

Enero / Junio 2017

125

ISSN 1852-7213

CUPEA

Cuadernos de Política
Exterior Argentina



CERIR
Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

ÍNDICE

ARTÍCULOS

Un abordaje del concepto ‘seguridad energética’ a la luz de los desarrollos del género historia conceptual 3-17
María Noel Dussort

El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción 18-28
Emilse Calderón

Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y de sus variables explicativas 29-47
Daniel Ippolito

De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015) 48-70
Esteban Actis, Anabella Busso, Emilse Calderón, Julieta Zelicovich

La esquivia y nunca implementada democratización regional en Chile 71-82
Esteban Valenzuela Van Treek

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Argentina y China. Una relación basada en la continuidad y la profundización de los vínculos 83-87
Carla V. Oliva

RESEÑA

BUSSO, Anabella (coordinadora) (2016) Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011, UNR Editora, Rosario, 243 páginas, por Luis Maximiliano Barreto 88-90

Cómo citar

Autor (2017). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, enero-junio, disponible en www.cerir.com.ar

El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción

Emilse Calderón*

Resumen

Partiendo de las modificaciones en el perfil exterior de la Política de Defensa de Argentina acaecidas con la asunción de Mauricio Macri, este artículo releva las premisas centrales de la dimensión interna de tal política, vislumbrando las continuidades y cambios que se han efectuado con respecto a la gestión kirchnerista, con miras a proponer algunas breves reflexiones iniciales sobre su impacto potencial en términos de inserción internacional.

Palabras clave: defensa, Macri, dimensión interna, inserción internacional

The domestic profile of macrista Defense policy: more continuities than changes. Some notes on its impact in terms of insertion

Abstract

Based on the modifications in the external profile of the Defense Policy of Argentina that occurred with the assumption of Mauricio Macri, this article highlights the central premises of the internal dimension of such policy, looking at the continuities and changes that have been made with respect to Kirchner's administration, with a view to proposing some brief initial reflections on their potential impact in terms of international insertion.

Key words: defense, Macri, internal dimension, international insertion

Trabajo enviado: 12/04/2017 **Trabajo aceptado:** 16/06/2017

* Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra de Política Internacional y del Seminario I de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Se especializa en asuntos de seguridad internacional de la región latinoamericana. Correo electrónico: emilsecalderon@hotmail.com

Introducción

Durante el último tiempo los cambios acontecidos en América del Sur dan cuenta del ocaso progresivo, aunque veloz, del giro a la izquierda y las ideas que le daban sustento. En Argentina, el ascenso al poder de Mauricio Macri es una muestra contundente de ello, particularmente en lo que respecta a la dimensión estratégico-militar de la Relaciones Internacionales a través de las modificaciones en los lineamientos del perfil exterior de la Política de Defensa.

Argentina ha vuelto a mirar hacia Washington para desarrollar dicho perfil externo, dejando atrás los discursos autonómicos que propugnaban la unidad Sudamericana en los asuntos de seguridad internacional mediante el diálogo político como herramienta fundamental. La disolución del otrora eje geopolítico subregional es funcional a la recomposición del vínculo con Estados Unidos, fortaleciendo la arquitectura hemisférica de seguridad y defensa, y al relanzamiento de las relaciones con los estados europeos e Israel.

No obstante, para sopesar el impacto que en términos de inserción internacional puede conllevar tal viraje estratégico en el perfil exterior de la política de Defensa, es necesario revisar su dimensión interna vinculada a la gestión del sector. Esto partiendo de una mirada teórica del realismo neoclásico acerca del condicionamiento que ejerce la política doméstica de un Estado en el diseño y ejecución de su política exterior (ROSE, 1998). Asimismo, es pertinente retomar *los aportes de Putnam (1988) y su modelo interactivo como recordar que la Política de Defensa se concreta en la interfaz entre la dimensión nacional e internacional (DILLON, 1988, en DIAMINT, 2014: 31).*

Por tanto, las posibilidades de que se produzca un impacto en la inserción estratégico-militar del país quedan enlazadas a la circunstancia de que el viraje estratégico esté anclado en una conducción política sólida de los asuntos de Defensa. La misma se entiende como la “...gestión integral del Estado sobre esa área para elaborar y supervisar la implementación de la Política de Defensa como política pública” (CALDERÓN, 2016) e implica, en el caso de Argentina, responder a la problemática crónica de las capacidades de las Fuerzas Armadas y la necesidad de que sean planificadas en función de una determinación certera de su rol. Ambas cuestiones no han sido resueltas hasta el momento, incluso, pese al aparente relanzamiento de la industria de defensa nacional durante los gobiernos kirchneristas y a su discurso oficial sobre la importancia de que el Estado vuelva a involucrarse en el área de la Defensa Nacional.

Consecuentemente, este artículo propone relevar los lineamientos centrales de la dimensión interna de la política de Defensa del macrismo durante sus primeros quince meses de gobierno, con miras a esbozar algunas reflexiones primigenias acerca de la inserción internacional del país en el corto plazo. Tal análisis, que articula algunas reflexiones sobre la gestión kirchnerista en Defensa indicando continuidades, ajustes y cambios entre ambas administraciones, se desarrolla mediante una metodología cualitativa sustentada a través del relevamiento de fuentes primarias y secundarias.

1. Las Fuerzas Armadas en el centro de la escena

La configuración del perfil doméstico de la política de Defensa es indicada por las pautas que guían a la gestión del sector en general y, al respecto, el lineamiento más claro de la administración macrista es el *reconocimiento explícito y público de la importancia de la institución militar y de su rol así como el deseo por parte del gobierno de entablar un vínculo provechoso.*

En este sentido la retórica política es contundente y tanto Macri como el Ministro de Defensa Julio Martínez destacan la necesidad de contar con las Fuerzas Armadas cuidando las fronteras, el espacio aéreo y la plataforma continental para poder desarrollar los ejes de trabajo

propuestos por el gobierno¹. Y además, aseguran que van a volver a ser consideradas como parte constitutiva del Estado y respetadas por el gobierno porque su rol en la democracia es muy importante, no solamente en lo estratégico sino desde lo operativo².

Asimismo, esta retórica política tiene su contraparte en el plano de las acciones con un contenido simbólico que repercute positivamente en una parte de la opinión pública y da cuenta de tal reconocimiento. Así, se puede apuntar la realización del desfile militar el 9 de julio incluyendo, al igual que en otros eventos conmemorativos, a los veteranos de Malvinas; la asistencia del presidente al aniversario de su regimiento escolta; el aumento de hasta un 40% para el personal de las tres Armas en el marco de un proceso de jerarquización y recuperación salarial y la creación de una línea de créditos hipotecarios para la primera vivienda destinado a los miembros de la Fuerzas.

Por lo tanto, hay un ajuste de la política kirchnerista con respecto al sector consistente en la apertura de una nueva etapa en el vínculo con las Fuerzas Armadas que, desde la institución castrense, es percibida como una oportunidad para expresar sus necesidades y, en consecuencia, es bien recepcionada³. Esta observación, cabe aclarar, se realiza considerando que la administración kirchnerista intentó generar interés en la ciudadanía sobre las cuestiones de Defensa y dinamizar los vínculos con la comunidad académica especializada (CALDERÓN, 2016). Dicha política, definida por el Ejecutivo y articulada desde el Ministerio de Defensa, marcó un cambio en el abordaje del sector desde la vuelta a la democracia al otorgársele mayor visibilidad y confiriéndole un tratamiento más integral y específico, propio al de una política pública. Y esto tuvo lugar, en el marco de la retórica oficial sobre el retorno del Estado y su injerencia en las cuestiones de la Defensa Nacional. No obstante, la gestión kirchnerista no le otorgó un rol destacado a las Fuerzas Armadas como institución.

Como se advirtió, entonces, el gobierno de Macri continúa con esta línea de acción aunque ajustándola en el sentido de buscar darle un lugar de importancia directamente a la institución militar en tanto instrumento operativo de la Defensa, en cuestiones de forma y con un significado simbólico pero también de fondo y con implicancias para la gestión del sector. Por ello, en este caso, se puede señalar la existencia de continuidad con ajuste y no de cambio.

Por otra parte, se debe notar que este punto en particular genera dudas en algunos sectores de la sociedad con respecto al devenir de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas y de la conducción política de la Defensa (VERBITSKY, 2016). Las mismas se originan y acentúan con algunas designaciones que generaron cuestionamientos y con la expedición del decreto 721. Sin embargo, también es cierto que tales dudas deberían ser analizadas sopesando todos los factores intervinientes en la configuración del escenario actual de las Fuerzas Armadas como institución parte de un Estado democrático.

Por lo tanto, y para cerrar este primer punto, el desafío del gobierno de Macri pareciera transitar por asegurar los logros vinculados a la supremacía civil sobre las Fuerzas y, al mismo tiempo, generar una conducción política de la Defensa. La misma debiese tener como objetivo a mediano y largo plazo la formación de cuadros civiles especializados, cuestión que es señalada desde hace tiempo como una de las grandes deudas de la gestión del sector (DIAMINT, 2012), sin por ello menospreciar el *expertise* de las Fuerzas Armadas y el trabajo articulado con el Estado Mayor Conjunto y los altos mandos de las distintas Armas.

¹ Info de Prensa N° 217/16. *El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas* (02/08/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=237> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

² Info de Prensa N° 184/16. *El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas* (09/06/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

³ Info de Prensa N° 165/16. *Martínez, Marcos Peña y Srur participaron del acto por el Día de la Armada Argentina* (17/05/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=184> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

2. La recuperación de la capacidad operativa de las Fuerzas como horizonte

Continuando con la configuración del perfil doméstico de la política de Defensa del macrismo, una segunda línea de la política de Defensa transita por *la intención de recomponer las capacidades de las Fuerzas Armadas para devolverles operatividad a través de las adquisiciones y de la producción de la industria de Defensa Nacional*. En virtud de ello, son asiduas las declaraciones sobre el estado paupérrimo de las capacidades de las Fuerzas a las cuales se califican como precarizadas, desarmadas y con un atraso tecnológico más que considerable en los equipos⁴. Y frente a este escenario el gobierno asegura el inicio de un camino de respuestas y que ya se están evaluando propuestas para efectuar compras en distintos países pero que hay que considerar que una inversión inmediata de envergadura es imposible debido a las dificultades presupuestarias y las urgencias sociales (DE VEDIA, 2016).

Más allá del compromiso político y de la retórica oficial, en los quince meses que lleva el gobierno macrista se pueden observar algunos indicios sobre la voluntad de concreción de tal línea de política. Entre ellos se pueden mencionar: la asistencia a la Feria Internacional de Defensa Aeroespacial; la evaluación de la incorporación de aeronaves de mediano porte para la Fuerza Aérea y las Líneas Aéreas del Estado y también de vehículos blindados utilizados por los Cascos Azules; y las declaraciones relativas al aprovechamiento en un futuro de la condición que tiene Argentina como aliado extra OTAN para un reequipamiento de las Fuerzas (DE VEDIA, 2016).

Asimismo, en lo que hace a las negociaciones en curso para la compra de materiales y a las adquisiciones ya materializadas se observan novedades como: la compra de 20 helicópteros italianos AB 206 para la Aviación del Ejército, 10 ametralladoras GAU-17 para artillar y 5 camillas⁵; la comunicación del Departamento de Defensa norteamericano aprobando la venta de 24 aviones de entrenamiento T-6 Texan II (SZKLARZ, 2016)⁶; la negociación para la compra de globos de vigilancia aérea israelíes Skystar (SZKLARZ, 2016); la firma de un convenio por el cual Fabricaciones Militares fabricará pistolas Beretta 9 mm para Gendarmería y Prefectura; y, además, el Ejército a través de la Agregaduría Militar en Washington pidió cotización para efectuar una compra directa de 27 cañones Carl Gustaf, 2 radares de vigilancia terrestre, diversos repuestos y partes para la flota de aeronaves y otros equipos militares, 61 botes inflables tipo Zodiac y 2 lanchas de reconocimiento multipropósito (PORFILIO, 31/08/2016; 19/08/2016). Por último, cabe mencionar que se compraron a Israel 4 lanchas rápidas artilladas y sistemas para el control de fronteras⁷.

En líneas generales, la mayoría de estos materiales son susceptibles de ser orientados al refuerzo de las capacidades de vigilancia y control del territorio nacional en consonancia con la prioridad que tiene el combate contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, consideradas amenazas transnacionales que afectan a la soberanía de los estados. No obstante, si atendemos a las compras proyectadas en el marco del plan plurianual de recuperación de la capacidad militar que tiene el gobierno para 2017 (OBARRIO, 2016), se puede apreciar un esquema variopinto de adquisiciones que, a simple vista, no responden a un criterio unívoco de planificación de las Fuerzas.

⁴ Info de Prensa N° 9/16. *El Ministro Martínez se reunió con el embajador argentino en China* (14/01/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=22> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

⁵ Info de Prensa N° 170/16. *El Ministerio de Defensa compró veinte helicópteros italianos* (20/05/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=190> Consulta: 8 de setiembre de 2016

⁶ El narcotráfico encuentra nuevas rutas de paso a través de Argentina, *La Nación*, 7 de setiembre de 2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1935330elnarcotraficoencuentranuevasrutasdepasoatravesdeargentina>. Consulta: 20 de octubre de 2016.

⁷ El gobierno le compró a Israel cuatro lanchas y sistemas para el control de fronteras por US\$ 84 millones, *La Nación*, 2 de enero de 2017, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1972296-el-gobierno-le-compro-a-israel-cuatro-lanchas-y-sistemas-para-el-control-de-fronteras-por-us-84-millones>. Consulta: 2 de enero de 2017.

Por otro lado, y como parte de este lineamiento de política de Defensa, además de las adquisiciones, el gobierno de Macri hace foco en la producción de la industria de Defensa Nacional como canal de insumo para el aprovisionamiento y la mejora de las capacidades de las Fuerzas. En este sentido se puede indicar un punto de contacto con respecto al gobierno kirchnerista y notar la continuidad de la puesta en valor de la industria de Defensa. El mismo implica un camino distinto al pautado en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 sobre el estímulo del interés y la intervención privada, y da cuenta del relanzamiento del rol del Estado y la concepción de la Defensa ligada al desarrollo nacional. Y esto, a pesar del efecto distorsivo de los hechos de corrupción que, específicamente en el área de la Defensa, tuvieron su manifestación más preocupante en torno a la situación de Fabricaciones Militares y la denuncia penal por el faltante de municiones en Fray Luis Beltrán, que confirma la existencia de un canal paralelo de fabricación y venta⁸.

En consonancia con lo indicado, en líneas generales, se puede observar que en los últimos años se han llevado adelante en el país algunos progresos estratégicos puntuales, vinculando la Defensa al desarrollo tecnológico. Así, INVAP (Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado) diseñó y produjo los radares tridimensionales de largo alcance y radares secundarios monopulso; el CINAR (Complejo Industrial Naval Argentino) y FAdA (Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín) se constituyeron como polos productivos y AR-SAT (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales) concretó el lanzamiento de SAC-D “Aquarius” y AR-SAT y el Proyecto del Inyector Satelital Tronador II. Incluso, se puede hacer alusión a las distintas presentaciones realizadas por el gobierno de Macri referidas a logros alcanzados por la industria de Defensa, en virtud de proyectos gestados y desarrollados por el gobierno anterior. Esta circunstancia es reconocida explícitamente desde el Ministerio de Defensa indicándose, además, las deficiencias y problemas heredados en el sentido de que, si bien hay mucho hecho, queda aún más por hacer, que se encontraron con muchos proyectos iniciados pero que no tenían avances y otros que sí, en alguna medida, pero con muchas dificultades.

De esta manera, si bien el gobierno busca bajarle el tono grandilocuente a lo que desde el kirchnerismo se había presentado como la recuperación del complejo industrial de Defensa, también es cierto que no le resta importancia al proceso iniciado más allá de su insipiente y complicaciones. Asimismo, es relevante destacar que se mantiene como premisa válida la vinculación entre la industria de Defensa y el desarrollo nacional, destacándose el papel social que cumplen las bases en los pueblos en que se insertan, en el movimiento económico de la región y en la generación de mano de obra genuina. Y también las declaraciones sobre el impacto positivo que esto puede tener de cara a la vinculación comercial de Argentina con el mundo, reflejadas por ejemplo en las manifestaciones que tuvieron las autoridades de España y China al visitar el CINAR con respecto a su interés en trabajar de manera conjunta en este espacio en particular⁹. Frente a este panorama, para la promoción de este segundo lineamiento de la política de Defensa como parte de una política que pueda ser sostenida en el tiempo, resulta importante contar con un análisis equilibrado del escenario actual. En tal sentido hay que considerar el punto de partida de destrucción casi total de la industria nacional y los logros y propuestas de la gestión anterior con sus falencias y puntos débiles. También, el hecho de que la brecha a cubrir con respecto a las capacidades es extremadamente amplia para las Fuerzas Armadas, incluso si tomamos como referencia a los estados de la subregión y, más aún, con el devenir de la industria de Defensa y de los desarrollos tecnológicos a nivel de las potencias medianas y grandes. Y a razón de este último aspecto, hay que tener en cuenta, además, la necesidad de involucrar un nivel de gasto público muy superior al existente.

⁸ Info de Prensa N° 71/16. *El ministro Martínez denunció penalmente el faltante de municiones en la Fábrica Militar Fray Luis Beltrán* (14/03/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=98> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

⁹ Info de Prensa N° 177/16. *Ministro Martínez entregó a la Armada Argentina una lancha reparada y modernizada en el astillero Tandanor* (01/06/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=197> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

Con respecto al presupuesto militar en particular, cabe recordar la crítica propinada a los gobiernos kirchneristas que contraponía la proactividad político-institucional formal que caracterizó a su gestión del sector y la falta de adecuación del gasto para la Defensa (BATALEME, 2014; CORBACHO, 2009; ESCUDE, 2014; UGARTE, 2012). Tal adecuación es imprescindible considerando que las capacidades de las Fuerzas Armadas atraviesan una situación de extrema fragilidad que, desde hace ya unos años, compromete seriamente su desempeño como un instrumento de fuerza susceptible de ser utilizado. De este modo, tal proactividad político-institucional formal combinada con un presupuesto ampliamente deficitario, incluso para únicamente mantener las capacidades y recursos mínimos de la institución castrense, resulta en una gestión del sector carente de contenido tangible. En este sentido, demás está decir que muy atrás quedan las intenciones de modernizar las Fuerzas tal y como se viene planteando desde finales de los años noventa. En línea con esto, si el gobierno de Macri pretende gestionar el área como una política pública y reconocerles a las Fuerzas Armadas su rol estratégico y operativo, debe encontrar la forma de materializar tal voluntad política en un contexto económico complejo. Y éste parece ser un horizonte difícil de alcanzar, especialmente desde inicios de 2017, considerando las noticias que dejan entrever un ajuste notorio en el presupuesto de Defensa (TOKATLIAN, 2017).

Por último, con respecto tanto a las adquisiciones como a la producción de la industria nacional resulta imprescindible direccionarlas en función de una planificación concreta de las capacidades que se requieren. Y sobre este punto, habrá que observar si el gobierno retoma el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) de 2011, confecciona otro plan distinto o decide realizar adquisiciones sueltas para emparchar las necesidades de las Fuerzas que se presentan como estructurales y reclaman un plan sistemático ajustado a transformar a la institución en un instrumento susceptible de ser operado para las tareas que se le encomendó. Con respecto a esto último, no hay que perder de vista que la misión principal de las Fuerzas Armadas, es decir, la Defensa Nacional, ha quedado desdibujada en primer lugar porque el deterioro de las capacidades transformó a las Fuerzas en un instrumento prácticamente imposible de ser empleado. El ejemplo más que ilustrativo de esta situación lo constituyó el retiro de los Mirage III C y V sin tener un reemplazo efectivo. En segundo lugar, la preponderancia que han ido desarrollando las tareas secundarias de la institución castrense, situación que se reforzó durante los gobiernos kirchneristas y que durante el primer año del gobierno macrista parece continuar sin mayores alteraciones, también coadyuvó a que tal tarea primaria se difumine. Esto acontece, incluso, en simultáneo con una retórica política del Ejecutivo que se aleja de subvalorar la necesidad de contar con unas Fuerzas Armadas preparadas para la Defensa cuyo rol en democracia es central desde una perspectiva estratégica y operativa¹⁰.

3. El fortalecimiento de las tareas secundarias de la institución castrense

Retomando lo dicho en el apartado anterior, se puede señalar como tercera línea de política de Defensa de la gestión macrista, *la priorización del desarrollo efectivo de las tareas secundarias de las Fuerzas Armadas*. En este sentido, desde el gobierno de Macri se ha señalado contundentemente que el accionar militar es central para el combate del narcotráfico a través de la protección de las fronteras, la asistencia en situaciones de emergencia y catástrofe nacionales e internacionales y para mantener la presencia del país en las misiones de paz de Naciones Unidas. Es decir tres de las cuatro tareas complementarias que al día de hoy rigen por ley para las Fuerzas Armadas.

En sintonía con esto, en este primer año de gestión se han emprendido múltiples acciones ligadas a la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. De este modo, se realizaron tareas vinculadas a la

¹⁰ Info de Prensa N° 176/16. *El presidente Macri, junto al ministro Martínez y el general de división Suñer, encabezó el acto por el Día del Ejército* (30/05/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=196> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

ayuda en situaciones de emergencia relacionadas al apoyo logístico, el traslado de personas, víveres y vehículos, de soporte alimentario y medicinal y tareas informativas, en el ámbito nacional (campaña contra el dengue, zika y chikungunya en Buenos Aires, Misiones y Corrientes, y contra hepatitis B en Comodoro Rivadavia; operativos frente a las inundaciones en Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos, aludes en Mendoza e incendios en Chubut; y la reparación de una escuela a 3000 metros de altura en Jujuy) como internacional (terremoto en Ecuador).

También se destaca la promoción de la participación de las Fuerzas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas. En este sentido, se ha reconocido la relevancia de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en Haití y Chipre como instrumentos que colaboran con la política exterior del país¹¹, mientras que frente al proceso de paz en Colombia se han concretado distintos encuentros y realizado declaraciones que discurren en el sentido indicado por el gobierno nacional de incrementar la participación de Argentina a través de sus Fuerzas Armadas¹². Y aquí hay que tener en cuenta también que este es un proceso ampliamente apoyado por la comunidad internacional y por Estados Unidos en particular y que una participación eficaz de Argentina en un escenario tan complejo como el colombiano puede ser beneficiosa y coadyuvar a posicionarnos mejor desde la subregión en estos asuntos.

No obstante, en lo referido al tema de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz no hay que perder de vista que actualmente se encuentran modificando su naturaleza al perder el principio de neutralidad para convertirse en misiones de estabilización en entornos urbanos, interviniendo a favor de cierto sector nacional. Y en este contexto habrá que observar hasta qué punto el gobierno de Macri se compromete a incrementar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones donde dejan de ser neutrales. De ocurrir un incremento de la participación en dichas condiciones se podría hablar entonces de una continuidad con ajuste en relación a la gestión anterior.

Siguiendo con el desarrollo de las tareas complementarias de las Fuerzas, se puede observar también la continuidad del involucramiento en la lucha contra el narcotráfico en el marco de la participación de las Fuerzas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior. Sin embargo, tal continuidad se produce con algunos ajustes que cierran una especie de compás de espera abierto en 2011 con la implementación del decreto 1091 que creó el Plan Escudo Norte y Fortín II y que se profundizó con los cambios implementados a partir de 2013. Y esto porque si bien, tal despliegue legalmente no implicó la anulación de la diferencia entre seguridad y Defensa, inició el mencionado compás de espera en función de distintas dudas generadas por la configuración de escenarios delicados con un alto potencial para desdibujar tal diferenciación. Y esto potenciado por el hecho de que no se tenía como contraparte un esquema de uso razonable de la infraestructura de radarización disponible¹³.

Ahora bien, la llegada del nuevo gobierno y la expedición del Decreto 228 que declaró la Emergencia de Seguridad Pública enfatizando el cuidado de la frontera mediante un trabajo conjunto y articulado de los ministerios de Defensa y Seguridad¹⁴, estaría cerrando ese compás de espera con respecto a la participación de las Fuerzas en el combate del narcotráfico, confirmándolo de modo contundente. En este sentido, el Operativo Fronteras propone completar

¹¹ Info de Prensa N° 176/16. *El presidente Macri, junto al ministro Martínez y el general de división Suñer, encabezó el acto por el Día del Ejército* (30/05/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=196> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

¹² Info de Prensa N° 217/16. *El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas* (02/08/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=237> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

¹³ Seguridad y lucha contra el narcotráfico: la agenda pendiente de Mauricio Macri, *INFOBAE*, 18 de julio de 2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.infobae.com/politica/2016/07/18/seguridadyluchacontraelnarcotraficolaagendapendientedemauciomacri/> Consulta: 15 de octubre de 2016.

¹⁴ Info de Prensa N° 148/16. *Los ministros Martínez y Bullrich coordinan acciones conjuntas para combatir el narcotráfico* (06/05/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=167> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

la radarización para el 100% del espacio aéreo y durante las 24 horas del día y se complementa con el uso de las Reglas de Protección Aeroespacial. Esto además de la inauguración de obras de modernización en el Centro de Control de Área en Resistencia, el despliegue de aviones Tucano de la Fuerza Aérea y la inversión para modernizar e instalar nuevos radares y la adquisición de mayor equipamiento¹⁵.

No obstante, se puede divisar un intento por preservar la diferencia entre seguridad y Defensa desactivando los patrullajes conjuntos de las Fuerzas junto con Gendarmería y Prefectura y el despliegue de grandes cantidades de efectivos militares en el terreno. Así también realizando operativos conjuntos amparados en el artículo 30 de la ley de Defensa que permite declarar como zona militar a los ámbitos que deben ser sometidos a la custodia y protección militar, y al artículo 27 de la ley de Seguridad Interior que le concede al Ministerio el apoyo de las Fuerzas Armadas en las operaciones de seguridad mediante la afectación de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte.

Por otra parte, el fundamento de la priorización de esta tarea secundaria en particular pareciera hallarse no solo en las necesidades provenientes de la realidad nacional, sino también en los requerimientos norteamericanos así como en la decisión del gobierno de atenderlos. Y ello estaría indicando un ajuste con relación a la gestión kirchnerista si recordamos que Néstor moderó y Cristina congeló, aunque sin cortar, la colaboración con Estados Unidos en torno al combate contra el narcotráfico. De este modo, con Macri este tema volvió al primer lugar de la agenda y se restablecieron los programas de cooperación e intercambio de información, incluso como parte de los acuerdos firmados durante la visita de Obama.

Sin embargo, esta voluntad por estrechar los vínculos con Estados Unidos para abordar el problema del narcotráfico debe ser puesta en perspectiva. Por un lado, porque el gobierno ha demostrado su interés por cooperar también con otros países y en este sentido, por ejemplo, hubo un acuerdo para intercambio de información sensible con Israel, se está negociando con España la compra de material tecnológico y acuerdos de cooperación para la asistencia de fuerzas de seguridad en sistemas de informática y algo similar se está desarrollando con Brasil. Incluso, la faceta internacional del Plan Argentina sin Narcotráfico también evidencia la vocación por concretar acuerdos de cooperación técnica y operativa con otros estados (DINATALE, 2016). Por el otro, tal voluntad de diversificar la cooperación puede verse favorecida si se concretan los cambios en política exterior que prevé realizar la nueva administración del país del norte. No obstante, aún es muy pronto para evaluar el impacto que puede tener la llegada al gobierno de Donald Trump en los planes del gobierno macrista sobre la renovación específica de los vínculos de cooperación en el ámbito estratégico-militar.

Finalmente, hay una cuarta y última tarea secundaria que se instaura en 2006 y que consigna la participación de las Fuerzas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional. Con respecto a este punto, el gobierno de Macri ha dado señales contundentes de un cambio de política con respecto al gobierno anterior cuyo modelo de Política Internacional de Defensa tenía una dimensión cooperativa a concretar mediante una lógica de círculos concéntricos que indicaba la prioridad de Sudamérica como área de acción externa. Si bien, desde una perspectiva de formulación formal de políticas todavía no se cuenta con ningún documento público que marque un rumbo preciso respecto de las definiciones centrales de la política internacional del sector de Defensa, la retórica oficial y algunos gestos y acciones puntuales nos permiten suponer que una de las premisas fundamentales es el privilegio de la esfera global por sobre la regional y subregional. En este sentido, Martínez afirmó que se están

¹⁵ Info de Prensa N° 161/16. *Ministro Martínez inauguró el Centro de Control de Área Resistencia tras su modernización para cooperar en la lucha contra el narcotráfico* (12/05/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=180> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

viviendo tiempos nuevos que requieren que nos abramos al mundo y tener relaciones concretas con hechos reales que nos permitan avanzar en relaciones adultas con todos los países¹⁶.

Reflexiones preliminares sobre los primeros quince meses de gestión macrista

A partir del relevamiento realizado sobre tres de los lineamientos centrales de la dimensión interna de la política de Defensa articulados durante los primeros quince meses del gobierno de Macri, se pudo observar que, con respecto a la gestión del kirchnerismo, prepondera la continuidad aunque con distintos ajustes. En este sentido, circunscribiendo el análisis al segundo y tercer lineamiento de gestión, aún no queda claro el direccionamiento que se le dará a las adquisiciones militares y a la producción de la industria de Defensa nacional lo cual, a su vez, está enlazado a la preponderancia o no de las tareas secundarias por sobre la misión de defensa nacional. Y esta situación de indefinición se agudiza con el rumbo de ajuste para con el sector que tomó la administración durante los primeros meses del 2017 así como con la ausencia de un documento oficial que dé cuenta de una planificación política a seguir en el ámbito de Defensa.

Consecuentemente, recuperando la premisa de que un impacto en la inserción se logra con una conducción política de la Defensa que responda a las deudas crónicas del sector, es muy pronto aún para sopesar si el giro estratégico que aconteció en la faceta externa de la política de Defensa con la llegada del macrismo puede repercutir sustantivamente en el “modo de estar en el mundo” que tiene Argentina (PARADISO, 2007).

En este contexto deviene clave para el análisis seguir atentamente el modo en que se gestiona la recomposición de las capacidades de las Fuerzas Armadas, y esto por dos razones. En primer lugar, porque en tanto no se produzca tal recomposición, los virajes internacionales que puedan acontecer difícilmente produzcan un impacto significativo. En línea con esto, y desde una perspectiva realista, difícilmente otros estados se interesen por la inserción internacional de Argentina si la misma no puede generar consecuencias concretas para ellos, independientemente del tenor de las mismas. Y esto aplica tanto a los posibles socios extra-regionales como a los subregionales porque no se puede desconocer que la brecha a cubrir en cuanto a capacidades es extremadamente amplia, incluso con relación a los estados de América del Sur.

En segundo lugar, la recomposición de las capacidades de las Fuerzas es un indicador central porque en función de las decisiones que se tomen sobre las adquisiciones militares y el direccionamiento de la producción industrial nacional se puede estimar, más allá de la retórica política, si la voluntad del Ejecutivo pasa por priorizar la misión principal de las Fuerzas Armadas en detrimento de las tareas secundarias, si se hace lo contrario, o si se exploran alternativas que le permitan a la institución ir recobrando capacidades en ambos sentidos de modo razonable.

Al respecto de esto y considerando lo gestionado hasta el momento por el gobierno macrista, particularmente en lo relativo a las adquisiciones perfiladas para efectivizarse en el corto plazo y a las que están siendo analizadas, como ya se anticipó, pareciera estar dándosele prioridad al refuerzo de las capacidades de vigilancia y control del territorio nacional en consonancia con la relevancia del combate contra el narcotráfico. Una decisión en este sentido bien podría ser acompañada y contenida por una planificación militar más amplia y con proyección de futuro que ponga tales recursos en sintonía con las necesidades de la Defensa Nacional atendiendo, además, a la complejidad de la situación económica del país. Tal decisión, consecuentemente, redundaría en el recupero de las capacidades militares materiales para

¹⁶ Info de Prensa N° 41/16. *El ministro Martínez recibió a su par de Bulgaria con quien potenció las relaciones bilaterales* (04/02/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=64> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

Info de Prensa N° 120/16. *El ministro Martínez se reunió con la subsecretaria de los Estados Unidos Rose Gottmoeller* (15/04/2016), en Ministerio de Defensa, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=139> Consulta: 8 de setiembre de 2016.

implementar una estrategia operacional centrada en negar el acceso al territorio y al espacio aéreo nacional, como proponen algunos especialistas (BATTALEME, 2016). Asimismo, un planteo como este sería congruente tanto con la premisa del gobierno sobre que las amenazas transnacionales afectan a la soberanía nacional y que por ello es necesario que las Fuerzas Armadas se involucren en su combate en las zonas de frontera, como con el modelo de Defensa defensivo instaurado por el kirchnerismo. Además, implicaría estrechar lazos de cooperación con los países vecinos para el control y vigilancia de las fronteras comunes, generándose mecanismos que optimicen el uso de recursos y mejoren la concreción de esas tareas. Y esto, finalmente, devengaría en una mejora concreta en términos de inserción internacional para Argentina en lo que respecta al ámbito subregional, pero también con el resto del mundo a través de la proyección de una imagen positiva ligada al compromiso del Estado en el combate contra las amenazas no tradicionales y a la seriedad conferida al resguardo de la soberanía nacional.

Bibliografía

BATTALEME, J. (2014). *¿Necesita Argentina una política de Defensa?*, en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Trabajo presentado para la Reunión de Trabajo sobre Inserción de la Argentina en el Mundo, Buenos Aires.

BATTALEME, J. (2016). La defensa que necesitamos, en *DEF*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.defonline.com.ar/?p=38983>. Consulta: 12 de setiembre de 2016.

CALDERÓN, E. (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, en *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata, (50), edición especial, La Plata.

CORBACHO, A. (2009). Defensa Nacional: los riesgos del desarme psicológico en las Fuerzas Armadas, en *UCEMA*, Buenos Aires, agosto.

DE VEDIA, M. (15/05/2016). El Gobierno retoma el intercambio militar con Estados Unidos, en *Diario La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1898877elgobiernoretomaelintercambiomilitarconestadosunidos4/4> en Consulta: 10 de octubre de 2016.

DIAMINT, R. (2009). *La institucionalidad democrática de la Defensa*, en Atlas Comparativo de la Defensa En América Latina y Caribe, RESDAL, Buenos Aires.

DIAMINT, R. (2014). *Sin Gloria: la política de Defensa en la Argentina democrática*, Eudeba, Buenos Aires.

DINATALE, M. (08/08/2016). Macri busca apoyo externo y de las Fuerzas Armadas para combatir el narcotráfico, en *Diario La Nación*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1925857macribuscaapoyoexternoydelasFuerzasArmadasparacombatirelnarcotrafico>. Consulta: 14 de setiembre de 2016.

El gobierno le compro a Israel cuatro lanchas y sistemas para el control de fronteras por US\$ 84 millones, *La Nación*, 2 de enero de 2017, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1972296-el-gobierno-le-compro-a-israel-cuatro-lanchas-y-sistemas-para-el-control-de-fronteras-por-us-84-millones>. Consulta: 2 de enero de 2017.

El narcotráfico encuentra nuevas rutas de paso a través de Argentina, *La Nación*, 7 de setiembre de 2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1935330elnarcotraficoencuentranuevasrutasdepasoatravesdeargentina>. Consulta: 20 de octubre de 2016.

ESCUDE, C. (2014). *El protectorado argentino y su indefinición actual: un análisis desde el realismo periférico*, ponencia para el Congreso de FLACSO/ISA, Buenos Aires.

OBARRIO, M. (12/11/2016). Lanzan un ambicioso plan para reequipar a las Fuerzas Armadas, en *Diario La Nación*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1955600-lanzan-un-ambicioso-plan-para-reequipar-a-las-fuerzas-armadas>. Consulta: 13 de noviembre de 2016.

PARADISO, J. (2007). Ideas, ideologías y política exterior en Argentina, en *Diplomacia, Estrategia y Política*, Proyecto Raúl Prebisch, (5), enero-marzo, Brasilia. Disponible en <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep> Consulta: 16 de julio de 2016.

PORFILIO, G. (31/08/2016). Argentina adquiere cañones sin retroceso Carl Gustaf y un radar de vigilancia terrestre, en *Infodefensa*. Disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2016/08/31/noticiaargentinaadquierecañonesretrocesogustafadarvigilanciaterrestre.html> Consulta: 9 de octubre de 2016.

PORFILIO, G. (19/08/2016). El Ejército Argentino licita la compra de repuestos de aeronaves y otros equipos, en *Infodefensa*. Disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2016/08/19/noticiaejercitoargentinollamaprecioscomprarepuestosaeronavesentretros.html> Consulta: 9 de octubre de 2016.

PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, en *International Organization*, 42 (3), summer, Cambridge.

ROSE, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy, en *World Politics*, 51 (1), October.

Seguridad y lucha contra el narcotráfico: la agenda pendiente de Mauricio Macri, *INFOBAE*, 18 de julio de 2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.infobae.com/politica/2016/07/18/seguridadyluchacontraelnarcotraficolaagendapendientedemauriciomacri/> Consulta: 15 de octubre de 2016.

SZKLARZ, E. (03/09/2016). Argentina comprará a EE. UU. 24 aviones para el combate al narcotráfico, en *Dialogo Revista Militar Digital*. Disponible en <https://dialogo-americas.com/es/articles/argentina-set-buy-24-us-planes-combat-drug-trafficking>. Consulta: 15 de octubre de 2016.

TOKATLIAN, J. G. (2017). Lectura de una carta, en Diario *Página 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/secciones/el-pais/notas> Consulta: 30 de marzo de 2017

UGARTE, J. M. (2012). *La política de Defensa argentina actual: del fortalecimiento normativo institucional a la construcción de una capacidad de Defensa eficaz en el marco de la cooperación regional*, ponencia para la VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.

VERVISKY, H. (27/03/2016). La transparencia del sigilo, en Diario *Página 12*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-295548-2016-03-27.html> Consulta: 14 de abril de 2016.