



Seguridad e intereses marítimos

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador
ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 27, mayo 2020
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #27

- Número de trabajos recibidos: 10 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 70%
- Índice de rechazo de manuscritos: 30%.
- Número de revisores internacionales: 21
- Número de revisores nacionales: 2
- Número total de revisores por países: 6 (Argentina, México, España y Ecuador).
- Internacionalización de autores: 5 países (Argentina, Ecuador, España).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Asistente Editorial (Editorial Assitant)

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, University of Kurdistan Hewler, Iraq.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vásquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.

- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaílle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Salford, Reino Unido
- Dra. Imilse Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Dr. Víctor Brangier, Centro de Estudios Históricos, Universidad Bernardo O' Higgins, Chile.

**Redes y Consejo Técnico
(Social Media and Technical Board)**

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.

Edición de estilo

- Alas Letras Consultoría Académica

Imagen de portada y carátulas

- Ileri Ceja Cárdenas y Martín Scarpacci

Diagramación

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Consulta sobre envío de artículos:

revistaurvio@flacso.edu.ec

Dirección

FLACSO, sede Ecuador
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.
Quito, Ecuador
www.flacso.edu.ec
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

Tema central

- La libertad de navegación en entredicho: los nuevos desafíos globales y el caso de América del Sur 8-24
Silvana Laura Elizondo
- Proyección de los intereses de la Unión Europea en el océano Índico: una cuestión geoestratégica 25-41
Concepción Anguita Olmedo y Alberto Sánchez Expósito
- El caso de las islas Senkaku como paradigma de zona gris 42-56
Josep Baqués
- China: gran estrategia y poder marítimo en la era de Xi Jinping 57-72
Daniel García Sanz

Misceláneo

- Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019) 74-93
Anabella Estela Busso y Luis Maximiliano Barreto
- Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017) 94-110
Andrea Aguirre Salas, Typhaine Léon y Nadia Ribadeneira

Estudios Globales

- El aporte de Edwin Sutherland al análisis del crimen económico global 112-124
Daniel Pontón
- Política editorial 125-132

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

Central topic

- Freedom of Navigation in Question: Emerging Global Challenges and the South American case 8-24
Silvana Laura Elizondo
- Projection of the Interests of the European Union in the Indian Ocean: A Geostrategic Issue 25-41
Concepción Anguila Olmedo y Alberto Sánchez Expósito
- The Case of the Senkaku Islands as a Paradigm of Gray Zone. 42-56
Josep Baqués
- China: Grand Strategy and Seapower in the Xi Jinping Era 57-72
Daniel García Sanz

Miscellaneous

- Foreign and Defense Policy in Argentina. From the Kirchner Governments to Mauricio Macri (2003-2019) 74-93
Anabella Estela Busso y Luis Maximiliano Barreto
- Penitentiary System and Penalized Population During the “Revolución Ciudadana” Decade (2007-2017) 94-110
Andrea Aguirre Salas, Typhaine Léon y Nadia Ribadeneira

Global Studies

- The Contribution of Edwin Sutherland to the Analysis of Global Economic Crime ... 112-124
Daniel Pontón
- Política editorial. 125-132



Misceláneo

Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)

Foreign and Defense Policy in Argentina. From the Kirchner Governments to Mauricio Macri (2003-2019)

Anabella Estela Busso¹ y Luis Maximiliano Barreto²

Recibido: 20 de enero de 2020
Aceptado: 25 de marzo de 2020
Publicado: 4 de mayo de 2020

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo avanzar reflexiones exploratorias y preliminares sobre el vínculo entre la política exterior y de defensa en Argentina, abordando los gobiernos kirchneristas (2003-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Se asumen como supuestos que este es un tema escasamente estudiado en dicho país y que la política exterior argentina ha mostrado signos de discontinuidad a lo largo del tiempo. Sobre la base de una estrategia metodológica cualitativa y del análisis de fuentes primarias y secundarias, se asevera que la política exterior ha enmarcado e influenciado a la política de defensa, no viceversa, y que esas influencias variaron en función de cómo los gobiernos nacionales entendieron a la política exterior en tanto política pública, qué propuesta de inserción internacional privilegiaron y qué modelo de desarrollo propusieron.


Palabras clave: Argentina; Cristina Fernández; Mauricio Macri; Néstor Kirchner; política de defensa; política exterior

Abstract

This paper aims to advance exploratory and preliminary reflections on the link between foreign and defense policy in Argentina, focusing on the Kirchner governments (2003-2015) and the government of Mauricio Macri (2015-2019). The subject has been poorly studied in this country and Argentina's foreign policy has shown signs of discontinuity over time. On the basis of a qualitative methodological strategy and the analysis of primary and secondary sources, it is asserted that foreign policy has framed and influenced defense policy, not vice versa, and that these influences varied depending on how national governments understood foreign policy as a public policy, what international insertion proposal they favored and what development model they proposed.

Keywords: Argentina; Cristina Fernández; defense policy; foreign policy; Mauricio Macri; Néstor Kirchner

1 Investigadora independiente, Universidad Nacional de Rosario, CONICET, Argentina, anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar
 orcid.org/0000-0001-5245-6614

2 Pontificia Universidad Católica Argentina/Universidad Nacional de Rosario, Argentina, maximilianobarreto@uca.edu.ar
 orcid.org/0000-0002-2932-0046



Introducción

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la literatura sobre la acción externa de las potencias y las superpotencias muestra que, mayoritariamente, estos países han establecido un vínculo fluido entre la política exterior y la política de defensa, en tanto la seguridad nacional es parte de una agenda compartida entre ambas. En consonancia, las estructuras burocráticas del Estado reflejan el peso de los Ministerios de Defensa y Seguridad, así como también de las agencias de inteligencia. Estos colaboran o compiten con las visiones de las Cancillerías, pero en numerosas ocasiones imponen directrices sobre la política exterior. En el ámbito académico, los especialistas en política exterior conocen sobre aspectos generales de defensa y viceversa, dada la concepción predominante de que ambas políticas orientan la conducta externa del Estado.

Esas características no se replican en Argentina. En primer lugar, el vínculo entre política exterior y política de defensa ha sido poco estudiado. Tras la redemocratización, se han observado tres hechos relevantes. El primero es que la política exterior y la de defensa estuvieron vinculadas, pero la primera fue más relevante que la segunda en el debate político. El segundo es que la política de defensa se vio afectada por el tipo de transición (en este caso, por colapso) que enmarcó una postura crítica de la sociedad frente a las Fuerzas Armadas (FFAA.) durante mucho tiempo. Esa característica diferencia al país de otros como Brasil y Chile, que tuvieron transiciones negociadas/ pactadas. El tercero es que el tipo de transición imperante en Argentina y sus crisis cíclicas contribuyeron a demorar el debate sobre qué modelo de política de defensa necesita un país como este.

No obstante, facilitaron lo que Marcelo Saín (2000) ha denominado “consenso básico”, a través del cual el país abandonó la doctrina de la seguridad nacional y produjo legislación que estableció la separación entre seguridad interior y defensa.

Partiendo de esas consideraciones, sostenemos a modo de hipótesis que, en Argentina, la política exterior ha enmarcado e influenciado la política de defensa y que sus influencias variaron en función de cómo los gobiernos nacionales entendieron la política exterior como política pública, qué propuesta de inserción internacional privilegiaron y qué modelo de desarrollo propusieron.

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, esta investigación se inscribe dentro del área de análisis de política exterior. Aunque encontramos numerosas definiciones sobre el término, tomamos como punto de partida una conceptualización genérica, para luego asociarla con otras más específicas. Partimos de la propuesta de Russell (1991, 9) quien entiende la política exterior como “aquellos vínculos que establecen los gobiernos con el sistema internacional mediante acciones intencionadas que procuran alterar factores, comportamientos o condiciones del contexto externo”. Es una acción gubernamental que “abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática; militar-estratégica y económica–” y “se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales, tanto en el plano multilateral como bilateral”.

Debemos recordar que la política exterior es una política pública dentro del abanico del Estado. Por política pública –sinónimo de la política estatal, pero diferente a la política de Estado– entendemos el

conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De tal intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak y O'Donnell 1995, 112-113).

El énfasis que asignamos en este trabajo a la condición de la política exterior como política pública nos conduce a acentuar los aspectos intermésticos de la política exterior. Consecuentemente, a entender que esta –tal como aclara la definición de Russell– tiene un componente militar-estratégico y reacciona frente a los condicionantes externos, pero también a los internos. Por ello, complementamos esa definición con la de Lafer (2002), quien sostiene que la política exterior aparece guiada por la meta de trabajar a escala internacional para contribuir a solucionar los problemas, necesidades e intereses locales. Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino es la tarea de la política exterior como política pública. Ello implica evaluar la especificidad de los problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple (Lafer 2002, 21).

Además, en nuestra hipótesis de trabajo señalamos que la influencia de la política exterior sobre la de defensa no depende solo de la condición de política pública de la primera y de su doble vinculación entre los ámbitos domésticos e internacionales, sino también de la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo seleccionado por cada

gobierno. A los efectos de sustentar conceptualmente la afirmación, seguimos a Lorenzini (2011), quien define la estrategia de inserción internacional como el 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 y de seguridad como en la económica.

El concepto, llevado a la práctica, muestra que en Argentina el debate en torno a la estrategia de inserción internacional aún permanece vigente. En él destacan al menos dos propuestas: una basada en el liberalismo económico, que ha impulsado modalidades de inserción que privilegian el alineamiento con la potencia dominante del momento, y otra, ubicada en las antípodas, que privilegia ideas provenientes del desarrollismo, vinculadas a la búsqueda de una inserción autónoma (Pignatta 2010).

La correlación entre la estrategia de inserción internacional y sus componentes económicos muestra, a su vez, la interrelación con el modelo de desarrollo. Este refiere a la estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado y entre lo público y lo privado, en un determinado contexto histórico, en busca de transformar las estructuras productiva y social, y de la inserción internacional del país (Busso 2016c).

Creemos necesario indicar que, en el caso argentino, aunque la política de defensa comparte con la exterior el carácter de política pública, presenta una jerarquía diferente, al ser esta última la que la precede (Eissa 2013, 173). La apreciación resulta clave, pues allí encontramos el punto de conexión entre ambas. Por su parte, al momento de pensar la política de defensa, es provechoso distinguir tres

dimensiones analíticas: a) la política militar (conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que tienden a desarrollar las FF.AA.); b) la dimensión estratégica (acciones, actitudes y medidas estratégicas destinadas a prevenir o enfrentar distintas situaciones de riesgo, conflicto o amenazas, potenciales o reales, que hagan peligrar los intereses vitales y estratégicos de un país y que requieren el empleo del instrumento militar) y c) la dimensión internacional (aquella que contribuye a la política exterior y que es definida como la política internacional de la defensa) (Eissa 2017).

Desde una perspectiva empírica, podemos afirmar que los condicionantes domésticos constituyeron una fuente significativa para formular la política exterior en la etapa kirchnerista (Busso 2016a). Ello es muy claro si pensamos en el escenario de crisis de mayo de 2003, caracterizado por una agenda interna compleja y apremiante, que impactó sobre la acción externa, dado que esta fue pensada como un instrumento que debía aportar a la solución de los problemas domésticos. Así, tempranamente pudimos observar una “determinada modalidad de intervención del Estado” o “una cierta direccionalidad” –siguiendo la definición de política pública escogida–, al ser las necesidades domésticas cuestiones a resolver.

Identificamos ese período con la definición de Lafer (2002), pues la evaluación de la especificidad de los problemas, necesidades e intereses nacionales, desde una visión que incluyera el bien común de la colectividad nacional, devino un tema ligado a ideas de redistribución. Ello generó disputas domésticas relevantes entre diversos sectores políticos, económicos y sociales.

Contrariamente, en la etapa macrista, el relevamiento empírico muestra una tendencia

inversa. El gobierno optó por una estrategia de inserción internacional basada en el liberalismo económico y en el alineamiento con la potencia dominante del momento. Las fuentes principales de la política exterior se trasladaron al plano externo. La direccionalidad deseada por la Alianza Cambiemos planteó conducir la política exterior en función de las demandas de los países centrales (especialmente EE.UU.) y de los actores económicos internacionales, requisito para la “vuelta al mundo de Argentina”. Eran demandas coincidentes con los intereses de un reducido y selecto grupo de actores locales. Dicho de otra manera, una inserción internacional exitosa se lograría por vía de la adopción acrítica de políticas complacientes ante las exigencias sistémicas (Busso 2016c). Conceptos como alineamiento, acoplamiento o aquiescencia (Russell y Tokatlian 2009; 2013) pueden ser utilizados para explicar ese tipo de conducta.

A partir de las anteriores consideraciones, el objetivo de este artículo es avanzar, con carácter preliminar y exploratorio, algunas reflexiones sobre el vínculo entre política exterior y de defensa desde los años del kirchnerismo (2003-2015) hasta el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Para ello examinamos el enfoque general que cada etapa gubernamental le otorgó a la política exterior y, de manera transversal, analizamos la relación con la política de defensa.

Empleamos una estrategia metodológica cualitativa, como parte de la cual la información se recolectó por medio de la observación de datos y documentos. Las técnicas de análisis empleadas fueron el análisis documental, el análisis estadístico descriptivo y el análisis de contenido. Para facilitar la visualización de los resultados, parte de los datos son volcados en tablas y gráficos.

Gobiernos kirchneristas: política exterior y política de defensa

Considerando la significativa importancia que tuvieron las fuentes domésticas en el diseño de la política exterior, la gestión kirchnerista se caracterizó por una interpretación crítica del orden internacional de la primera década del siglo XXI. También por la diversificación de vínculos con los grandes poderes, incluidos China y Rusia; el privilegio de la inserción latinoamericana, con especial referencia a Sudamérica; la defensa de las posturas revisionistas en los espacios multilaterales; la articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional y la búsqueda de autonomía (Busso 2016b).

En cuanto a la estrategia de inserción internacional, la opción kirchnerista recogió la tradición que privilegia ideas provenientes del desarrollismo, asociadas con la búsqueda de una inserción autónoma (Pignatta 2010) y un modelo de desarrollo nacional de perfil industrialista e inclusivo, inscrito en las corrientes neodesarrollistas vigentes en épocas de la marea rosa. La propuesta incluía el supuesto de que, en un futuro, las industrias conectadas con la defensa y el desarrollo científico tecnológico deberían ser apoyadas. En consecuencia, la inserción internacional no fue abordada como un proceso de acumulación de poder, devenido de vínculos y alineamientos con actores poderosos, sino que se privilegió la idea de que un país se proyecta desde adentro hacia afuera. Por ello, creemos que la conceptualización de Ferrer (2010) sobre “densidad nacional” contribuye a entender la dinámica político-económica de los gobiernos kirchneristas.

El concepto de Ferrer se enmarca en aquellas corrientes de pensamiento que establecen una fuerte relación entre la solidez de las con-

diciones políticas y económicas internas y las posibilidades de enfrentar exitosamente los desafíos internacionales. Desde su perspectiva, Argentina es aún un país en construcción y, para avanzar en la tarea, es necesario fortalecer su “densidad nacional”. Esta se basa en la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y, como culminación, en las políticas propicias al desarrollo económico. Como referencia histórica, destaca que en los países exitosos los componentes de la densidad nacional siempre se han respetado para alcanzar el desarrollo. Ello evidencia que los países se construyen desde adentro hacia afuera y no a la inversa (Ferrer 2010).

A partir de esa manera de entender la inserción internacional, los gobiernos kirchneristas intentaron aportar a la cohesión social disminuyendo la pobreza, incrementando el empleo, aplicando políticas de redistribución del ingreso y fortaleciendo la política de derechos humanos a escala nacional e internacional. Después de la crisis de 2001, lograron reivindicar la política y recuperaron el liderazgo presidencial, que se había visto deteriorado con la caída del gobierno de la Alianza. Asimismo, mantuvieron un pensamiento crítico con respecto al orden internacional vigente, al oponerse fuertemente a las políticas de doble estándar de los Estados centrales, las presiones especulativas del sector financiero y las condicionalidades de los organismos multilaterales de crédito –Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)–. Reivindicaron el multilateralismo y destacaron la importancia del espacio regional como primer ámbito de concertación e integración. Se inscribieron dentro de la tendencia neodesarrollista (Bresser Pereira 2007) vigente en

Sudamérica, a partir de la primera década del siglo XXI, al favorecer un desarrollo nacional de base industrial (Busso 2016b).

Esa manera de entender la política exterior y la inserción internacional tuvo impactos (directos e indirectos) sobre los temas de la agenda de defensa (así como sobre los de seguridad pública). Un punto de partida para estas reflexiones es la llegada de Nilda Garré a la cartera de Defensa en 2005, momento en que el sector comenzó a recibir una atención inusitada por parte del gobierno nacional (Calderón 2018, 60). Hasta entonces, la salida de la crisis post *default*, la negociación con el FMI, entre otros, habían absorbido la atención de la Casa Rosada. El pasó de Garré por la repartición es importante pues registra hitos destacados, como la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional de 1988, que circunscribió “definitivamente” el rol de las FF.AA. a la defensa de ataques militares provenientes de actores estatales y, por tanto, impactó en la dimensión estratégica de la política de defensa. La Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009 y la de 2014 reafirmaron dicha visión.

En esos años, la articulación política exterior-política de defensa implicó la atención especial a este factor doméstico normativo. Así ocurrió en diversas ocasiones, como en la VI Conferencia Hemisférica de Ministros de Defensa (2004), realizada en Quito, donde Argentina expuso su rechazo a utilizar militares en cuestiones de seguridad interna y contó con el apoyo de Brasil y Canadá. Esto contrarió la posición de EE.UU., partidario de una delimitación menos precisa entre seguridad interior y defensa.

Habida cuenta de la marcada diferenciación sobre la dimensión externa de la política de defensa, se confecciona una política a cuya dimensión internacional la caracteriza un

modelo de tipo defensivo. Este contiene dos dimensiones: una autónoma y otra cooperativa (Directiva de Política de Defensa Nacional 2009 citado por Calderón 2016, 177). En su plano autónomo, fue crucial el alejamiento relativo de Washington sobre la región y el argumento del gobierno de poner fin al alineamiento automático (Calderón 2018, 61). Una de las primeras muestras de distanciamiento fue el rechazo a la demanda de inmunidad total para las tropas estadounidenses para el entrenamiento Águila III, a realizarse en suelo argentino durante 2003, a pocos meses del inicio de gestión de Néstor Kirchner.

La relación bilateral global fue envolviéndose en una escalada de tensión que impactó en el área de la defensa. Ello tuvo su punto de arranque luego de que el apoyo de EE.UU. en la negociación con el FMI por el *default* de 2001 estaba concretado. En ese año, la relación se había paralizado tras la incautación por parte de Argentina de material transportado por un avión militar estadounidense, tal como consta en el *Country Reports on Terrorism* de ese año. Pese a los intentos de recomposición, no se lograría reparar el vínculo hasta la llegada del nuevo gobierno, en diciembre de 2015. Así lo evidencian los movimientos de hostilidad de la Armada de EE.UU. frente a las costas argentinas en 2015 (Barreto 2017, 21).

En relación con el plano cooperativo, uno de los cimientos de la visión –al menos en el ámbito subregional– lo constituyó la eliminación de las hipótesis de conflicto (con Brasil y Chile) y el reemplazo de estas por el planeamiento por capacidades. Otro elemento importante, también bajo la gestión de Garré, fue la relevancia que cobró la preservación y protección de los recursos naturales (Bertero 2018, 30). La conjunción de esas premisas

permitió jerarquizar la integración subregional, ya que habilitó la cooperación al subrayar, por ejemplo, que la región poseía una dotación superior de recursos estratégicos y que la puja por acceder a ellos podría producir fuertes tensiones. Así, se volvía fundamental la cooperación internacional para protegerlos (Bertero 2018, 13).

La Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FF.AA. de 2006 estableció la participación militar en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, de tal manera que debía contemplarse para diseñar y determinar las capacidades del instrumento militar, así como obtener los niveles necesarios de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión (Garré 2018). Ese punto se conectó con el énfasis otorgado en la política exterior a la inserción latinoamericana, con especial referencia a Sudamérica. El apoyo a la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en 2008, la participación activa en la concreción de sus planes de acción y la propuesta de establecer el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, en 2009, están en sintonía con el “activismo subregional” (Calderón 2018, 62). Otros ejemplos son el establecimiento de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID) y una dependencia en su interior, la Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz, en 2007 (Cuñado 2018, 27).

Fruto de la preeminencia de los aspectos cooperativos, tuvo lugar la regionalización de la política hacia Malvinas, respaldo al reclamo argentino por parte de instancias regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Se tomaron medidas para impedir el ingreso de los buques que enarbolaban la bandera ilegal de las Islas Malvinas a los

puertos del MERCOSUR) y, en un espacio más global, la multilateralización (difusión de la posición argentina en la ONU y sus organismos).

Por otro lado, la diversificación de los vínculos –particularmente con China y Rusia– es otro aspecto de la política exterior que influenció la de defensa en su faceta autónoma. Ese eje tuvo su mayor impulso durante las gestiones de Arturo Puricelli (2010-2013) y Agustín Rossi (2013-2015) como ministros de Defensa y de Héctor Timerman como canciller. Es lógico, dada la escalada de tensión que se vivía con EE.UU. en ese período (Cuñado 2018, 40).

A la situación de tirantez con la Casa Blanca se suman otras dificultades como el impacto de la caída de los precios internacionales de los *commodities*, las sucesivas pérdidas electorales y físicas de ciertos presidentes cuyo liderazgo había sido fundamental en el proceso político de América del Sur y el conflicto de Argentina con los fondos buitres (que condujo al embargo de la fragata Libertad). Un acuerdo representativo de la relación bilateral con China es aquel que autorizó en 2012 el establecimiento de la Estación del Espacio Lejano, en Bajada del Agrio (Neuquén). En relación con Rusia, a partir de la declaración conjunta del establecimiento de relaciones de asociación estratégica, de 2008, se suscribió la declaración conjunta para el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral Ruso-Argentina, que incluyó múltiples convenios. Entre estos, destaca el acuerdo entre el Ministerio de Defensa de Rusia y el Ministerio de Defensa de Argentina sobre cooperación militar (Embajada de la Federación Rusa en la República Argentina 2015 citado por Cuñado 2018, 40).

Pensando en una “geografía” de los documentos suscritos por Argentina en el último

gobierno de Cristina Fernández, la situación que exponemos a continuación (tabla 1 y gráfico 1)³ ilustra la diversidad de latitudes de los Estados intervinientes. Esto contrasta, como veremos luego, con la geografía de los documentos bajo el gobierno de Macri.

Tabla 1. Documentos suscritos por Argentina en seguridad y defensa (2011-2015)

Contraparte	Área		Total
	Seguridad	Defensa	
Azerbaiyán	-	1	1
Bélgica	-	1	1
Bolivia	3	1	4
Brasil	-	1	1
Chile	1	-	1
China	2	4	6
Colombia	3	4	7
Emiratos Árabes Unidos	-	1	1
Ecuador	-	1	1
El Salvador	1	-	1
Francia	-	1	1
Irán	1	-	1
Italia	-	1	1
Perú	1	-	1
Rusia	-	2	2
Surinam	-	1	1
Venezuela	-	2	2
Totales	12	21	33

Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2019.

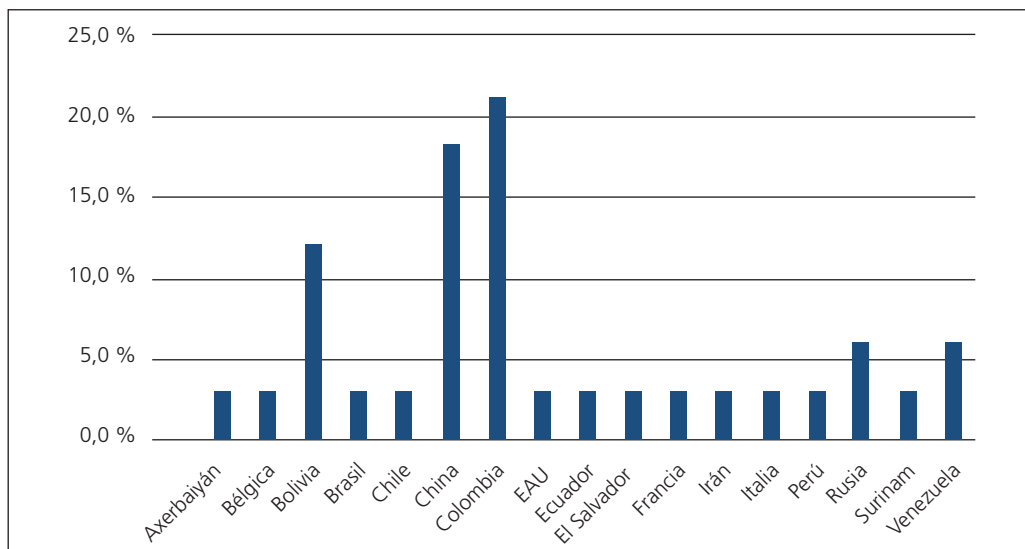
3 Nota metodológica: los documentos considerados son de diversa naturaleza: actas, acuerdos, acuerdos marcos, acuerdos por canje de notas, cartas/declaración de intención, convenios, declaración/comunicados conjuntos, enmiendas, memorándum, plan de acción/hoja de ruta, protocolo adicional y tratados. Corresponden a aquellos de acceso público a través de la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería Argentina (2019), para el período 2011-2018.

Siguiendo la línea comparativa, es relevante la ausencia de EE.UU. y otros países considerados centrales (salvo Francia). Ello tiene como contrapunto una preeminencia de vínculos regionales y extrarregionales, en los que China y Rusia ocupan espacios llamativos. Es clave poner de relieve que más de la mitad de los documentos corresponden al área de la defensa, lo cual echa luz sobre una agenda externa menos securitizada en términos relativos y, por supuesto, con el Ministerio de Defensa como agente a través del cual se encauzan las relaciones.

Por otro lado, la generación de autonomía, ligada a un modelo de desarrollo nacional y al contacto con las industrias de defensa y el desarrollo científico tecnológico, comenzó a cobrar impulso con la llegada de Cristina Fernández (Bertero 2018, 31). Así lo muestra la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MinCyT), al igual que intenciones y proyectos como la recuperación de la industria naval (reparación del submarino ARA San Juan y del rompehielos Irizar); de la industria aeronáutica (recuperación de la Fábrica de Aviones de Córdoba); de la Dirección de Fabricaciones Militares y el desarrollo de cohetes, vectores y acceso al espacio (ARSAT, Tro-nador II y Gradicom) (López Chorne 2017). Incluso, esto se manifestó a escala regional con compromisos como el desarrollo del prototipo de avión de entrenamiento IA-73 UNASUR I y la puesta en producción del vehículo multipropósito aerotransportable denominado Gaucho.

Cabe mencionar que la política de defensa recibió impactos directos en su dimensión político-militar a través de la política de DD.HH. Esto inició con el pase a retiro de altos cargos de la cúpula militar horas después de la asunción de Néstor Kirchner. No solo se

Gráfico 1. Jerarquía de los acuerdos suscritos en seguridad y defensa (2011-2015)



Fuente: elaboración propia en base a la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2019.

Tabla 2. Principales variables analizadas (2003-2015)

Variables		Período de gobierno
		2003-2015
Inserción internacional	EE.UU.	Inserción autonómica
	Otros Estados	Diversificación de vínculos
	Poderes emergentes	Jerarquización de China y Rusia
	Latinoamérica	Privilegio de la inserción latinoamericana
	América del Sur	Especial referencia a Sudamérica Énfasis en la seguridad cooperativa (CDS)
Modelo de desarrollo	Dimensión económica	Neodesarrollista
	Dimensión política	Articulación con la búsqueda de autonomía
	Dimensión social	Inclusivo
	Rol de los condicionamientos	Priorización de las variables y demandas domésticas
Conexión con ciencia y tecnología en defensa		Creación del MinCyT; reparación de ARA S. Juan; RH Irizar; recuperación de FADEA y FM; ARSAT, Tronador II y Gradicom
Orden internacional		Lectura crítica con posturas revisionistas
Malvinas		Regionalismo/multilateralismo
Derechos humanos		Eje prioritario en el conjunto de las políticas públicas
Decretos relevantes		D 727/2006; D 1691/2006; D 1714/2009 y D 2645/2014
Separación en defensa y seguridad		Respeto; se reconocen hitos debatibles
Preeminencia temática		Cuestiones de defensa
Preeminencia ministerial		Ministerio de Defensa. Se crea el Ministerio de Seguridad (2010)

Fuente: elaboración propia.

buscó iniciar los juicios por crímenes de lesa humanidad, sino que se incluyeron reformas administrativas y normativas como la derogación del Código de Conducta Militar, la creación de un área específica sobre DD.HH. en el Ministerio de Defensa y la desactivación de la preeminencia militar en las cuestiones castrenses. Esa preeminencia en gran medida se producía por defecto, dada la actitud delegativa de los civiles hacia los militares. Otra faceta de ese objetivo fue el contacto entre la institución militar y la sociedad civil, lo que hizo conocida entonces la lógica de la “ciudadanización” de los militares (DerGhougassian 2012).

En la tabla 2 se exponen, a modo de síntesis, las principales variables analizadas en el período en cuestión.

Macrismo: política exterior y defensa

Mauricio Macri llegó a la Casa Rosada en diciembre de 2015, después de una campaña electoral en la que planteó la necesidad de modificar todo lo realizado por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, especialmente en lo referido a la política exterior, la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y el rol del Estado.

En términos político-institucionales, detectamos dos temas relevantes para esta investigación. Uno de ellos es que la Alianza Cambiemos se autopresentó como la única fuerza política capaz de defender y garantizar la supervivencia de la República y encarar un cambio cultural destinado a superar lo que el macrismo denominó “anomalía populista” (Vommaro 2017). Dicho cambio rechazaba no solo lo realizado por el kirchnerismo, sino

también todas las convicciones y prácticas de los partidos de raigambre popular, lo cual involucra tanto la política exterior como la de defensa.

En el ámbito de las relaciones externas de Argentina, las propuestas de Macri sobre política exterior, inserción internacional y modelo de desarrollo se enmarcaron en una lectura “optimista” sobre la globalización, entendida no solo como un espacio de oportunidades (Malcorra 2016), sino como una visión compartida con el entonces gobierno de Barack Obama. De acuerdo con los cálculos del gobierno, esta no se modificaría, ya que daban por hecho el triunfo de Hillary Clinton. Tal era el convencimiento del gobierno argentino que –ignorando las normas diplomáticas– sostuvo públicamente a través de declaraciones de la canciller Malcorra, el entonces embajador argentino en EE.UU., Martín Lousteau y el propio presidente Macri que esperaban el triunfo de la candidata demócrata (Aizpeolea 2016; Infobae 2016; Política Argentina 2016).

En ese marco, se instauró una nueva articulación de ideas e intereses que reorientaron la propuesta de inserción internacional y su relación con el modelo doméstico de desarrollo. Macri partió del supuesto de que el kirchnerismo había aislado al país y argumentó que él lograría “la vuelta de Argentina al Mundo” y la llegada de “una lluvia de inversiones” a través de un modelo de “inserción prooccidental”. Empíricamente, ese modelo de inserción implicaba: a) encumbrar los vínculos con EE.UU. y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña y Holanda e incrementar los contactos con Canadá y Japón; b) aceptar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI y BM) y otros espacios multilaterales (Organi-

zación Mundial del Comercio y G20 financiero); c) recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales; d) disminuir la relevancia de Latinoamérica como un ámbito natural de inserción para Argentina y reorientar las relaciones solo hacia los países con propuestas político-económicas semejantes; e) otorgarle a la crisis venezolana el lugar más relevante de la gestión externa hacia la región; f) desjerarquizar los vínculos con China y Rusia y g) empujarse el rol de la dimensión internacional de la política de derechos humanos (Busso 2017).

En consonancia con las propuestas de inserción, se produjo un giro de 180 grados en el modelo de desarrollo. Si bien el gobierno reivindicó en la campaña electoral algunos logros de las tradiciones desarrollistas y neo-desarrollistas y prometió que solo sinceraría la economía, en breve tomó una serie de medidas típicas de la práctica neoliberal. Por ejemplo: devaluación de la moneda; desregulación financiera; apertura comercial; toma de deuda; preferencia por el regionalismo abierto; menores cargas impositivas a los sectores de producción primaria (agrícola y minero); propuestas para disminuir el costo laboral; lucha contra la inflación por vía de la contracción de la demanda (disminución del consumo y retracción del mercado interno); fuerte incremento de las tarifas de servicios públicos; concentración del ingreso; desjerarquización de los temas de educativos y científico-tecnológicos, entre otros.

Enmarcado en el entusiasmo de inicios de 2016 que produjo la visita de Obama a Argentina, el gobierno avanzó en el establecimiento de una agenda bilateral con EE.UU., que impregnó el conjunto de la política exterior. Esta incluía liberalización comercial, pago a los

holdouts, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen transnacionalizado y firma de acuerdos sobre seguridad y defensa.

Sin embargo, a poco de andar, el modelo político y económico de Cambiemos no solo comenzó a generar dificultades para la economía argentina, sino que puso en evidencia la errónea interpretación de Mauricio Macri sobre el rumbo del orden internacional. Sus expectativas optimistas en torno a la globalización no tomaron en cuenta los debates globales vigentes y colisionaron ante un conjunto encadenado de hechos que se inició con el Brexit y continuó con la elección Donald Trump, el triunfo del “no” en el referéndum de Renzi en Italia y la llegada a Le Pen al balotaje en Francia, entre otros (Busso 2017).

La llegada de Trump a la Casa Blanca obligó al gobierno de Macri a recomponer el vínculo con Washington. Si bien Macri no coincidía con las lógicas económicas de Trump, sobre todo con el proteccionismo, sí lo hacía en otros aspectos como la política de seguridad pública y la de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.⁴ Por ende, esos fueron los temas sobre los que se fortaleció el alineamiento. Tal como señala Grabendorff (2018, 49), desde la llegada de Trump al poder “ha aumentado considerablemente la disposición [de los países de la región] de establecer una colaboración más estrecha con Estados Unidos en todas las áreas de la seguridad públi-

4 Tanto por convicciones ideológicas propias de Macri en cuanto a los militares y su rol en cuestiones de seguridad como para complacer a EE.UU. en sus demandas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la política exterior del gobierno de Cambiemos incluyó los temas de defensa en su estrategia de inserción prooccidental, que enfatizaba la lucha contra el narcotráfico como uno de los tres ejes estructurantes de la acción externa argentina. Ya en la plataforma electoral de Cambiemos se adelantaba la propuesta de involucrar a la FF. AA. en la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional.

ca”. Esto se afianzó dada la condición intermédica de la política exterior, que favoreció el entrecruzamiento de cuestiones de agenda doméstica con otras internacionales en las que componentes de la defensa aparecieron como centrales. Como afirma Tokatlián (2018), se configuró un “militarismo neoliberal periférico”, es decir, una lectura de las FF.AA. como institución ociosa y con un gasto ineficiente, pero cuyo involucramiento en la seguridad interior es funcional para asegurar un modelo económico cada vez más excluyente.

Ante ese panorama, podemos inferir que el debate por la relación seguridad-defensa y el rol de la FF.AA. está en estrecha relación con la política exterior de alineamiento y las consecuencias negativas del modelo de desarrollo seleccionado por Cambiemos. Las preferencias ideológicas profundas del ejecutivo subyacen a la decisión de borrar las fronteras entre defensa y seguridad (Tokatlián 2018), especificidad que no observamos en los gobiernos kirchneristas.⁵ A solo poco más de un mes de gestión, el punto de arranque tuvo lugar el 21 de enero cuando se decretó la Emergencia de Seguridad Pública, que incluyó la habilitación a las FF.AA. para derribar “aviones hostiles” no identificados, en el marco de la lucha contra el delito complejo y el crimen organizado.

Ahora bien, recuperando ideas anteriores, la necesidad de reformular el rol primario del instrumento militar no se agotó en una demanda doméstica, sino que encontró puntos de contacto con el plano exterior. La mentada

⁵ Pese a que durante el kirchnerismo no observamos una decisión similar, merece poner de relieve que el envío de tropas a la frontera a través de los operativos Fortín I (2007), Fortín II (2011) y Escudo Norte (2011) habilitó cierta superposición entre los campos de seguridad y defensa. No obstante, se identifica que el componente ideacional de ambas experiencias es sustantivamente distinto.

“vuelta de Argentina al Mundo” a través de un modelo de relaciones con ciertos Estados centrales (modelo prooccidental) configuró, en materia de seguridad y defensa, un escenario de relaciones “afines”. Bajo el gobierno de Macri, EE.UU. se convirtió en la piedra angular de un conjunto de relaciones internacionales que potenciaron la reflexión sobre el rol castrense, el principal interlocutor del país en el área de la defensa.

La batería de ejemplos al respecto es extensa: a) notoria ambigüedad en los documentos oficiales en el tratamiento a las esferas de la seguridad y la defensa; ingreso argentino al *State Partnership Program* (SPP, en noviembre de 2016), que asoció a las FF.AA. con la Guardia Nacional del estado de Georgia; compra de cuatro aeronaves T6-C Texan II, requeridas para el entrenamiento de pilotos y misiones de control fronterizas; establecimiento de una *task force* de la Administración para el Control de la Droga (DEA, por su sigla en inglés) en la triple frontera (febrero de 2018) y aparición de los llamados *fusion center*, que permiten el entrecruzamiento de información proveniente de diversas agencias tales como las FF.AA. y las Fuerzas de Seguridad argentinas, la DEA, el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense y miembros del Comando Sur (Barreto 2017; 2018). Otros actores clave en este rubro son: Israel y los países de la región que ya han transitado procesos de militarización de la seguridad pública (Brasil y Colombia), con los cuales Macri compartió propuestas político-económicas semejantes. El caso más claro es Brasil, que con el gobierno de Temer vio incrementada la militarización de Río de Janeiro y cuya situación se acentuó con la llegada de Jair Bolsonaro.

Continuando con EE.UU., cabe destacar que la afinidad entre ambos gobiernos inició

un vínculo “interarmas” más fluido. Ejemplo de ello son: el encuentro de trabajo bilateral entre ambas FF.AA.; las *Maritime Staff Talks* (MST) entre las respectivas armadas y la adquisición de los citados Texan a través del *Foreign Military Sales*, (Barreto 2017, 20). Sin embargo, la continuidad acentuó el alineamiento de Buenos Aires con Washington y securitizó la agenda bilateral. Dicha securitización presenta una llamativa lógica, ya que permite a la Casa Blanca obtener ciertos respaldos en materia de seguridad o de alta política a cambio de intereses económicos-comerciales, respecto de los cuales aquella cede si son irrelevantes para su economía (Busso 2019).

En la estrategia de inserción internacional prooccidental, las relaciones con el Estado de Israel fueron presentadas por el gobierno de Macri como un vértice esencial. El vínculo bilateral se encontraba deteriorado tras las diferencias en torno al memorándum de entendimiento argentino con Irán (2013) –el cual Israel tomó como un desafío a su posición internacional, ya que señala a Teherán como el mayor peligro para la paz mundial. Se advertía que la llegada de Cambiemos constituiría un relanzamiento del vínculo al igual que una respuesta a los intereses israelíes. En la campaña electoral, Macri prometía desactivar el mencionado acuerdo (Busso 2018).

En materia de defensa y seguridad, la recomposición se mostró profusa. Tuvo un ámbito para la compra de armas (Argentina adquirió lanchas artilladas israelíes Shalgag MKII); transmisión de *know how* (seminario conjunto de seguridad y terrorismo de 2016); visitas militares (ingreso de tropas sin autorización del Congreso Nacional en 2018) y ámbitos sensibles que pudieron haber conducido a respuestas asimétricas hacia Argentina, como el abandono de la posición tradicional

de proclamar a Jerusalén con un *status* especial.⁶

En la misma línea y siguiendo a Verbitsky (2017), existió una situación aún más preocupante cuando el presidente, en vez de alejarse de la geografía donde manobra el terrorismo, –aprovechando la condición de tranquilidad relativa que vive América Latina sobre esa cuestión– se acercó instalando temas vinculados a Irán y las conexiones internacionales del fallecido fiscal Nisman, como asuntos de política interna que se conectan con la órbita de la inteligencia israelí, británica y estadounidense.

En otro plano, los avances con Israel ayudan a poner de relieve los canales a través de los cuales la gestión macrista encauzó los temas de seguridad y defensa. Así, se observó un rol activo del Ministerio de Seguridad en la ejecución de la agenda, en contraposición al accionar sutil y solapado del Ministerio de Defensa. El primero, al tener a cargo las fuerzas de seguridad y, por tanto, vía libre respecto a las nuevas amenazas, adquirió un perfil más alto y avanzó hacia un entendimiento con las diversas agencias estatales en materia de seguridad. En otras palabras, esa conducta se debe a que en gran medida la mentada “modernización del sistema de defensa” –vinculada al combate a las nuevas amenazas y con impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa– se produjo sin modificar la normativa.

Las relaciones con el Reino Unido constituyeron un elemento clave en el esquema de vínculos de Macri. En un primer momento, la búsqueda de un “diálogo constructivo”, se cris-

6 En diciembre de 2017, el representante argentino en Naciones Unidas se abstuvo en la votación del proyecto de resolución para evitar el traslado de la embajada estadounidense a Jerusalén, lo que se diferenció tanto de Brasil y Chile como de la mayoría del mundo. La moción se aprobó por 128 votos (Miguez 2018, 100).

talizó en septiembre de 2016 en la declaración conjunta conocida como “Foradori-Duncan”, donde se sentaron numerosos acuerdos atinentes a la exploración de hidrocarburos, la pesca y hasta la cooperación militar en Islas Malvinas, sin que se mencione el reclamo de soberanía argentina sobre la ocupación británica (Busso 2018). La ausencia del reclamo resulta curiosa si tenemos presente que días antes el propio gobierno había “denunciado” las dimensiones y el potencial de la base militar británica ilegal en Monte Agradable, Islas Malvinas.⁷ De todos modos, no resulta ilógica, dado el parentesco de la estrategia de Cambiemos con el paraguas de soberanía menemista y la idea de evitar que la soberanía entorpezca otras aristas del vínculo.

Un hecho que ejemplifica la distensión en la relación es que Gran Bretaña levantara las restricciones a las exportaciones de armamento impuestas a Argentina en 2012, que se sumaban a otras provenientes de la guerra de 1982 (Ruiz Moreno 2018, 247). Asimismo, la política se completó con el abandono de la búsqueda de alianzas regionales que había permitido que los vuelos y barcos ingleses hacia las Islas no pudieran hacer base en los países del MERCOSUR. Tanto en 2016 y como a inicios de 2017 se registraron vuelos militares operados por la Real Fuerza Aérea británica entre aeropuertos brasileños y las Islas Malvinas (Busso 2018).

En la lógica de disminuir la relevancia de Latinoamérica como un ámbito natural de in-

serción para Argentina, las relaciones con Brasil ilustran un caso testigo. A pesar de la afinidad ideológica Temer-Macri, explicitada en el comunicado conjunto de octubre de 2016, donde se estableció avanzar en la cooperación en defensa y asuntos estratégicos, se generaron tensiones en dos planos. Por un lado, ante la compra de los ya citados Texan II por parte de Argentina a EE.UU. y su evidente rechazo a la oferta brasileña de aviones Súper Tucano. La preferencia argentina por la aeronave estadounidense fue leída por Brasil como un error en la integración de la producción para la defensa y, aunque no lo expresen en público, un retroceso en la confianza. La decisión contribuyó a erosionar aquella que, en el marco del CDS, había priorizado la provisión autónoma de aeronaves de este tipo a los países del subcontinente.

Por otro lado, el punto de desencuentro restante tuvo lugar en el ámbito nuclear, ante la lentitud de Buenos Aires al asignar un nuevo representante frente a la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). En palabras de Fernando Krakowiak (2018), la actitud del gobierno buscó reforzar su alineamiento con EE.UU., en vistas de firmar el Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardia del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). La alianza con Brasil era un obstáculo para cumplir ese objetivo.

En relación con los vínculos extrarregionales, la desjerarquización de los lazos con China y Rusia complementó la idea de reformular el esquema de inserción internacional del país. Pese a la retórica, *grosso modo* se mantuvo una línea de continuidad con lo acordado por el gobierno anterior con China. Sin embargo, se abrió un interesante capítulo de revisión respecto de la Estación del Espacio Lejano,

7 Otros ejemplos pasaron de la curiosidad a la improvisación, como cuando el presidente aseguró que, en el marco de su asistencia a la Asamblea General de ONU en 2016, la entonces primera ministra Theresa May le manifestó en un diálogo informal que estaba dispuesta a dialogar sobre la cuestión de la soberanía. Esto llevó a una desmentida oficial del *Foreign Office* y a que la canciller Malcorra tuviese que corregir al presidente (Busso 2018).

cuando Macri logró añadir en 2016 una enmienda al acuerdo que garantiza que el observatorio no tendrá uso militar. Quizás ante la imposibilidad de limitar la relación económica con China,⁸ que ya se ha vuelto estructural, se habilitó la instalación de un Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias en Neuquén (tan solo a 200 km. de la estación china), donado por el *US. Southern Command*.⁹ Eso configuró una situación de tensión geopolítica en el interior del territorio nacional.

A continuación (tabla 3 y gráfico 2) sintetizamos los diversos documentos suscritos por el gobierno argentino en el área de la seguridad y la defensa. Por un lado, se observó una geografía prooccidental de los acuerdos, esto es, una preponderancia de los países a los cuales la estrategia de inserción internacional aspiraba: EE.UU., Francia, España, Israel, Reino Unido e Italia. Asimismo, la mayoría son instrumentos del ámbito de la seguridad interior, lo que expresa la securitización de la agenda externa del país. Solo el 15 % de los documentos corresponden a acuerdos en el área de defensa, lo cual indica una jerarquización de los temas de seguridad interna.¹⁰ Por añadidura, los acuerdos exponen el alto grado de involucramiento del Ministerio de Seguridad.

8 China se ha vuelto fundamental en materia de comercio e inversiones (Deciancio y Peixoto 2017, 94).

9 De acuerdo con información suministrada en febrero de 2020 por la Embajada de los Estados Unidos en Argentina, a la fecha de entrega de este artículo, el proyecto sigue en marcha tras haber finalizado la licitación de la obra, de la que fue ganadora una empresa de capital nacional (Embajada de los Estados Unidos en Argentina 2020).

10 En pos de evitar un sesgo interpretativo, vale aclarar que la posición que ocupa Bolivia en los cuadros comparativos responde a temas migratorios y de control de fronteras, típicos de las relaciones bilaterales entre países limítrofes.

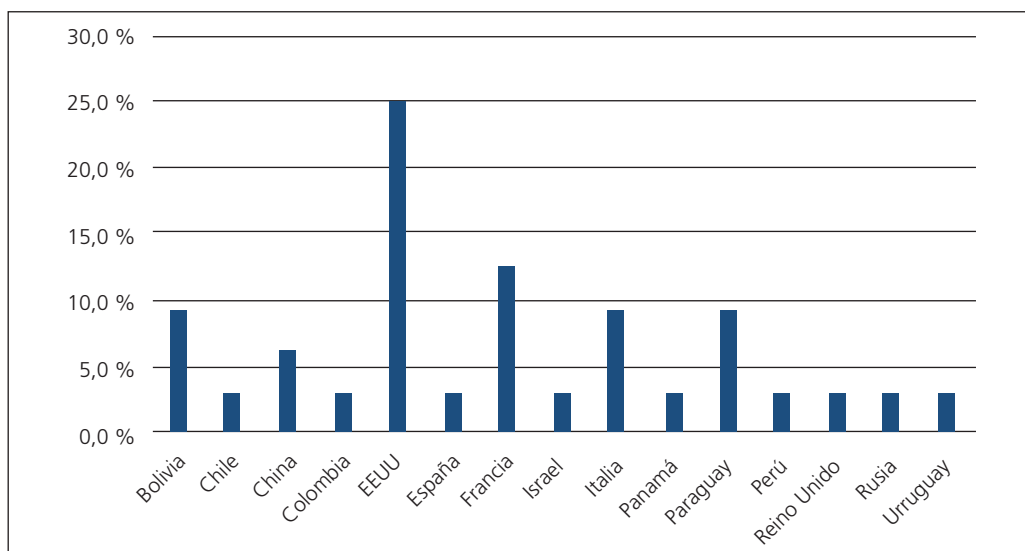
Tabla 3. Documentos suscritos por Argentina en seguridad y defensa (2015-2018)

Contraparte	Área		Total
	Seguridad	Defensa	
Bolivia	2	1	3
Chile	1	-	1
China	1	1	2
Colombia	1	-	1
EEUU	8	-	8
España	1	-	1
Francia	2	2	4
Israel	1	-	1
Italia	2	1	3
Panamá	1	-	1
Paraguay	2	1	3
Perú	1	-	1
Reino Unido	1	-	1
Rusia	1	-	1
Uruguay	-	1	1
Totales	25	7	32

Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2019.

Solo al promediar el año 2018 observamos que el gobierno decidió avanzar en la modificación de la normativa relacionada con la defensa, en pos de acercarla a su visión. El decreto 683 reemplazó al 727/2006 y se complementó con el 703/2018, también conocido como la Directiva de Política de Defensa Nacional. A contramano de la vocación de realizar reformas con aprobación del Congreso manifestada en la campaña política (Propuesta Republicana 2016), la misma se hizo por decreto. El decreto 683 habilitó un ámbito de ambigüedad en relación con las amenazas que las FF.AA. deben repeler, ya que solo las describe como “situaciones de agresión externa”. Aunque académicos como José Manuel Ugarte (2018) expresan que no es suficiente

Gráfico 2. Jerarquía de los acuerdos suscritos en seguridad y defensa (2015-2018)



Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2019.

Tabla 4. Principales variables analizadas (2015-2018)

Variables		2015-2018
Inserción Internacional	EE.UU.	Alineamiento
	Otros Estados	Priorización de vínculos con países centrales (Israel, Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Canadá y Japón)
	Poderes emergentes	Desjerarquización de China y Rusia
	Latinoamérica	Disminución de la relevancia regional
	América del Sur	Reorientación hacia países con propuestas político-económicas semejantes Abandono de UNASUR y CDS
Modelo de desarrollo	Dimensión económica	Medidas asociadas con el neoliberalismo
	Dimensión política	Articulación con el sector financiero
	Dimensión social	Excluyente
	Rol de los condicionamientos	Priorización de las variables y demandas externas
Conexión con ciencia y tecnología en defensa		Desjerarquización de los temas educativos y científico-tecnológicos. Abandono de ARSAT y Atucha III
Orden internacional		Lectura optimista de la globalización
Malvinas		Formato similar al paraguas de soberanía
Derechos humanos		Empequeñecer el rol en el conjunto de las políticas públicas
Decretos relevantes		D 228/2016; D 683/2018 y D 783/2018
Separación en defensa y seguridad		Ambigüedad, atenuación explícita
Preeminencia temática		Agenda securitizada
Preeminencia ministerial		Ministerio de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

un decreto para asignar a las FF. AA. misiones de seguridad interior, otros advierten que el decreto 683 deja abierta la interpretación, por ejemplo, a lo que escriban los técnicos militares en el planeamiento estratégico militar que se materializará en documentos como la *Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)* y en la *Directiva Estratégica Militar (DEMIL)*, entre otros (Eissa 2018).

En el ámbito de la cooperación regional, un elemento clave de las modificaciones normativas es que el decreto 683 también derogó lo estipulado en la *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FF. AA. de 2006*, que buscaba, resumidamente, obtener los niveles necesarios de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión (Garré 2018). Ello suma al deterioro de la práctica de la seguridad cooperativa entre los Estados sudamericanos.

Del mismo modo que en el apartado anterior, en la tabla 4 se exponen, a modo de síntesis, las principales variables analizadas.

Conclusiones

A través de este repaso inicial de la vinculación entre política exterior y política de defensa, podemos avanzar algunas reflexiones preliminares que se desempeñarán como guía e inquietudes para continuar la indagación.

Más allá de nuestra convicción de que ambos campos deberían estar articulados por vía de una interacción propia de dos políticas públicas relevantes, entendemos que, en Argentina, durante el período bajo estudio, la política exterior influyó más sobre la política de defensa que viceversa. Consecuentemente, las líneas generales de la acción externa canalizadas en la estrategia de inserción internacional

y la política exterior en sí misma, así como el modelo de desarrollo implementado en el plano doméstico, han impactado sobre la agenda de defensa en su sentido más amplio.

A lo largo de estos años, los debates sobre política exterior fueron abordados académicamente de manera más sistemática y despertaron más el interés de la ciudadanía que los temas vinculados a la defensa. A pesar de ello, se desprende de la bibliografía que el tipo de transición por colapso afectó la visión de la ciudadanía argentina sobre el rol de las FF. AA. Dicha percepción se conjugó en un acuerdo legislativo que alcanzó “consensos básicos” sobre la separación entre seguridad y defensa. Esta se mantuvo, a pesar de los giros de la política exterior, desde la vuelta a la democracia hasta el gobierno de Mauricio Macri.

Desde una perspectiva empírica, no podemos afirmar que la orientación de la política exterior durante la etapa de los gobiernos kirchneristas haya contribuido a consolidar de manera sustantiva la política de defensa, en tanto varios proyectos quedaron a mitad de camino, no se inició una política efectiva de equipamiento de las Fuerzas y se habilitó cierta superposición entre los campos de seguridad y defensa a través de los operativos Fortín I y II y Frontera Norte. Sin embargo, creemos que los ejes estructurantes de la política exterior de entonces son mucho más positivos para la defensa que los de la etapa de Macri. En ese sentido, las propuestas de Néstor y Cristina Kirchner de fomentar una política exterior autónoma, defender la soberanía nacional, privilegiar los lazos regionales, diversificar los vínculos con los actores estatales más poderosos y fomentar el desarrollo industrial y científico-tecnológico nacional crean un ambiente más propicio para pensar una política de defensa adecuada a Argentina,

que pueda generar su propia agenda, en vez de organizarse exclusivamente en torno a una recibida desde los centros de poder.

En el caso de la gestión Macri, la política exterior de inserción prooccidental se conjugó con las convicciones del presidente y parte de sus funcionarios sobre el rol de la FFAA. La decisión de alinear el accionar exterior con los planteos de los Estados centrales, especialmente con EE.UU., afectó significativamente la política de defensa. Así, se respondió a la demandas estadounidenses de desdibujar los límites entre seguridad y defensa por la vía de decreto; se abandonó la UNASUR y con ello el CDS; se priorizó la incorporación de temas de seguridad en la firma de acuerdos con Estados centrales; se priorizó el Ministerio de Seguridad, en comparación con el de Defensa; se inició una política de acercamiento al Reino Unido bajo un formato muy similar al paraguas de soberanía; se reorientó la compra de equipamiento hacia EE.UU., Israel y Francia, abandonando los proyectos regionales; se interrumpieron proyectos tecnológicos del campo satelital y nuclear, entre otros. Todo esto ha generado un efecto de vaciamiento de la política de defensa.

Bibliografía

- Aizpeolea, Horacio. 2016. "Trump y un triunfo que tomó por sorpresa a la Casa Rosada". *La voz*. <http://bit.ly/3cEJhg9>
- Barreto, Maximiliano. 2017. "El aspecto militar en las relaciones bilaterales Macri-Obama-Trump". En *Diálogos de agenda internacional. Una perspectiva federal*, coordinado por Carlos Juárez Centeno y Federico Trebucq, 18-22. Córdoba: Editorial CEIC.
- Barreto, Maximiliano. 2018. "Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en material de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas?". *Revista Relaciones Internacionales* 55: 165-176.
- Bertero, Agustina. 2018. "La doctrina militar y la política de defensa durante los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015)". Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. 2007. "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo". *Nueva Sociedad* 210: 110-125.
- Busso, Anabella. 2016a. "Neoliberal-crisis social-demands and foreign policy in Kirchnerist Argentina". *Contexto Internacional* 38: 95-131. <http://bit.ly/2VREUZk>
- Busso, Anabella. 2016b. "Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?". *Revistas Relaciones Internacionales* 50: 143-170.
- Busso, Anabella. 2016c. "Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011", <http://hdl.handle.net/2133/7322>
- Busso, Anabella. 2017. "Mauricio Macri y el giro en la política exterior. Análisis y reflexiones". Ponencia presentada en el *XIII Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político. La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática*, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto.
- Busso, Anabella. 2018. "La política exterior argentina a partir de Mauricio Macri: cambios en la orientación político-diplomática y de seguridad y su impacto regional". Ponencia presentada en el XXXVI

- International Congress of the Latin American Studies Association*, Barcelona, 23 al 26 de mayo. <http://bit.ly/2VWnlYb>
- Busso, Anabella. 2019. "Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri". En *La Argentina de Cambios*, compilado por Esteban Iglesias y Juan Luca., 331-350. Rosario: UNR Editora.
- Calderón, Emilse. 2016. "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". *Revista Relaciones Internacionales* 50: 171-186.
- Calderón, Emilse. 2018. "La Defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo". *Revista Política y Estrategia* 131: 57-80.
- Cancillería Argentina. 2019. "Biblioteca digital de tratados", <https://bit.ly/2UQ0ECE>
- Conferencia Hemisférica de Ministros de Defensa. 2004. "Declaración de Quito", <http://bit.ly/3cJskRK>
- Cuñado, Daniela. 2018. "La defensa nacional en tiempos del Frente para la Victoria: correspondencia entre la dimensión estratégico-militar de la Política Exterior y el diagnóstico sobre el escenario de seguridad internacional (2005-2015)". Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario.
- Deciancio, Melisa, y Juliana Peixoto. 2017. "El escenario en Argentina: perspectivas globales y regionales del cambio político". En *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016-2017*, editado por Lincoln Bizzozero Revelez y Wilson Fernández Luzuriaga, 92-98. Montevideo: UDELAR.
- Derghougassian, Khatchik. 2012. "Evolución de la política de defensa". En *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*, editado por Khatchik Derghougassian, 13-46. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Eissa, Sergio. 2013. "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 3 (5), 171-191.
- Eissa, Sergio. 2017. "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico". *Relaciones Internacionales* 53: 246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Eissa, Sergio. 2018. "De Pablo Richieri al Coronel Cañones: la reforma militar de Mauricio Macri". *El Estadista*, 9 de agosto. <http://bit.ly/38FIhp6>
- Embajada de los Estados Unidos en Argentina. 2020. Comunicación personal vía Twitter @EmbajadaEEUUarg, 27 febrero.
- Ferrer, Aldo. 2010. *El futuro de nuestro pasado. La economía Argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Garré, Nilda. 2018. "Bajo la tutela de Washington. El adiós a una defensa nacional pensada desde América del Sur". *El Cohete a la Luna*, 29 de julio. <http://bit.ly/333K064>
- Grabendorff, Wolf. 2018. "América Latina en la era Trump. ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China?". *Nueva Sociedad* 275: 47-61.
- Infobae. 2016. "Hillary Clinton o Donald Trump: a quién apoyan los presidentes sudamericanos". 7 de noviembre. <http://bit.ly/2TyxLvd>
- Krakowiak, Fernando. 2018. "Una silla vacía desata especulaciones". Página 12, 26 de marzo. <http://bit.ly/2QejWjR>
- Malcorra, Susana. 2016. "Una Argentina abierta al mundo dará mayores oportunidades a los argentinos". *La Nación*, 25 de enero.

- Lafer, Celso. 2002. *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- López Chorne, Juan Estanislao. 2017. "Nuevas amenazas y FFAA en Argentina - del posicionamiento clásico al revisionismo demagógico". Ponencia presentada en el 9º Congreso ALACIP, Montevideo, 26-28 de julio.
- Miguez, María Cecilia. 2018. "La política exterior de la Alianza Cambiemos (2017-2018)". En *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2017-2018*, editado por Lincoln Bizzozero Revelez y Wilson Fernández Luzuriaga, 95-103. Montevideo: UDELAR.
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128.
- Pignatta, María Eva. 2010. "Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino". En *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior*, compilado por Anabella Busso, 139-157. Rosario: UNR Editora. <http://bit.ly/331GfOz>
- Propuesta Republicana. 2016. "Plataforma electoral", <http://bit.ly/334jBFf>
- Russell, Roberto. 1991. "Variables internas y política exterior". Ponencia presentada en *Taller de trabajo sobre Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior*, Flacso, Buenos Aires, 18 y 19 de abril.
- Russell, Roberto, y Juan Tokatlián. 2009. "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos". *CIDOB d'Affers Internacionals* 85: 211-249. <http://bit.ly/38DWeDD>
- Russell, Roberto, y Juan Tokatlián. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Cidob d'Affers Internacionals* 104: 157-180. <http://bit.ly/2TzcfXI>
- Política Argentina. 2016. "El Gobierno de Macri se expresó a favor de Hillary Clinton". *Política Argentina*, 29 de julio. <http://bit.ly/2IuYBOz>
- Sáin, Marcelo. 2000. "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa" (1983-1998)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 40 (157): 121-141.
- Tokatlián, Juan. 2018. "Argentina y el «militarismo neoliberal periférico»". *Nueva Sociedad*: 1-3. <http://bit.ly/2xh79pW>
- Verbitsky, Horacio. 2017. "De Terror. Los riesgosos acuerdos de Macri con Netanyahu". *Página 12*, 17 de septiembre. <http://bit.ly/2PZwXNY>
- Vommaro, Gabriel. 2017. "La centroderecha y el cambio cultural argentino". *Nueva Sociedad* 270: 4-13.