamericano (SANAHERA; COMINI, 2018). Durante ese lapso, además, Macri postuló a José Octavio Bordón como candidato a reemplazar a Ernesto Samper en la Secretaría General. Aun así, durante aquel período la actuación argentina no hizo más que contribuir al vaciamiento del organismo. Con la excepción de reuniones técnicas y del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), el Consejo de Jefes de Estado, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el resto de los Consejos sectoriales sufrieron una notable merma en sus actividades. Este vaciamiento, asimismo, serviría de excusa para que seis países anunciaran suspender su membresía, llevando al organismo a una fase terminal.

#### Argentina y el ocaso del Consejo de Defensa Suramericano.....

Durante las negociaciones que dieron forma al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el año 2008, Argentina asumió una actitud constructiva y cauta. En este sentido, el gobierno de Cristina Kirchner rechazó la propuesta de que el Consejo asumiera la forma de una alianza de segu-

ridad colectiva (como proponía Hugo Chávez) y apoyó, en cambio, la idea de foro de diálogo y coordinación de políticas (como proponía Lula da Silva desde que lanzó la iniciativa). Desde el punto de vista argentino, si el proyecto en cuestión avanzaba, éste debía tener una impronta ágil, sencilla y gradual, a tono con los esquemas de seguridad cooperativa<sup>16</sup> (COMINI, 2015). La razón de ello era que en las percepciones de los tomadores de decisión involucrados en la gestación del CDS la seguridad colectiva se asociaba con una idea de integración demasiado ambiciosa, mientras que el esquema de seguridad cooperativa se vinculaba con un ámbito de más adaptable para países con heterogeneidades en sus sistema de defensa y sus vínculos con potencias extra regionales (FRENKEL; COMINI, 2017).

Ahora bien, una vez que el organismo comenzó a funcionar Argentina incrementó su protagonismo y comenzó redefinir su perfil. La idea era que el esquema de seguridad cooperativa avanzara hacia un modelo de cooperación disuasoria (VITELLI, 2016), centrado en el desarrollo de políticas regionales que fueran más allá de la generación de confianza e involucraran iniciativas de complementación tecnológica e industrial, de generación de pensamiento estratégico común y la protección conjunta de recursos naturales. Siguiendo a Bartolomé (2009), podría decirse que se trataba de pasar de la coordinación de actividades hacia la elaboración de una verdadera política de defensa sudamericana.

La vigencia de la idea de autonomía fue un factor que incidió fuertemente para que Argentina concibiera al CDS como un mecanismo de *soft balacing* y asumiera objetivos más ambiciosos en su política de seguridad regional<sup>17</sup>. A ello se sumó que, fomentado por Brasil, el CDS incorporó entre sus temáticas de cooperación a la industria y tecnología de defensa<sup>18</sup>. Para el gobierno de Cristina Kirchner, esto representaba una oportunidad para profundizar las políticas económicas neodesarrollistas y recomponer el tejido industrial. De esta forma, tres iniciativas se volvieron emblemáticas del nuevo perfil que Argentina pretendía para el organismo regional. La primera fue la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), cuya sede se estableció en Buenos Aires. Entre sus objetivos principales, el CEED se planteaba “promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional” (CEED-CDS, 2010, s/p). Como parte de estos intentos de conformar una visión estratégica común, se acordó la conformación de una Escuela Sudamericana de Defensa. Argentina, Brasil y Ecuador fueron los artífices de la iniciativa, quedando como países responsables de la actividad. Por aquel entonces, la idea central era establecer un “centro de altos estudios permanente del CDS, para la formación de postgrado y capacitación de civiles y militares en materia de desarrollo, análisis, asesoramiento, dirección y planificación de la defensa y seguridad regional; promoviendo un pensamiento estratégico con una base doctrinaria común”. Asimismo, entre sus objetivos estratégicos se encontraba “contribuir a la generación de una doctrina defensa común, netamente suramericana, formulada en función de las necesidades, intereses y objetivos propios de nuestra región” (FRENKEL, 2016, p. 45). Como sostiene Gastaldi (2017), estas iniciativas dan cuenta de que el CDS se constituyó para la Argentina como una plataforma para proyectar su doctrina de defensa.

16. El modelo de seguridad cooperativa puede definirse como un sistema de acciones e interacciones entre los Estados destinados a prevenir un potencial conflicto, actuando sobre los factores que pueden llevar a un espiral de inseguridad. Acuerdos, mecanismos de diálogo político, medidas de transparencia y confianza mutua son la base de este tipo de acciones. A diferencia de la seguridad colectiva, que prevé la respuesta a la agresión y su derrota, la seguridad cooperativa aspira a la indefinida prevención de la misma (FONTANA, 1996).

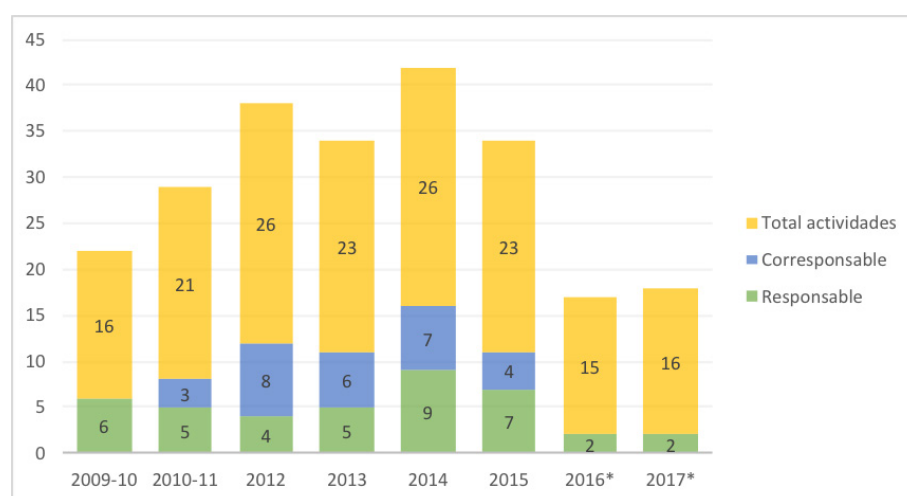
17. Cabe destacar que al poco tiempo que Brasil anunciaba la propuesta de materializar un organismo de defensa en América del Sur, Estados Unidos reactivaba la IV Flota en el continente, bajo la responsabilidad del Comando Sur.

18. El proyecto “Brasil 3 Tempos” del año 2006 y “el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC)” de 2007, son dos indicadores que expresan la intención del país verde *amarelo* de introducir estos temas en un futuro esquema regional de defensa. En dichos documentos, se resaltan cuestiones como la necesidad de crear un espacio económico integrado en América del Sur, basado no sólo en la dimensión económica, sino también en variables como la seguridad y la necesidad de fortalecer el sistema nacional de defensa y de ciencia y tecnología, esenciales para llevar a que Brasil se convierta en un “importante actor internacional” (República Federativa del Brasil, 2006).

La tercera iniciativa que reflejaba que Argentina pretendía ir más allá de un esquema de seguridad cooperativa fue la propuesta de diseñar un avión de entrenamiento básico sudamericano –denominado Unasur I- (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2012). La fabricación de una aeronave de este tipo permitiría reducir la dependencia que tienen los sistemas de defensa de los países sudamericanos de los insumos producidos por potencias extra regionales. De igual forma, para la Argentina significaba un incentivo para relanzar la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A. (FAdeA), re estatizada en el año 2009.

La reorientación de la política exterior y de seguridad impulsada por la gestión de Macri, sin embargo, afectó la participación de Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano. Uno de los indicadores más notables fue la disminución de la Argentina en actividades de los sucesivos Planes de Acción del CDS: de las 16 actividades acordadas en el primer Plan de Acción (2009), Argentina fue responsable de 6. Es decir, el 37,5% del total. Otro punto alto se daría en los planes de 2014 y 2015, cuando Argentina asumió la responsabilidad en 16 iniciativas, sobre un total de 46. O sea, el 32,6% de todas las actividades. En 2016 y 2017, en cambio, el país austral sólo quedaría a cargo de 4 actividades sobre un total de 31. Es decir, la participación bajó al 12,9%.

Gráfico 2 - Actividades de responsabilidad y corresponsabilidad argentina por Plan de Acción (2009-2017)



Fuente: elaboración propia en base a los Planes de Acción del CDS

\*En dichos Planes de Acción se establecieron una serie de actividades como “Grupos de Trabajo Extra-Plan de Acción.

Pero más allá de los números, un análisis cualitativo también da cuenta del giro en la política argentina hacia el CDS. En efecto, gran parte de las iniciativas que habían sido impulsadas por desde una visión de desarrollo autónomo –como la construcción de un avión de entrenamiento sudamericano o el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa– fueron ralentizadas o, directamente, abandonadas. En el caso del CEED, Argentina dejó la presidencia organismo y a partir de 2016 no nombró más delegados permanentes. Respecto del avión, si bien la actividad siguió figurando en los Planes de Acción como una iniciativa de responsabi-



dad argentina, lo cierto es que el gobierno de Macri dejó de impulsar su implementación al discontinuar la celebración de reuniones *ad hoc* entre personal especializado. De hecho, el Plan de Acción 2017 especifica en el apartado de “observaciones” que el resto de los países consultó a la Argentina si efectivamente iba a continuar comandado el grupo de trabajo encargado del diseño del avión.

Ahora bien, más allá de la actuación de la Argentina, vale resaltar que las dificultades para concretar buena parte de las iniciativas acordadas es una responsabilidad que atañe a la mayoría de los países sudamericanos. Por caso, Brasil -el principal ideólogo del Consejo- se desentendió del organismo regional ni bien comenzó su crisis económica y política (Vaz, Fuccille; Rezende, 2017). Aunque no es el sentido de este artículo analizar esa reticencia brasileña, desde el análisis conceptual de lo que constituye un líder regional podría decirse que Brasilia no asumió el rol de *paymaster*. Esto es, absorber buena parte de los costos que implicaba avanzar en las acciones del Consejo<sup>19</sup>. Indicadores de ello han sido la negativa a involucrar a la Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A (Embraer) en el consorcio empresarial para participar en el diseño del avión de entrenamiento Unasur o la oposición a que la Escuela Sudamericana de Defensa tuviera una sede centralizada, una burocracia propia y programas de formación autónomos.

#### Relegitimación del Sistema Interamericano de Defensa .....

La creación del CDS y la búsqueda de una mayor autonomía respecto de Estados Unidos en los tiempos del kirchnerismo no solo incidieron en el posicionamiento de la Argentina frente a la Unasur y su Consejo de Defensa. También impactaron en la valoración sobre el Sistema Interamericano de Defensa (SID)<sup>20</sup>. En este marco, puede decirse que a medida que profundizaba la participación en el CDS, el gobierno de Cristina Kirchner comenzó a percibir al ámbito interamericano como un espacio cada vez más incompatible con el proyecto “sudamericanista”.

En este marco, el gobierno argentino impulsó una serie de iniciativas orientadas a revisar la vigencia de las instancias hemisféricas. El primer episodio donde se hizo visible esta posición fue en el debate por “modernizar” a la Junta Interamericana de Defensa, a comienzos de la década de 2000<sup>21</sup>. Mientras algunos, patrocinados por Estados Unidos, plantearon dotar a la JID de nuevas funciones (que incluían coordinar acciones frente amenazas no tradicionales, como narcotráfico o terrorismo); hubo otros que propusieron iniciar un proceso de revisión y determinar si la JID seguía teniendo vigencia en el contexto actual. En aquella ocasión, Argentina se inclinó por la segunda propuesta<sup>22</sup>. A medida que Argentina consolidaba su lugar en el CDS, las críticas al sistema interamericano fueron en aumento hasta plantear la eliminación de algunas de sus instancias, como el JID y el TIAR (INFONEWS, 2012). Esta visión negativa de la seguridad hemisférica también quedaría plasmada en la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2014, al señalar “el carácter anacrónico” de los organismos militares de la OEA (REPÚBLICA ARGENTINA, 2014).

Al igual que sucedió con el CDS, la llegada de Macri a la presidencia supuso un nuevo posicionamiento en torno a la seguridad hemisférica.

19. Según explican autores como Spektor (2010) y Merke (2014), esta resistencia convertirse en “pagador” de bienes públicos regionales es algo característico de las elites políticas brasileñas.

20. Aunque en realidad no existe un documento o tratado que establezca formalmente a dicho sistema como tal, se conoce como Sistema Interamericano de Defensa (SID) al conjunto de instrumentos y órganos que operan en el ámbito hemisférico. Sus orígenes se pueden rastrear desde la elaboración de la Doctrina Monroe, en 1823, en tanto intento primigenio de establecer algún tipo de doctrina de seguridad colectiva. Sin embargo, sería la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), en 1942, el primer paso en la conformación del SID. Posteriormente, en el contexto de Guerra Fría fueron creados nuevos organismos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1947; la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1948 y el Colegio Interamericano de Defensa, en 1962. En la década de 1990 se daría un intento por reconvertir al SID, adaptándolo al nuevo escenario global y buscando introducir a las “nuevas amenazas” en la agenda regional de seguridad. Así surgiría el Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA (CSH); la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA); la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE); la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD); la Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTA); y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC).

21. La idea de modernización se basaba en la percepción de que la JID, un órgano creado en plena Segunda Guerra Mundial, estaba desacoplada con el entorno y los desafíos actuales de la seguridad hemisférica y regional.

22. Según afirmaba un documento presentado por la Argentina ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en el año 2012, “el desempeño de la JID en estos seis años transcurridos desde la reforma de su Estatuto no ha satisfecho las expectativas” y, por lo tanto, “no se aprecia conveniente avanzar en las actuales pretensiones de la JID relativas a expandir sus competencias y campos de acción institucionales”. A ello se agregaba que existe un desfase entre la Junta Interamericana de Defensa y la consolidación de una tendencia a la regionalización de la cooperación en materia de defensa que se ve reflejada, por caso, en el afianzamiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2012)

Como parte del renovado compromiso de con la agenda de seguridad de Estados Unidos, las críticas al sistema interamericano esbozadas durante el gobierno anterior se abandonaron y el país volvió a asumir un rol “constructivo” en el fortalecimiento de la seguridad hemisférica. Por caso, el gobierno argentino volvió a designar a un representante permanente ante la JID y desechó cualquier tipo de iniciativa diplomática orientada a revisar o denunciar el TIAR.

Otro hecho que dio cuenta de la importancia que asumieron las instancias interamericanas en la política de seguridad regional del gobierno macrista fue la organización de dos reuniones multilaterales. La primera de ellas fue la edición 2018 de la Conferencia Sudamericana de Defensa (SOUTHDEC), un evento anual patrocinado por el Comando Sur de los Estados Unidos. Llevada a cabo en Buenos Aires entre el 28 y 29 de agosto bajo el tema “Contribuciones militares sudamericanas hacia la paz global”, militares y civiles de la región conversaron sobre “misiones de paz, asistencia humanitaria ante desastres naturales y defensa contra amenazas transnacionales” (INFODEFENSA.COM, 2018, s/p)<sup>23</sup>. El segundo cónclave regional que organizó la Argentina fue la Conferencia Especializada sobre liderazgo militar de la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), llevada a cabo del 15 al 19 de octubre de 2018 en la ciudad de Buenos Aires<sup>24</sup>.

La Directiva de Política de Defensa Nacional de 2018 también reflejó esta relegitimación del espacio hemisférico, en detrimento de las instancias subregionales como el CDS. Entre las funciones de “apoyo a la Política Exterior por parte de las Fuerzas Armadas”, el documento establece como prioritaria “la participación en los organismos multilaterales en materia de defensa, principalmente en el marco de la OEA” y luego a la “cooperación e integración mediante los mecanismos de construcción de confianza vigentes en el Cono Sur” (REPÚBLICA ARGENTINA, 2018b). Es decir, se enfatiza el rol de la OEA y no hay mención alguna a la Unasur y su Consejo de Defensa.

## Conclusiones.....

Como se intentó mostrar a lo largo del artículo, la llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina en 2015 implicó un cambio en la política exterior, especialmente en hecho de haber abandonado a la idea de autonomía como principio rector de la estrategia internacional. Esto se hizo ostensible en la no utilización del equilibrio suave como instrumento para “contener” a las potencias; en un realineamiento con Estados Unidos y los países europeos, lo cual afectó la diversificación de los vínculos externos; en un repliegue moderado en términos de involucrarse en las agendas de seguridad de la potencia hegemónica y en un cambio de concepción sobre la integración regional, que ya no sería concebida como una herramienta para contrarrestar los efectos asimétricos del sistema internacional, sino como una vía para plegarse a la globalización y captar inversiones externas. De igual forma, el regionalismo perdió su carácter multidimensional y los temas económicos-comerciales volvieron a ocupar un lugar excluyente en las agendas de los organismos de integración.

23. Participaron representantes de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Uruguay y Surinam.

24. La CEA es una organización militar creada en 1960 como un foro de comandantes de Ejércitos del continente americano. Actualmente está integrada por 22 países.

En base a ello, el trabajo buscó demostrar que estos cambios tuvieron un impacto en la valoración del gobierno macrista hacia la Unasur y su Consejo de Defensa: cualitativa y cuantitativamente, Argentina meromó su participación en los planes de acción del CDS. Como otra cara de la misma moneda, Argentina renovó su compromiso con la seguridad hemisférica y aumentó su participación en las instancias del Sistema Interamericano de Defensa.

Desde una mirada regional, los cambios de signo político en buena parte de los países sudamericanos fueron determinantes para el futuro de la Unasur y, por ende, del Consejo de Defensa Suramericano. Asociado al populismo y el antiamericanismo de los gobiernos progresistas, el bloque sudamericano cayó en desgracia y fue reemplazado por una nueva instancia, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). De igual forma, es importante señalar que aunque resulte evidente que la Unasur y el CDS tuvieron su ocaso tras la reorientación ideológica en la región, buena parte de las dificultades y trabas a la integración regional comenzaron mucho antes, cuando todavía predominaban los gobiernos “progresistas”. Ejemplos de ello son las diferencias que hubo frente a la polémica destitución de Fernando Lugo en 2012, las dificultades que tuvo la Unasur para mediar en la crisis venezolana, el comercio intrarregional constantemente a la baja y las proliferación de barreras arancelarias y paraarancelarias entre los miembros del Mercosur. A todo esto se sumaría lo que Nolte y Mijares llaman “la paradoja de la autonomía”. Esto es, una neutralización mutua entre la búsqueda de autonomía regional respecto de Estados Unidos y la existencia de autonomías nacionales que permiten modificar las instancias regionales sin mayores costos (NOLTE; MIJARES, 2018).

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior es otra variable importante a la hora de pensar el declive del CDS. La inclusión de las amenazas no tradicionales fue un tema de debate desde empezaron las negociaciones. Países como Colombia y Perú insistieron en que problemáticas como narcotráfico o terrorismo debían ser abordadas por el organismo. Otro grupo –que incluía a Argentina, Uruguay, Brasil y Chile– sostenía, en cambio, que este tipo de problemáticas no correspondían al ámbito de acción de las Fuerzas Armadas. Aunque inicialmente primó esta última postura, las presiones del primero grupo de países siguieron estando presentes, hasta que en 2012 se resolvió crear un consejo específico para tratar estas problemáticas: el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Pero el asunto no se saldó allí: los cambios recientes en las realidades nacionales reconfiguraron el debate, inclinando la balanza regional hacia el sector más proclive a una “policación” de los militares. Por caso, bajo la presidencia de Dilma Rousseff los uniformados brasileños incrementaron su participación en tareas de seguridad pública. Ejemplo de ello es la política de “pacificación” de *favelas*, profundizada luego por Michel Temer y Jair Bolsonaro. En Uruguay –otro de los países que dispone en su normativa una diferenciación entre seguridad interior y defensa externa– el senado aprobó recientemente una ley que habilita a los militares a realizar tareas policiales en la frontera (EL

OBSERVADOR, 2018) y en las últimas elecciones presidenciales incluyeron un plebiscito para decidir si se habilitaba una reforma constitucional para crear una Guardia Nacional conformada por policías y militares, endurecer las penas de prisión para ciertos delitos y permitir allanamientos nocturnos. Como se explicó anteriormente, en Argentina también se avanzó en la militarización de la seguridad interior durante los últimos años del gobierno de Cristina Kirchner y, sobre todo, tras la llegada de Mauricio Macri. La operativización de involucrar a los militares en tareas policiales, sin embargo, ha sido más moderada que en el resto de los casos. Según explica Anzelini (2019), esto se debió principalmente a que las intenciones chocaron con un escenario de restricción presupuestaria.

Ahora bien, más allá de los matices, lo anterior da cuenta de que las funciones tradicionales de la defensa son cada vez menos prioritarias en los Estados de la región, por lo cual no suena descabellado que los gobiernos prefieran desentenderse de instancias como el CDS, cuya misión y objetivos se circunscriben a este tipo de funciones.

Como último aspecto, vale señalar que la Unasur y su Consejo de Defensa no han dejado de existir, a pesar de que varios de sus miembros hayan suspendido su participación. Esta tendencia a crear bloques y desecharlos al poco tiempo es para muchos es una de las debilidades del regionalismo latinoamericano. No obstante, también puede ser un punto a favor, en caso que los países de la región vuelvan a considerar la importancia que tiene contar una instancia propia en materia de defensa, aun con toda la heterogeneidad que caracteriza a América del Sur.

## Referencias

- ÁMBITO.COM. **Macri y Temer coincidieron en “flexibilizar” el Mercosur y dieron ultimátum a Venezuela**. 3 octubre de 2016. Disponible en: <https://www.ambito.com/macri-y-temer-coincidieron-flexibilizar-el-mercotur-y-dieron-ultimatum-venezuela-n3957293>. Acceso en: 10 mar. 2020
- ÁMBITO.COM. **Aguad recibió al secretario de Defensa de EEUU y dijo que “regresamos al camino del que no debimos alejarnos”**. 15 agosto de 2018. Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/aguad-recibio-al-secretario-defensa-eeuu-y-dijo-que-regresamos-al-camino-del-que-no-debimos-alejarnos-n4030714>. Acceso en: 2 mar. 2020
- ANZELINI, L. Between discourse and effective action: the contradictions of Macri’s defense policy. *Revista Científica General José María Córdova*, Bogotá, v. 17, n. 25, 2019, p. 69–90.
- BARTOLOMÉ, M.C. Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. *Estudios Internacionales*, Santiago, n. 164, 2009, p. 7-30.
- BERNAL-MEZA, R. **Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica**. S.L.: Ibero-Amerikanisches Institut, Stiftung Preußischer Kulturbesitz, 2013.
- BLINDER, D. Bases espaciales extranjerías: la construcción de un imaginario sobre China y Europa en la prensa y la política argentinas. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, Buenos Aires, v. 12, n. 36, 2017, p. 61-84.
- BRICEÑO RUIZ, J.; SIMONOFF, A. **Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. Buenos Aires.: Editorial Biblos, 2015.
- BROOKS, S.G.; WOHLFORTH, W.C., Hard times for soft balancing. *International security*, Massachusetts, v. 30, n. 1, 2005, p. 72–108.
- BUSSO, A.. Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales*, Santiago, n. 177, 2014, p. 9-33.



BUSO, A. Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 25, n. 50, p. 125-154, 2016.

BUSO, A.. El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri: conceptos básicos para su análisis. **Anuario en Relaciones Internacionales**. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de La Plata, 2017.

CALDERÓN, E.. La defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo. **Revista Política y Estrategia**, Santiago, n. 131, 2018, p. 57-79.

CASA ROSADA. **Macri encabezó el acto por el Día del Ejército Argentino**. 2016a. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/36446-macri-encabezo-el-acto-por-el-dia-del-ejercito-argentino>. Acceso en: 5 mar. 2020

CASA ROSADA. **Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay**. 2016b. Asunción. Disponible en: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>. Acceso en: 5 mar. 2020

CASA ROSADA. **Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso**. 2016c. Disponible en: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>. Acceso en: 10 mar. 2020

CEED-CDS. **Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur**. 2010. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20180825002433/http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Normativa/Estatuto-CEED.pdf> Acceso en: 10 mar. 2020

COMINI, N. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, Granada, v. 1, n. 2, 2015, p. 109-135.

COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA. **Nota de la misión permanente de la República Argentina ante la OEA respecto de la resolución AG/RES. 2632 (XLI-O/11)** “Futuro de la Misión y Funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa”. Buenos Aires, 2012.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. **Acta de la VIII Reunión Ordinaria la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano**. Lima, 16 y 17 de mayo de 2012.

CORIGLIANO, F. Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, Rosario, n. 5, 2018, p. 62-97.

DI NATALE, M. Acuerdo de cooperación militar con la Guardia Nacional de EE.UU. **La Nación**, Buenos Aires, 14 diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1966718-acuerdo-de-cooperacion-militar-con-la-guardia-nacional-de-eeuu>. Acceso en: 10 mar. 2020

DI NATALE, M. El Gobierno traslada otros 500 militares para el operativo de la frontera norte. **Infobae**, Buenos Aires, 6 noviembre 2018a. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/11/06/el-gobierno-traslada-otros-500-militares-para-el-operativo-de-la-frontera-norte/>. Acceso en: 10 mar. 2020

DI NATALE, M. La Argentina y Estados Unidos harán un ejercicio militar conjunto en el Litoral contra el uso de armas de destrucción masiva. **Infobae**, Buenos Aires, 17 abril de 2018b. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/04/17/la-argentina-y-estados-unidos-haran-un-ejercicio-militar-conjunto-en-el-litoral-contra-el-uso-de-armas-de-destruccion-masiva/>. Acceso en: 10 mar. 2020

DIAMINT, R. Las Agendas de Seguridad: Argentina, el Cono Sur y el Hemisferio. **Revista Colombia Internacional**, Bogotá, n. 51, 2001, p. 67-86.

DIARIO LOS ANDES. **Mensaje a EEUU: Macri y Vázquez piden “solución democrática” para Venezuela**, Mendoza, 13 febrero de 2019. Disponible en: <https://losandes.com.ar/article/view?slug=mensaje-a-eeuu-macri-y-vazquez-piden-solucion-democratica-para-venezuela>. Acceso en: 5 mar. 2020

EL OBSERVADOR. **Militares en la frontera: “No corre más que las Fuerzas Armadas no participen en la seguridad interna”**. Montevideo, 10 octubre de 2018. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/militares-en-la-frontera-senador-blanco-pidio-al-fa-que-avise-a-los-comites-lo-que-esta-votando-2018101010560>. Acceso en: 10 mar. 2020

EL UNIVERSAL. **Tillerson alerta de “presencia creciente” de China y Rusia en Latinoamérica**. México DF. 1 febrero de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/tillerson-alerta-de-presencia-creciente-de-china-y-rusia-en-latinoamerica>. 10 mar. 2020 .



- FONTANA, A. **Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano**. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Documento de Trabajo nº 16, 1996.
- FRENKEL, A. Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa. **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 31, 2016, p. 33-52
- FRENKEL, A.; COMINI, N. UNASUR beyond Brazil: Argentina's position in support of the South American Defense Council. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 1, p. 1-20, 2017.
- GASTALDI, S. El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 4, n. 2, p.175-197, 2017.
- GHIOTTO, L. Viejas y nuevas tendencias en los Tratados de Libre Comercio. **Nodal**, Buenos Aires, 9 noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.nodal.am/2018/11/viejas-y-nuevas-tendencias-en-los-tratados-de-libre-comercio-por-luciana-ghiotto/>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- INFODEFENSA.COM. **Argentina acoge la VIII Conferencia Sudamericana de Defensa**. 30 agosto de 2018. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2018/08/30/noticia-argentina-acoge-conferencia-sudamericana-defensa.html>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- INFONEWS. **La Argentina cuestiona la utilidad de la Junta Interamericana de Defensa**. Buenos Aires, 9 abril de 2012. Disponible en: <http://www.infonews.com/nota/17183/la-argentina-cuestiona-la-utilidad-de-la> Acceso en: 10 mar. 2020.
- LA NACIÓN. **Fuerte jugada de Macri y Bachelet en la región**. 8 febrero de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1982702-fuerte-jugada-de-macri-y-bachelet-en-la-region>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- LISTRANI BLANCO, T.; ZACCATO, C. Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, Rosario, n. 6, 2018, p. 167-188
- LORENZINI, M.E. **Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina: las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa**. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2011.
- MARTÍNEZ AHRENS, JAN. Tillerson alerta de la expansión de China y Rusia en América Latina. **El País**. Madrid, 2 de febrero de 2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/02/01/estados\\_unidos/1517522656\\_348448.html](https://elpais.com/internacional/2018/02/01/estados_unidos/1517522656_348448.html). Acceso en: 10 de mar. 2020.
- MATHUS RUIZ, R. El jefe del Pentágono visita la Argentina con el objetivo de reforzar la cooperación militar. **La Nación**. Buenos Aires, 13 agosto de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2161933-el-jefe-del-pentagono-visita-la-argentina-con-el-objetivo-de-reforzar-la-cooperacion-militar>. Acceso en: 8 mar. 2020.
- MERKE, F. ¿Líderes sin seguidores? La base regional de las potencias emergentes en América Latina. **Trabajo presentado en el Seminario "Construyendo el nuevo orden mundial desde América Latina"**. México DF: Colegio de México y la Fundación Konrad Adenauer, 2014.
- MÍGUEZ, M.C. La política exterior argentina y los condicionamientos políticos internos en el siglo XXI. **Relaciones Internacionales**, Costa Rica, n. 89, 2016, p. 125-142.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. **Biblioteca Digital de Tratados**. 2019. Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>. Acceso en: 10 mar. 2020.
- NOLTE, D.; MIJARES, V.M.. Regionalismo posthegemónico en crisis. **Foreign Affairs: Latinoamérica**, México DF, v. 18, n. 3, 2018, p. 105-112.
- PAIKIN, D.; PERROTTA, D. La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. **Aportes para la Integración Latinoamericana**, Plata, v. 22, 2016, p. 67-101.
- PAPE, R.A. Soft balancing against the United States. **International security**, Massachusetts, v. 30, n. 1, 2005, p. 7-45.
- PERFIL. **Macri, en el cierre de la Cumbre del G20: "La OMC tiene el desafío de modernizarse"**. Buenos Aires, 1 diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/logro-argentino-en-el-g20-macri-nos-pusimos-de-acuerdo.phtml>. Acceso en: 10 mar. 2020
- PIGNATTA, M.E. Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino. In: BUSSO, A. (ed.) **Fuerzas profundas e identidad**. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Rosario: UNR Editora, 2010, p. 139-157.
- REPÚBLICA ARGENTINA. **Decreto 2645/2014**. Directiva de Política de Defensa Nacional. Apruébase actualización. 2014. Buenos Aires. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.htm>. Acceso en: 10 mar. 2020.

REPÚBLICA ARGENTINA. **Decreto 683/2018**. Modificación. Decreto N° 727/2006. 23 julio de 2018a. Buenos Aires

REPÚBLICA ARGENTINA. **Decreto 703/2018**. Directiva de Política de Defensa Nacional. Aprobación. 2018b. Buenos Aires. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decto-2018-703-apn-pte\\_-\\_directiva\\_de\\_politica\\_de\\_defensa\\_nacional.\\_aprobacion.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decto-2018-703-apn-pte_-_directiva_de_politica_de_defensa_nacional._aprobacion.pdf). Acceso en: 10 mar. 2020.

REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL. **Projeto Brasil 3 Tempos**: 50 Temas Estratégicos. 2006. Brasília

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism**: The case of Latin America. London-New York: Springer Science & Business Media, 2012

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J.G. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n. 104, 2013, p. 157–180.

SAINT-PIERRE, H.L. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano**, Madrid, 2009.

SANAHUJA, J.A. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**, v. 7, 2009, p. 12–54.

SANAHUJA, J.A.; COMINI, N. Unasur: ¿Sudamexit' o la estrategia de la silla vacía? **ESGlobal**, 2018.

SANTANA, C.O. y BUSTAMANTE, G.A. La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. **Papel político**, Bogotá, v. 18, n. 2, 2013, p. 719–742.

SIMONOFF, A. Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011). **Relaciones Internacionales**, La Plata, n. 44, 2013a, p. 147–172.

SIMONOFF, A. Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983. **Si Somos Americanos**, Iquique, v. 13, n. 1, 2013b, p. 15–38.

SIMONOFF, A. Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, 2016, p. 40–51.

SPEKTOR, M. Brazil: The underlying ideas of regional policies. In: FLEMES, D. (ed.), **Regional Leadership in the Global System**: Ideas, Interests and Strategies of Regional Power. Farnham: Ashgate, 2010, p. 191–204.

TAYLOR, P.J.; FLINT, C. **Geografía política**: economía mundo, estado-nación y localidad. Madrid: Trama, 2002.

TOKATLIAN, J.G. Relaciones con EE.UU.: ¿nueva etapa? **Clarín**, Buenos Aires, 2 febrero de 2018. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa\\_0\\_rka7ze-UM.html](https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html). Acceso en: 9 mar. 2020.

TOKATLIAN, J.G.; CARVAJAL H, L. Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. **Revista CIDOB d'afers Internacionals**, Barcelona, n. 28, p. 7–31, 1995.

TOKATLIAN, J.G.; RUSSELL, R. Macri: en busca de una nueva inserción internacional. **Anuario Internacional CIDOB**, Barcelona, 2016. Disponible en: <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>. Acceso en: 10 mar. 2020.

VAZ, A.C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L.P. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 2, p. 2-21, 2017.

VITELLI, M. América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. **Foro internacional**, México DF, v. 56, n. 3, p. 724–755, 2016.

ZELICOVICH, J. Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). **Latin American Journal of Trade Policy**, Santiago, n. 2, p. 49–66, 2018.