



**Pontificia Universidad Católica Argentina**

*Facultad "Teresa de Ávila"*

Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

---

***“Evolución de la Seguridad Cooperativa en Sudamérica: las acciones de la República Argentina y la República Federativa del Brasil (2008-2015/16)”***

Trabajo Final de licenciatura presentado al Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales como requisito para la obtención del título de Licenciado en Relaciones Internacionales.

**Tesista:** Juan Ignacio Angona.

**Director:** Dr. Hugo Ramos.

**Codirectora:** Dra. Rosa Marcuzzi.

**Asesor metodológico:** Mgter. Alejandro Mildemberger

Paraná, noviembre de 2022.

## Índice

Resumen .....	4
Introducción.....	5
1. Formulación del problema.....	5
2. Objetivos del estudio.....	7
2.1 Objetivo general.....	7
2.2 Objetivos específicos .....	7
3. Justificación del estudio .....	8
4. Factibilidad de la investigación .....	9
5. Supuesto general.....	9
Capítulo I.....	12
6. Marco Teórico .....	13
6.1 Estado del arte.....	13
6.2 Marco conceptual.....	16
7. Marco Metodológico.....	21
7.1 Tipo de investigación realizada.....	22
7.2 Técnica de recolección de datos.....	22
7.3 Plan de tratamiento y análisis de datos .....	22
8. Antecedentes .....	23

Capítulo II - Dimensión Política .....	33
9. Conceptos de Seguridad y Defensa .....	34
10. Temas prioritarios en las políticas de Seguridad y Defensa .....	37
11. Funciones otorgadas a las Fuerzas Armadas.....	46
Capítulo III - Dimensión Institucional.....	52
12. Experiencia de los organismos internacionales en materia de Seguridad y Defensa en los que participaron .....	53
Capítulo IV - Dimensión Estratégico-militar.....	66
13. Estrategias y operaciones conjuntas en materia de Seguridad y Defensa.....	67
14. Medidas de construcción de confianza mutua impulsadas.....	72
15. Conclusiones.....	78
16. Referencias bibliográficas .....	84
17. Documentación consultada.....	97
18. Anexos .....	99

## Resumen

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo caracterizar el desarrollo de las acciones emprendidas por Argentina y Brasil en el marco de la teoría de la Seguridad Cooperativa desde la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, hasta los cambios de gobierno en 2015 y 2016 respectivamente.

La elección de la temática respondió a la importancia de la relación e influencia de ambos países, en un momento donde hubo una coincidencia ideológica entre los gobiernos, para la readecuación de sus políticas de Defensa y configuración de un esquema de Defensa regional que aplicara los principios de la Seguridad Cooperativa. Siendo el Consejo de Defensa Sudamericano el principal y más reciente antecedente en la materia, además de contar con el impulso inicial y una activa participación por parte de Argentina y Brasil, se optó por tomar como periodo de estudio desde su constitución en 2008 hasta la salida del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2015 y Dilma Rousseff en 2016.

Para ello, abordamos la temática desde una perspectiva metodológica cualitativa de tipo descriptiva, mediante estudio de corte longitudinal y análisis de fuente documental. Optamos por la operativización de las variables en las dimensiones política, institucional y estratégico-militar para lograr una comprensión amplia de los distintos aspectos en los que se operó, desde el abordaje de las normativas y disposiciones políticas en la Defensa, publicaciones de actividades, trabajos de autores en la materia, y la documentación de las instituciones multilaterales en las que participaron.

Dentro de la Dimensión Política, estudiamos cuestiones como los conceptos de Seguridad y Defensa en cada país, los temas prioritarios en las políticas de Defensa y Seguridad, y las funciones otorgadas a las Fuerzas Armadas. En esta, encontramos que el periodo abordado presentó importantes cambios y actualizaciones tanto de las concepciones como en las estimaciones y funciones de las políticas de Defensa de ambos países. Si bien hubo varias coincidencias, también se mantuvieron diferencias que dificultaron un completo entendimiento y un desarrollo más acabado de las

instancias de cooperación, tanto por el desarrollo histórico, como por las capacidades y peso geopolítico de cada país.

Por parte de la Dimensión Institucional, nos centramos en la experiencia de los organismos internacionales en materia de Seguridad y Defensa en los que participaron Argentina y Brasil. Allí pudimos concluir que, si bien hubo grandes avances en la consolidación de un sistema subregional por medio de la coordinación y una cooperación más amplia, el Consejo de Defensa Sudamericano se encontró desprovisto de las herramientas y compromisos necesarios de sus miembros para perdurar más allá de las coincidencias políticas dirigenciales.

Desde la Dimensión Estratégico-Militar nos enfocamos en las estrategias y operaciones coordinadas conjuntas y las medidas de construcción de confianza mutua impulsadas. De esta manera, observamos que entre 2008 y 2016 se registró el momento de mayor intercambio y relacionamiento histórico entre los sistemas de Defensa de Argentina y Brasil, al tiempo que expandieron sus vinculaciones con sus vecinos y otros actores novedosos.

En base a los resultados del análisis de las dimensiones propuestas, pudimos concluir que durante el periodo estudiado hubo una intencionalidad, aunque por diferentes motivos, por parte de Argentina y Brasil de construir y consolidar un sistema de Defensa regional fundado en los preceptos de la teoría de la Seguridad Cooperativa. Ello se vio reflejado desde el plano político-discursivo y de las acciones emprendidas, siendo la experiencia del Consejo de Defensa Sudamericano la principal expresión en este sentido, aún con las importantes limitaciones que mostró para consolidarse como institución permanente.

Finalmente, consideramos que los resultados obtenidos, con sus limitaciones y lecciones, pueden ayudar reevaluar la importancia de la temática para la consecución de los intereses nacionales de Argentina y Brasil, así como para el resto de la región. De esta manera, se podrán plantear líneas de acción que retomen iniciativas positivas previas, al tiempo que se evalúe cómo evitar errores y superar problemáticas anteriores.

## Introducción

### 1. Formulación del problema

El regreso de la democracia en la región de Sudamérica, y en particular en Argentina y Brasil a mediados de los años ochenta, donde se comenzaba a dejar de lado la idea de “enemigo interno”, hizo que las Fuerzas Armadas debieran readecuar sus roles y adaptarse al contexto democrático. A nivel mundial, el fin de la Guerra Fría significó, por un lado, la consolidación de Estados Unidos como potencia solitaria a la cual debía acoplarse el subcontinente, y por el otro, la desaparición del antagonismo bipolar, perdiendo la identificación clara de un adversario (Veiga, 2009). Estos sucesos, y más marcadamente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, han ido configurando nuevas y complejas amenazas en el sistema internacional y en el ámbito regional caracterizadas por su naturaleza transnacional y multidimensional.

El concepto de “nuevas amenazas”, ya esbozado en los años setenta y ochenta por autores como Brown (1977) y Ullman (1983), designa a aquellos fenómenos de naturaleza esencialmente delictiva, no limitados por las fronteras nacionales ni jurisdicciones estatales, con capacidad de proyectarse e impactar en territorios y sociedades alejadas geográficamente (Montenegro, 2004). Estas amenazas, que ponen en discusión el rol de las Fuerzas Armadas, van desde el crimen organizado, el terrorismo, la trata de personas, los movimientos guerrilleros, los delitos cibernéticos y el narcotráfico, hasta la degradación ambiental, desarrollo de armas biológicas y químicas, y la apropiación de recursos naturales (Zuinaga de Mazzei, 2009; Sánchez Herráez, 2014; Lind, 2005).

En este escenario, se produce una especie de amalgama de *soft* y *hard power* por parte de los Estados, con inéditos desafíos surgidos de los nuevos actores y amenazas (Waltz, 1994 y 1988; Nye, 2016). Esto trajo consigo la imperante necesidad de readecuar y actualizar los lineamientos y políticas de defensa de los Estados, que se vieron ante escenarios diferentes a los tradicionales que se tenían concebidos desde hacía más de medio siglo (Donadío, 2001). Con el mencionado 11-S y el consecuente cambio en las políticas estratégicas y de defensa de Estados Unidos, la región también debió adecuarse a las nuevas prioridades de la agenda de Seguridad Hemisférica (Colacrai, 2003).

El tratamiento de estas nuevas amenazas implicó la necesidad de una readecuación de las políticas de Defensa, así como también del modo de asociación entre estados. En el ámbito interno, los gobiernos han comenzado un proceso de redefinición de sus políticas y objetivos de estas, a la vez que, en el ámbito exterior, se han volcado a una mayor cooperación y multilateralidad en los aspectos ya mencionados (Sánchez Lara, 2007; Chiappini, 2003). Los primeros pasos en este sentido se dieron con la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, celebrada en el año 2003 en México, y con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano a en el marco de UNASUR en 2008 (Auza, 2013). Hasta el momento no se ha logrado un proceso uniforme de regionalización de la temática de defensa a causa de la fragmentación tanto de América en su conjunto, como dentro de la misma región de Sudamérica; y de la multiplicidad de líneas políticas gobernantes que se sucedieron (Hirst, 2010). Si bien por estas razones la UNASUR quedó desarticulada de facto hacia 2019 luego de la salida de la mayoría de Estados sudamericanos, constituyó un antecedente clave dentro de la teoría de la Seguridad Cooperativa en la región y de los aspectos que investigamos.

Dadas las características complejas que presentan las nuevas amenazas, surge la prioridad de articular los esfuerzos y estrategias a mediano y largo plazo entre los Estados de la región para hacer frente a los riesgos de manera coordinada y uniforme, riesgos que exceden sus fronteras y posibilidades en solitario, al mismo tiempo que posibiliten el fortalecimiento de la confianza, credibilidad y cooperación entre los mismos (DerGhougassian *et al.*, 2012; Chiappini, 2007). Lo dicho se sintetiza en el concepto de *Seguridad Cooperativa*, trabajado por autores como Perry, Carter y Steinbruner ya en 1992, y luego por Nolan en 1994 (Hardy Videla, 2003); donde se parte de la certeza de que ningún Estado, de manera aislada, pueden afrontar los problemas actuales. Promueve la idea de que es preciso “construir” la confianza no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales. Aquí el principio fundamental es que cualquier solución estable sólo es posible si se conciertan las acciones en los ámbitos diplomático, informativo, militar, económico, político y civil (Serbin Pont, 2018).

En Sudamérica, para esto debe realizarse primeramente una descripción de las situaciones, avances y retrocesos de cada país de la región en los factores teóricos expuestos por Hardy Videla (2003), que permitirían la construcción de un Sistema de

Seguridad Cooperativa, de manera que facilite un correcto diagnóstico de las necesidades, capacidades y posibilidades que presentan con miras a lograr o no una política de Defensa regional conjunta (Eissa y Llenderozas, 2016).

Ante la magnitud de estudiar el conjunto sudamericano en su totalidad, nos hemos propuesto describir y comparar la evolución de las políticas en materia de Seguridad Cooperativa de Argentina y Brasil, tomando como base las dimensiones presentadas por los autores Marcela Donadío (2001), Sergio Eissa (2013) y Jorge Battaglino (2014), utilizadas también en la terminología de planificación y enseñanza de las Fuerzas Armadas argentinas, los aportes de las escuelas neorrealista y neoinstitucionalista, y más específicamente la teoría de la Seguridad Cooperativa. La selección de Argentina y Brasil obedece a que estos países son los Estados de mayor territorio, PBI y población, de la región sudamericana; al igual que por los lazos históricos, de cooperación e integración y de cercanía en aspectos como el compromiso democrático, los principios del derecho internacional y de resolución pacífica de las controversias. También se consideraron las diferencias que plantean una lengua, cultura y percepción de sus lugares en el escenario internacional disímiles.

## **2. Objetivos de investigación**

### **2.1 Objetivo general**

- Caracterizar la evolución de las acciones llevadas a cabo en las dimensiones política, institucional y estratégico-militar de la Seguridad Cooperativa por parte de Argentina y Brasil desde la creación del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR en 2008, hasta los cambios de gobierno de 2015/16 en Argentina y en Brasil.

### **2.2 Objetivos específicos**

- 1- Identificar la existencia de una visión compartida de futuro común en lo que se refiere a Defensa y Seguridad a través de las diferencias y similitudes en los ejes estructurantes de las políticas de Defensa de



Argentina y Brasil (2008-2015/16). Este objetivo representa la *Dimensión Política*.

- 2- Describir la institucionalización, objetivos y evolución de los procesos de integración en materia de Defensa y Seguridad en los que participaron Argentina y Brasil (2008-2015/16). Este objetivo representa la *Dimensión Institucional*.

- 3- Describir estrategias, medidas, procesos de reestructuración y cooperación de los sistemas de Seguridad y Defensa de Argentina y Brasil (2008-2015/16) que se implementaron. Este objetivo representa la *Dimensión Estratégico-Militar*.

### 3. Justificación del estudio

En el siglo XXI, los Estados enfrentan en el plano internacional, escenarios y retos de seguridad nuevos y complejos. Las nuevas amenazas que impactan en entornos globales y regionales de manera simultánea escapan a las resoluciones provistas por el paradigma clásico de seguridad, y al paradigma de la Doctrina de Seguridad Nacional de mitades del siglo XX (Hirst, 2010). Hallar respuestas y soluciones a estos desafíos se ha convertido en uno de los principales debates de nuestra ciencia -Relaciones Internacionales-, de las ciencias políticas, y de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Por esto, el estudio no solo responde a un simple interés académico, sino que se corresponde con una alta relevancia para la disciplina, en tanto que entran en juego temáticas como la elaboración de políticas públicas, política exterior, cooperación, intereses nacionales, la Seguridad Nacional, actores transnacionales, mandatos de la Constitución Nacional, entre otros.

La seguridad regional, desde nuestra perspectiva, requiere un análisis de los alcances y limitaciones de los procesos de cooperación en defensa y seguridad de los Estados sudamericanos, en este caso de Argentina y Brasil, poniendo el acento en la descripción del desenvolvimiento de ambos países en materia de Seguridad Cooperativa. Así, es necesario describir los avances y retrocesos experimentados por Argentina y Brasil en las experiencias de cooperación en defensa y seguridad durante el periodo estudiado, como posibilidad o no de lograr puntos de articulación para la

creación de una eficiente comunidad de seguridad en la región; a raíz de la importancia de estos países, por los factores ya descritos, que los posicionan en la necesidad de tomar el papel de liderazgo.

Lo anterior tomando como antecedente y período de estudio la creación del Consejo de Defensa Sudamericano en la Unión de Naciones Suramericanas en el año 2008, hasta el cambio de gobierno en Argentina con la asunción de Mauricio Macri en 2015 y la llegada de Michel Temer en Brasil en 2016. Lo anterior por haberse traducido en una reformulación de las relaciones entabladas entre ambos países en materia de Seguridad y Defensa, y, a corto plazo, con la virtual desaparición del organismo luego de la suspensión de la participación y posterior retiro de estos países y otros -Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay- entre 2018 y 2020, siendo este recorte justificado por tratarse del primer intento de construcción de una política de Defensa común regional, con un periodo de ocho años y que permite abordar las administraciones de mandatarios con un perfil similar.

#### **4. Factibilidad de la investigación**

Nuestra investigación ha sido factible por la disponibilidad y acceso a fuentes y documentación oficiales de las instituciones involucradas en el estudio por parte de ambos países como las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa, organismos internacionales en los que participan, y poderes del Estado. Entre dicha documentación destacamos las constituciones nacionales y libros blancos de la defensa de ambos países, así como también la Directiva de Política de Defensa Nacional en Argentina, y la Política Nacional de Defensa y Estrategia Nacional de Defensa de Brasil, entre otros documentos, por explicitar las temáticas abordadas en su mayoría. De igual manera se contó con acceso a publicaciones e investigaciones de profesionales que han abordado la temática. Es por lo mencionado que se optó por la utilización de una metodología cualitativa de tipo descriptiva y de corte longitudinal, basada en el análisis documental de las fuentes mencionadas.

#### **5. Supuesto general**

Basado en los conocimientos previos y primeras lecturas sobre la materia, hemos planteado nuestro supuesto general apuntando a que las acciones desarrolladas por parte de Argentina y Brasil en el periodo 2008-2015/16 en el ámbito de la Defensa estuvieron dirigidas a la idea de consolidar un sistema de Defensa regional basado en la concepción de la Seguridad Cooperativa, siendo la creación del Consejo de Defensa Sudamericano en UNASUR su principal expresión.

En nuestro trabajo, tal como se detalla en el próximo capítulo, trabajamos con un conjunto de categorías teóricas en las que se destacan la Política de Defensa, Política Exterior, Seguridad Colectiva, Defensa Colectiva y, principalmente, la Seguridad Cooperativa, sobre la que se articula nuestra investigación. Para la definición de estas utilizamos los aportes globales de autores de como Carter, Perry, Steinbruner, Nolan o Finaud, y autores regionales de renombre como Russell, Donadío, Hardy Videla y Rojas Aravena, entre otros. De manera similar son importantes los aportes de teorías como el realismo e idealismo sobre los conceptos de Seguridad y Defensa que hacen al entendimiento general de como se ha abordado la temática.

En lo que refiere a la estructura del trabajo desarrollado hemos optado por organizar la información en cuatro capítulos. Vale aclarar que la descripción completa de las categorías que dan nombre a los capítulos y los elementos abordados en ellos son desarrollados en el apartado de Plan de tratamiento y análisis de datos. El primero de ellos referido al marco teórico y marco metodológico que fundamentan la investigación.

En el segundo capítulo, al que hemos denominado “Dimensión Política”, se detalla lo trabajado respecto a los conceptos de Seguridad y Defensa según cada país, los temas prioritarios y principales amenazas percibidas en sus políticas de Seguridad y Defensa, y las funciones otorgadas a las Fuerzas Armadas. El tercer capítulo, llamado “Dimensión Institucional”, refiere al análisis del marco legal, objetivos y principios de los organismos internacionales de Seguridad y Defensa en los que participaron Argentina y Brasil, así como su permanencia en los mismos. El capítulo cuatro, que representa la “Dimensión Estratégico-Militar”, atiende a las estrategias y operaciones conjuntas en materia de Seguridad y Defensa; la reconversión de estructuras, roles y funciones de las instituciones involucradas; y a las actividades de control de armamento, desarme y medidas de construcción de confianza mutua.

Finalmente, presentamos nuestros resultados, limitaciones y recomendaciones en el apartado de conclusiones.

# *Capítulo I*

En el presente capítulo realizamos una descripción del marco teórico que guía nuestra investigación a través de la presentación del estado del arte actual sobre la materia y las categorías teóricas que permiten operativizar y delimitar nuestro entendimiento de la temática.

Seguidamente, abordamos el apartado del marco metodológico en el que se especifican el tipo de investigación realizada, la unidad de análisis, la técnica de recolección de datos, y el plan de tratamiento y análisis de datos. Finalmente, se hizo una recapitulación de los principales antecedentes a tener en cuenta para entender el contexto en el que se desarrolló la cuestión estudiada.

## **6. Marco teórico**

### **6.1 Estado del arte**

Como descripción y análisis del Estado de la Cuestión mencionaremos los aportes y antecedentes que inspiran esta investigación. Chiappini (2003), hace ya casi dos décadas, realizó una descripción de los escenarios global y hemisférico, analizando la emergencia de las nuevas amenazas y su impacto en el concepto de seguridad. Como conclusión, planteaba la necesidad de lograr articular los esfuerzos y estrategias entre los Estados de la región de manera sostenida, para hacer frente a estos desafíos de forma coordinada y uniforme, asumir los riesgos que exceden sus fronteras y evaluar sus posibilidades si actúan en solitario, al mismo tiempo que posibiliten el fortalecimiento de la confianza, credibilidad, previsibilidad y cooperación entre los mismos.

Sobre el concepto de Seguridad Cooperativa y su desarrollo en la región, no podemos dejar de mencionar el aporte de Hurrell (1998) en cuanto al estudio de cómo algunos elementos de la Seguridad Cooperativa fueron capitalizados desde los años ochenta por parte de Argentina y Brasil, sirviendo como punto de partida para la conformación de espacios de diálogo y cooperación que institucionalizaron estos avances. En esta línea encontramos ejemplos como el Acuerdo de Guadalajara de 1991 sobre observancia mutua en materia nuclear, el descenso del gasto militar, el abandono de la retórica discursiva sobre balance de poder, intercambio de información, aumento de los ejercicios conjuntos y la inclusión de temas vinculados a la seguridad en el marco del MERCOSUR.

El trabajo de Weiffen, Wehner y Nolte (2013), plantea que ya desde el final de la Guerra Fría se dio una convergencia entre la política exterior de Estados Unidos y América Latina en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las Cumbres de las Américas. Lo anterior sirvió como caldo de cultivo para una revisión del concepto de seguridad más cercano al de Seguridad Cooperativa, la renovación del sistema interamericano, y el posicionamiento de la defensa de la democracia como principio compartido.

Con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos viró sus prioridades hacia otras regiones como América Central y temas de agenda como el terrorismo, narcotráfico y crimen organizado. Ello sumado al desarrollo de nuevas estructuras de gobernanza regional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), generó un alejamiento de América del Sur de los sistemas hemisféricos y un fortalecimiento de su autonomía, viendo en las instituciones de seguridad regional una oportunidad para tratar los temas de seguridad de la región al tiempo que servían como espacios de diálogo y cooperación entre los miembros y hacía afuera (Serbin & Serbin Pont, 2015)

Nibeyro (2015), por su parte, analizó a través de un análisis descriptivo, el concepto de Seguridad Cooperativa en América del Sur como forma de prevención de conflictos y posibilitador de la paz en la región. En dicho estudio, llega a la conclusión de que el concepto de guerra presenta características de cambio y continuidad, al igual que la sociedad y el Estado son modelados por la globalización, tanto en la dimensión externa e interna, obligando a este a readaptarse a las circunstancias. También describe que Sudamérica parecería estar dispuesta a crear su propio esquema de Seguridad Cooperativa donde iniciativas como la Escuela Militar de Defensa y Soberanía de ALBA y el Consejo Suramericano de Defensa de UNASUR han marcado los primeros pasos en este sentido.

Por otro lado, Ugarte (2016) elabora un análisis comparativo entre Argentina y Brasil sobre sus organizaciones de Defensa, de sus doctrinas en materia de Seguridad y Defensa, y de sus situaciones en materia de relaciones cívico-militares. Concluye que, mientras que en Argentina existe conducción política de la defensa y las Fuerzas Armadas tienen un muy limitado rol en seguridad interior, en Brasil la política de defensa es, en definitiva, formulada y ejecutada por las Fuerzas Armadas, que

además se proyectan ampliamente en la seguridad interior y controlan la actividad de inteligencia, pudiendo ejercer una alta influencia sobre aspectos ajenos a su competencia específica. A diferencia de la Argentina -que no visualiza amenazas ni riesgos, y que no procura la protección de los importantes recursos naturales que posee el país-, la política de Defensa brasileña tiene objetivos claros, la protección de la Amazonia y de la Amazonia Azul.

En un sentido similar, Eissa y Llenderozas (2016) analizaron la existencia de una convergencia entre los lineamientos generales de las políticas de Defensa de Argentina, Brasil y Chile que permitiría construir una visión estratégica regional y una identidad común en Defensa; también si las visiones sobre los escenarios internacionales y regionales, y las posiciones estratégicas adoptadas por ellos pueden llegar a constituirse en un obstáculo para avanzar en esta construcción. Los autores toman como punto de partida los aportes de las teorías de las políticas públicas y la perspectiva teórica de la construcción de preferencias estatales para interpretar la definición de políticas estratégicas y la acción y el comportamiento de estos Estados en un contexto regional. Como conclusión plantean que hay una convergencia parcial entre las agendas de Defensa de los tres países, además de que en la última década y media se ha avanzado en la integración y cooperación regional de forma promisoría. Sin embargo, cabe la necesidad de una descripción y comparación de las situaciones en materia de Defensa de cada miembro de la región, que posibilite un correcto diagnóstico de las necesidades y capacidades que presentan y sirva de base para plantear los lineamientos de una política de Defensa regional.

De igual manera, Vitelli y Milani (2017) nos dicen que la creación del Consejo de Defensa Sudamericano expresa este movimiento regionalista en cuanto que busca crear una identidad estratégica común basada en la idea de cooperación disuasoria -cooperar dentro de la región para disuadir amenazas provenientes del exterior-. Pero, mientras esta mirada implica un objetivo autonómico al resistir la agenda hemisférica de incrementar la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública, Argentina y Brasil, dos de los principales impulsores, tomaron decisiones en sentido contrario. Por lo anterior, es que analizan los cambios más recientes en cuanto a las políticas de Defensa de Argentina y Brasil en dos dimensiones importantes para la identidad estratégica regional: las misiones militares y la relación con Estados Unidos.



Por último, el trabajo de Serbin Pont (2018) aborda la evolución del concepto de Seguridad Cooperativa en Sudamérica desde un análisis descriptivo en el que destaca el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones como una nueva fase de regionalismo postliberal, especialmente UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano. En este caso, jugaron un papel importante, en cuanto a términos doctrinarios y prácticos para la construcción de espacios de diálogo, experiencias previas como el retorno de la democracia y el desarrollo del MERCOSUR.

En definitiva, desde las primeras etapas del mejoramiento de las relaciones entre Argentina y Brasil, al igual que con Chile, sumado a la creación del bloque comercial y la posterior consolidación de la relación estratégica entre Argentina y Brasil, se ha visto como las nociones y herramientas de la Seguridad Cooperativa han posicionado a este concepto como una propuesta valiosa para la integración en materia de defensa y seguridad en la región.

## 6.2 Marco conceptual

En este apartado se mencionan los aportes teóricos y conceptuales que sustentaron nuestra investigación, desde la vinculación entre la Política Exterior y la Política de Defensa, al desarrollo del concepto de Seguridad Cooperativa.

En el caso de la Política Exterior resulta clara su correspondencia con las relaciones internacionales; pero en el caso de la Política de Defensa -concepto el cual desarrollamos más adelante- es necesario aclarar que el factor externo, es el principal elemento distintivo de la Política de Defensa en Argentina, ya que -salvo excepciones contempladas expresamente por la ley de Defensa Nacional y la Constitución Nacional- las Fuerzas Armadas no se emplean en el ámbito interno (Rial, 2009). Sobre la relación entre ambas políticas, los autores abordados coinciden en que la Política Exterior y la Política de Defensa constituyen dos de los principales instrumentos a través de los cuales el Estado se posiciona en el sistema internacional; por lo que se requiere una vinculación y coordinación muy estrecha entre ambas. Al tiempo que ambas son nutridas por la historia, la geografía, los procesos políticos internos, etc., son -o deben ser- Políticas de Estado (Navarro Meza, 2005).

Paralelamente, existen en la política exterior elementos de naturaleza estratégica, al ser aquel accionar político que *“abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica – y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”* (Russell, 1990, p. 255). De lo mencionado surge que la Política Exterior precede analíticamente a la Política de Defensa. Por lo tanto, no podemos dar cuenta de la última sin comprender los principales lineamientos de la primera (Eissa, 2013).

Como punto de convergencia entre ambas políticas, encontramos en el concepto de Seguridad Cooperativa -englobando en sí al de Seguridad Nacional, Seguridad Colectiva y Defensa Colectiva (Cohen, 2001)-, una posibilidad de lograr la cohesión y coordinación. Este término, a pesar de no tener un origen claro, cuenta con raíces filosóficas que se pueden rastrear hasta la obra de Kant: *“La paz perpetua”* (1795/2016), donde proponía principios para el establecimiento definitivo de la paz, entre ellas, que el derecho de gentes debía basarse en una sociedad de naciones que fuera capaz de hacer frente a las injusticias y agresiones por parte de algunas naciones. En este sentido, la serie de conferencias suscitadas con posterioridad a las Guerras Napoleónicas entre las potencias europeas, significaron un primer intento de institucionalización de la cooperación entre Estados y que tendrá su fin con el estallido de la Primera Guerra Mundial (Philonenko, 1997).

El concepto de “Seguridad Colectiva”, por su parte, marcaría un siguiente paso en esa dirección tras el fin de la Gran Guerra y la conformación de la Sociedad de Naciones, basada en los principios de cooperación, paz, seguridad, justicia y el derecho. La Seguridad Colectiva quedaba definida pues, como la responsabilidad de los Estados miembros a responder frente a un Estado agresor, incluso con la fuerza. Sin embargo, este sistema demostró ser ineficaz a la hora de impedir el estallido de la Segunda Guerra Mundial, marcando así su final (Churchill, 2019).

La Organización de Naciones Unidas, surgida en 1945, si bien se basa también en el concepto de Seguridad Colectiva, marcó una evolución al redefinir y ampliar la gama de aspectos que engloba la seguridad internacional, entre los que se encuentran el respeto de los derechos y libertades tanto individuales como colectivos, que darán paso a lo que se conocerá luego como Seguridad Humana (Arantes de Paiva, 2018).

Con el inicio de la Guerra Fría y la división del sistema internacional en dos bloques, también surgieron organizaciones que institucionalizaron ese enfrentamiento como la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia. En este contexto surge el concepto de “Defensa Colectiva”, contenido en cláusulas presentes en ambas organizaciones por la cual la agresión contra uno de los miembros sería considerada como un ataque a todos los demás y, en consecuencia, debían acudir en su defensa (Acosta Guzmán, Ramírez Benítez & Jiménez-Reina, 2019).

En el caso de la Unión Europea, de fundamentos de carácter político y económico, queda evidenciado que puede haber un compromiso con la seguridad humana sin que la organización esté enfocada en el ámbito de la defensa. El Tratado de la Unión Europea explicitaba entre sus objetivos desarrollar “*una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común*” (Unión Europea, 1992).

Otro antecedente fue la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) o Conferencia de Helsinki, antecesora de lo que luego se conocería como la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Siguiendo los principios de la Carta de Naciones Unidas, se planteó como un foro de diálogo entre la mayoría de los Estados Europeos, el bloque soviético, Estados Unidos y Canadá para resolver pacíficamente sus problemáticas, al tiempo que adoptaba una agenda social destinada a la generación de confianza mutua. Aquí observamos una diferencia a destacar, y es que se pasaba de la concepción kantiana de “federación de pueblos” orientada a la integración, a un enfoque de “federación de voluntades”, expresivo de la cooperación entre naciones (Iglesias Velasco, 2006). Para Adler (2008), el proceso iniciado en Helsinki, junto a los aportes de la Comisión Palme referidos a la Seguridad Común a inicio de los ochenta, marcaron el origen de lo que Deutsch (1957) llamó comunidad de seguridad cooperativa en la práctica, donde se expresaron expectativas y medidas de autorrestricción.

Sea que se tratara de un ideal en evolución o el resultado de los acontecimientos históricos mencionados, lo cierto es que, conceptualmente, la Seguridad Cooperativa surge con fuerza en la década de 1990, con la obra de Carter, Perry y Steinbruner: “*A new concept of Cooperative Security*”, y ampliado posteriormente por Nolan en: “*Global engagement: cooperation and security in the 21st century*”. Estos dos trabajos se han transformado en la principal base teórica para

los posteriores estudios relativos al concepto y son citados por la mayoría de los autores que han abordado el tema. Estos teóricos entienden la Seguridad Cooperativa como las acciones llevadas a cabo para prevenir la guerra o conflictos armados, evitando la utilización de medios violentos, a través de compromisos cooperativos entre los Estados (Carter, Perry & Steinbruner, 2010). Nolan define el concepto como:

*“principio estratégico que busca alcanzar su propósito a través del “consenso institucionalizado” en lugar de la amenaza de coerción física o material. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer “relaciones colaborativas” en lugar de confrontacionales entre los establecimientos militares nacionales”* (Nolan, 1994, p.4).

Más recientemente, Finaud (2013), definió al concepto como aquel proceso por el cual los Estados con intereses comunes trabajan de forma conjunta por medio de mecanismos acordados destinados a reducir las tensiones y sospechas de amenaza, resolver o moderar disputas, fomentar la confianza, mejorar las perspectivas de desarrollo y conservar la estabilidad de sus respectivas regiones.

En cuanto al desarrollo teórico en América Latina, para los años noventa, iniciativas de colaboración académica como el Programa Paz y Seguridad en las Américas, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), generaron un espacio de debate e investigación en torno a la seguridad, además de proponerse abogar por la adopción de un modelo de Seguridad Cooperativo por partes de los países de la región (de la Lama, 1998). De esta experiencia surgirían algunas obras de referencia sobre conceptos como Seguridad Común (Druetta, Tibiletti & Donadío, 1992), Suficiencia Defensiva (Beltrán, 1992), Seguridad no Ofensiva (Scheetz, 1994; Moller, 1995), y Seguridad Cooperativa, también llamada Seguridad Asociativa (Varas, 1994; Rojas Aravena, 1996a; Rojas Aravena, 1996b)

Sobre este último punto, Varas (1994) y Rojas Aravena (1996a) entendían la Seguridad Cooperativa hemisférica en el contexto americano como un sistema de interacciones interestatales que previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales a través de la coordinación de políticas gubernamentales, al tiempo que evita que las percepciones de estas por parte de los Estados se transformen en

confrontaciones abiertas o crisis. Las políticas de defensa nacional de cada Estado y los acuerdos de paz en los que participan, junto con el concepto, sirven, a su vez, como un refuerzo recíproco.

Manifiestan también, que la cooperación para la seguridad debe ser amplia, incluyendo todos los elementos importantes de capacidad militar, diplomática y política. Particularmente, a través de acuerdos, el concepto supone restringir las fuerzas militares que posibiliten operaciones ofensivas; no así a aquellos sistemas que sean de clara orientación defensiva, y que sólo pueden ser usados para resistir una acción ofensiva a sus soberanías (Ugarte, 2001). También se propone complementar la configuración defensiva de las fuerzas nacionales con la conformación de fuerzas multinacionales, orientadas a dar respuesta a eventuales agresiones por parte de Estados que no acepten las limitaciones aludidas (Laborie Iglesias, 2011). Como correlato, se trata de aumentar la confianza y previsibilidad entre los miembros; la inclusión de actores no estatales, organizaciones internacionales, así como de Estados de diversa ideología; y la seguridad frente a terceros por medio de la disuasión (Fink, 2010).

En cuanto a los elementos necesarios para la conformación de un Sistema de Seguridad Cooperativa, Hardy Videla (2003) identifica: una visión y voluntad de futuro común compartido; reconocimiento de principios comunes; identificación y definición de amenazas, riesgos y oportunidades que el sistema debe enfrentar; políticas y estrategias de seguridad comunes y coherentes; bases técnicas y jurídicas para la conformación de un ente u organización; institucionalización y permanencia de dicho organismo; reestructuración y cooperación de los medios de defensa. Sin ser requisitos obligatorios, se menciona que para una mayor efectividad resulta conveniente organizar el Sistema en torno a estados cuyas diferencias y asimetrías, en los ámbitos políticos, económicos y de defensa sean mínimos, tomando a las regiones como el ámbito más probable; al tiempo que debe ser abarcativo dentro de dicha región y con capacidad de expansión, estableciéndose un procedimiento para la incorporación de nuevos miembros que acepten actuar bajo sus normas.

Siguiendo estos lineamientos y con motivo de facilitar el análisis, englobamos los factores que permitirían la estructuración y adopción de un Sistema de Seguridad Cooperativa mencionados anteriormente para analizar la relación entre Argentina y Brasil en: *Dimensión Política* (visión compartida de futuro común; reconocimiento de

principios comunes), *Dimensión Institucional* (bases técnicas y jurídicas para la conformación de una organización; institucionalización y permanencia del organismo) y *Dimensión Estratégico-Militar* (definición de amenazas y oportunidades que el sistema debe enfrentar; políticas y estrategias de Seguridad comunes coherentes; y reestructuración y cooperación de los medios de Defensa). La elección de las mismas responde a que son utilizadas en el ámbito académico y doctrinario de las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil, así como también en los estudios, investigaciones y teorizaciones sobre seguridad y defensa por autores tales como Donadío (2001), Eissa (2013) y Battaglino (2014). Estas dimensiones operativas mencionadas, la *Política*, la *Institucional*, y la *Estratégico-militar*, son las que estructuran los objetivos específicos planteados en el apartado de “*Objetivos de Investigación*” descriptos en la introducción de esta tesis.

Por otro lado, como surge del diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica, entendemos el término “política de defensa” como aquel conjunto de principios que el Estado orienta en su función de defensa con miras a preservar la soberanía e integridad territorial, y contribuir a la consecución de los demás objetivos nacionales (Barrios *et al.*, 2009). El concepto involucra las directrices y lineamientos para estructurar, coordinar y armonizar las acciones del Estado que se orientan a la superación de obstáculos, riesgos o amenazas al interés nacional por parte de un actor externo. Añaden los autores considerados, que es -o debería ser- una política de Estado en tanto que exige estar por encima de la coyuntura política y trascender las diferencias y acciones de los sucesivos gobiernos.

En esta definición, el contexto interno y externo de la seguridad se encuentran separados y la política de defensa donde participan las Fuerzas Armadas queda restringida al objetivo de neutralizar las amenazas externas al interés nacional. Para entender estas políticas es importante poner el foco en el rol de las fuerzas armadas en la política interna, sus intervenciones y el impacto que tuvieron en las instituciones estatales, como se detalla más adelante.

## 7. Marco metodológico

### 7.1 Tipo de investigación realizada

Según el tipo de diseño, la investigación fue realizada desde una perspectiva metodológica cualitativa y de tipo descriptiva, pues tuvo como objetivo describir las principales características de la evolución de las acciones llevadas a cabo por Argentina y Brasil en materia de Seguridad Cooperativa. Según el tiempo se optó por realizar un estudio de corte longitudinal, ya que nos centramos en analizar el proceso evolutivo de la temática descrita, en el periodo 2008-2015/16. Según el tipo de fuente, fue de tipo documental, debido a que se apoya en fuentes de carácter escrito, tales como documentos oficiales de cada Estado (informes, leyes, decretos, tratados, entre otros), documentos de Organismos Internacionales en los que participaron, libros, y publicaciones científicas.

## 7.2 Técnicas de recolección de datos

Análisis de contenido: *“es el conjunto de procedimientos interpretativos y de técnicas de comprobación y verificación de hipótesis aplicados a productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) [...] con el objeto de extraer y procesar datos”* (Mendicoa, 2006, p. 111). En la presente investigación, se aplicó esta técnica a los documentos oficiales de carácter nacional y regional, de Argentina y Brasil. Esta técnica resultó de gran utilidad en el análisis de cuestiones no explicitadas, como en el caso del primer objetivo específico; y en el estudio de las instituciones, objetivos, percepción y políticas formales que presentan los Estados a través de los documentos oficiales, esto respecto de los objetivos específicos 2 y 3.

De esta manera, los documentos analizados fueron las Constituciones Nacionales; leyes; decretos; informes y documentos oficiales nacionales y de los organismos en los que participaron; Acuerdos y Tratados internacionales en materia de Defensa; e informes o documentos oficiales sobre ejercicios conjuntos, actividades de cooperación y acciones coordinadas. Tanto en estos documentos como en las publicaciones e investigaciones de autores en la materia que se encuentran en otros idiomas como portugués e inglés, optamos por traducir el contenido en base a nuestros propios conocimientos de estas lenguas -nivel B2 en ambos-. Los documentos oficiales analizados se detallan al final del listado bibliográfico.



### 7.3 Plan de tratamiento y análisis de datos

El siguiente plan de tratamiento y análisis de los datos posee categorías cuya descripción y estructura se encuentra detallado en el **Anexo 1**.

La Fase 1 nos sirvió para identificar temáticas centrales que contribuyen al análisis de los Objetivos Específicos 1, 2 y 3. La Dimensión Política es esencial para el entendimiento de toda la investigación y contribuye de manera directa al Objetivo Específico 1. La Dimensión Institucional, por su parte, es el componente relacionado con el Objetivo Específico 2. Finalmente, hemos considerado que la Dimensión Estratégico-militar contribuye al análisis del Objetivo Específico 3.

De manera más específica hemos detallado los Temas en la Fase 2, aludiendo a las partes constitutivas de los mismos. Por último, la Fase 3 apuntó a detallar y comparar los resultados obtenidos de la Fase 2 por parte de Argentina y Brasil en los temas analizados. Lo mencionado nos permitió lograr un abordaje integral de las dimensiones operativas que estructuran a los objetivos específicos planteados.

## 8. Antecedentes

Una perspectiva histórica es importante para entender las dificultades de los gobiernos democráticos para lograr estructurar una política que trascienda las coyunturas políticas. Al igual que en la mayoría de los países de la región, hasta los años ochenta, la política de defensa había sido un tema sometido a la ideología, idiosincrasia e intereses corporativos de los militares, que frecuentemente fueron confundidos o disfrazados de interés nacional.

En la mayoría de los países de la región, es a partir del año 2000 y de la iniciativa de modernización de las Fuerzas Armadas que se vislumbran los primeros esfuerzos, con el antecedente de la Ley de Defensa Nacional en Argentina en los años ochenta, orientados a asentar las bases estructurales para una política de defensa en el contexto democrático, que se caracterice por su continuidad, y no cambios, abandonos o estancamientos de los procesos iniciados (DerGhougassian & Soprano 2010).

Sin profundizar en las intervenciones militares que se suscitaron desde el golpe de 1930, es importante destacar que más que cualquier otro régimen anterior, el



llamado Proceso de Reorganización Nacional, iniciado en 1976, fue el que aplicó la política de defensa bajo una concepción de “guerra total” (DerGhougassian, 2012). En su vertiente interna se guiaba por la Doctrina de Seguridad Nacional, que ya había tenido antecedentes durante la dictadura de 1966-1973, entendida como un conjunto de políticas enfocadas en garantizar el orden interno frente a las amenazas vinculadas al comunismo (Velásquez Rivera, 2002). Mientras que, en su vertiente externa, los lineamientos se basaban en las hipótesis de conflicto por las disputas territoriales con Chile, que llegaron incluso al borde de la guerra. En segundo lugar, el intervencionismo en los conflictos centroamericanos (Armony, 1997). Y, por último, la competencia por el liderazgo regional con Brasil; nótese el concepto de competencia, pues como señalan Russell y Tokatlián (2003), la relación entre ambos países históricamente se basó en ello y no en la enemistad.

Para analizar la evolución de la política de defensa argentina, hay que considerar el impacto que tuvo la Doctrina de Seguridad Nacional en la política nacional y en las estructuras estatales, como también los drásticos cambios en la variante externa. Ambas caras, interna y externa, fueron definidas de forma totalmente autónoma; tanto así que las hipótesis de conflicto no afectaron la cooperación entre los regímenes militares de los distintos países durante el llamado Plan Cóndor (Gallego, Eggers-Brass & Gil Lozano, 2006).

La derrota en Malvinas no solo terminó por allanar el camino a la apertura democrática, sino que también impactó en la política de defensa al dejar expuesta, como señaló el Informe Rattenbach, la falta de preparación tanto material, como en la conducción y en la capacidad para leer la realidad internacional. Sumado a ello, con la elección de Raúl Alfonsín en 1983, también se revelaron los crímenes y violaciones a los derechos humanos de sus propios ciudadanos que cometió la dictadura (Floria & García Belsunce, 2016). De ello y del consiguiente desprestigio de las Fuerzas Armadas, surge que la redefinición de la política de defensa buscara la restauración del control civil sobre la materia. Otra consecuencia fue la pérdida de terreno en el debate de las políticas públicas tanto por la indiferencia de la sociedad, al punto de plantearse la disolución de las Fuerzas Armadas (Caparrós, 2009), como por la ausencia de posiciones al respecto por parte de los hacedores políticos en sus plataformas electorales (DerGhougassian, 2012).

En cuanto a Brasil, el gobierno militar surgido del golpe de Estado de 1964 fue encabezado en desde 1974 por Ernesto Geisel, cuando se inició el largo proceso de transición a la democracia. La Doctrina de Seguridad Nacional encontraba eco a través de la Escola Superior de Guerra, encargada de su desarrollo teórico y normativo con alcances virtualmente omnicomprendidos (Villegas, 1970). En sus elaboraciones, el énfasis estaba puesto en el planeamiento nacional, planificando el empleo de las fuerzas armadas de acuerdo con los lineamientos que surgían de la política nacional, aplicando la estrategia nacional para enfrentar los antagonismos y presiones, para así alcanzar los objetivos nacionales (Amaral Gurgel, 1975).

Surge así un patrón común a ambos Estados y a la mayoría de los países de la región, donde la Doctrina de Seguridad Nacional se proponía superar la amenaza de la infiltración y subversión ideológica comunista y alcanzar el desarrollo económico y social a través de la planificación de todas las actividades del Estado por parte de la conducción militar (Ugarte, 2016). Otro punto en común fue la participación de ambos en el Sistema Interamericano de Defensa y de la Junta Interamericana de Defensa en particular, donde se les destinaron los roles ya mencionados, aunque desarrollando también capacidades para enfrentar amenazas convencionales externas.

A diferencia de Argentina, Brasil logró un importante desarrollo de material y capacidades bélicas fundamentalmente a través de empresas público-privadas que eran apoyadas tecnológicamente por las Fuerzas Armadas, entre las que se encontraban EMBRAER, Engenheiros Especializados S.A., AVIBRAS y Bernardini S.A.

Al promediar la década de 1980 se percibe un cambio histórico en las relaciones bilaterales a partir del acercamiento promovido por los gobiernos democráticos. Hasta la década anterior, se habían mantenido las hipótesis de conflicto respecto al control geopolítico de la Cuenca del Plata y por el liderazgo regional, sin embargo, luego de la resolución de la disputa en materia de generación de energía por medio de los recursos hídricos se comenzaron a atisbar señales de cambio en la relación (Lafferriere & Soprano, 2015)

Un aspecto que sí compartían era el sistema de servicio militar obligatorio o conscripción en tiempos de paz, en Argentina finalizado en 1994 a raíz del caso Carrasco, a través de la Ley N° 24.429, por el lado de Brasil aún vigente, aunque

numerosas excepciones limitan *de facto* la participación a voluntarios mayormente (de Diego González, 2003).

En el periodo comprendido entre 1984 y 2002 se dieron cambios profundos en materia de defensa en Argentina. El Decreto-Ley N° 23.023/83, modificatorio de la Ley de Ministerios N° 22.520, transfirió al Presidente las funciones que correspondían a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas armadas. Es así como los Jefes de Estado Mayor General de cada fuerza, las empresas dependientes de estos Comandos, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval pasaron a estar bajo la órbita del Ministerio de Defensa. En el caso de estos dos últimos cuerpos serían, además, dirigidos por personal de sus respectivas fuerzas, al igual que en el caso de la Policía Federal. Al mismo tiempo, se designaron al frente de la Secretaría de Inteligencia de Estado y de la Central Nacional de Inteligencia a funcionarios civiles (Ugarte, 2016).

La Ley N° 23.554/88 de Defensa Nacional limitó el concepto de Defensa Nacional a la preparación y respuesta de la totalidad de las fuerzas materiales y morales del país ante una agresión militar externa, mientras que la seguridad interior sería regulada por otras instituciones, legislaciones, doctrinas y métodos. Esta ley, a su vez, estableció la dependencia de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto respecto del Ministerio de Defensa. Las Fuerzas Armadas tendrían como funciones individuales el reclutamiento, formación, alistamiento y preparación de sus elementos operacionales y el respectivo apoyo logístico. Las facultades operativas fueron asignadas a los comandos estratégicos operacionales conjuntos, encargados de planificar las operaciones a efectuar en caso de guerra, el adiestramiento conjunto; en caso de guerra el planeamiento y adiestramiento pasaban a depender del Estado Mayor Conjunto y del Presidente. De la misma Ley surge que el Estado Mayor conjunto es el responsable de la formulación de la doctrina, planeamiento y dirección del adiestramiento militar conjunto, al igual que el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto. Del planeamiento militar surgiría a su vez la dimensión, composición y despliegue de las Fuerzas Armadas.

Cabe mencionar que el proyecto original de dicha ley había sido presentado en 1985, y fue promulgada recién en 1988, luego de la sanción de la Ley de Obediencia Debida y del segundo levantamiento “carapintada”. Todo ello pone de manifiesto las dificultades del periodo de transición por la ausencia de una derrota política total de los militares y la falta de una ocupación civil completa de los espacios y recursos de

poder. De esta manera, el proceso *“quedó abierto a juegos y a contrajuegos, y que por no disponer de acuerdos previos entre los sectores en pugna, dio lugar a una por momentos acuciante inestabilidad”* (López, 2007, p. 31). Sin embargo, no puede desestimarse la importancia de su sanción, marcó una victoria ideológica fundamental para la democracia al terminar con la legitimidad de la Doctrina de Seguridad Nacional, hacer expresa la diferenciación entre seguridad interna y externa, definir el papel de las Fuerzas Armadas frente a agresiones externas, y establecer los mecanismos de subordinación y relacionamiento de los poderes constitucionales con la institución castrense (DerGhougassian, 2012).

La llegada de Carlos Menem al poder supuso un giro copernicano en lo que hacía al posicionamiento internacional del país, caracterizado en lo que Escudé (1992) llamó *“realismo periférico”*, y que junto a las políticas económicas marcaron el rumbo de la política de defensa. Aun así, no hubo novedades significativas en las necesarias reformas institucionales y estratégicas (López, 2007). Entre los hechos más importantes del periodo destacan los indultos a militares involucrados en la última dictadura, la neutralización del sector *“carapintada”*, la venta ilícita de armas a Ecuador y Croacia, la autocrítica del general Balza, la participación en misiones encomendadas por la ONU y Estados Unidos, caída del presupuesto, privatización de Fabricaciones Militares, y el ya mencionado fin del servicio militar obligatorio (Fair, 2011). Es posible argumentar que, a pesar de estos cambios, no se logró generar una base estructural en la que asentar una política de estado en materia de defensa que permitiera mantener cierta continuidad.

Con la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior de 1992, las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales, así como las policías provinciales, quedarían bajo supervisión del Ministerio del Interior, y actualmente, del Ministerio de Seguridad. También se le reconocía a las Fuerzas Armadas la posibilidad de prestar apoyo a las operaciones de seguridad interior por medio de sus servicios de arsenales, intendencia, veterinaria, sanidad, construcciones, transporte, ingenieros y comunicaciones; en caso de que se declarase el Estado de sitio se estipulaba la posibilidad de empleo de sus elementos de combate para restablecer la situación de seguridad interior.

En el año 1995, la creación de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en la Organización de Estados Americanos (OEA) marcó un hito importante

en lo que refiere a la cooperación hemisférica en defensa y respondió al interés de Estados Unidos por las implicancias en el área de seguridad de los tratados de libre comercio que impulsaba (Taylor, 2006). Mas allá de las valiosas experiencias en términos de intercambio, debate, entrenamiento y profesionalización, los cambios en la estrategia estadounidense en la segunda mitad de los noventa en torno a la “guerra contra las drogas” y luego la “guerra contra el terrorismo” hicieron que, iniciativas como la mencionada, perdieran impulso y alcance.

En este contexto, la Ley N° 24.948/98 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas añadió a las misiones mencionadas anteriormente, la facultad de participar en las operaciones patrocinadas en el marco de Naciones Unidas y las operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países aliados. La organización territorial también fue modificada con miras a aumentar la eficiencia de los procesos de instrucción, abastecimiento y atención de infraestructuras, poniendo especial atención a la probabilidad de empleo de fuerzas, la extensión geográfica, la densidad poblacional y la concentración de unidades.

En lo material, el Ministerio de Defensa sería el órgano encargado de la sistematización, estandarización y evaluación del equipamiento de las Fuerzas Armada. Con miras a este último objetivo, la ley también preveía un incremento presupuestario en Defensa, junto con recursos que surgieran de la venta de bienes de las Fuerzas Armadas, y crédito público para el periodo 1999-2003. Sin embargo, el devenir político-económico de aquellos años imposibilitó la aplicación de la ley (Eissa & Ferro Ariella, 2018). Con anterioridad, la Ley N° 24.045/91 dispuso que la totalidad de empresas de producción tanto civil como militar del Ministerio de Defensa eran pasibles de privatización, lo que, como señala Ugarte (2016), esto significó el virtual desmantelamiento de las capacidades productivas de defensa. De estas, muchas fueron reconvertidas para producción civil desde el sector privado, otras liquidadas, concesionadas, y algunas sobrevivieron al no obtener ofertas.

De lo descripto surge que, el periodo menemista *“se caracterizó más por su pragmatismo y logros simbólicos que por un aporte sustantivo a la institucionalización de la política de defensa en su dimensión estratégica”* (DerGhougassian, 2012, p.29).

Por su lado, el proceso hacia la restauración de la democracia en Brasil fue más gradual, comenzando con la victoria del Movimento Democrático Brasileiro en las

elecciones legislativas de 1974. El resultado tomo por sorpresa a los generales Ernesto Geisel y Golbery do Couto, Presidente y Jefe de Gabinete respectivamente, obligándolos a reaccionar ante la presión popular y comenzando así el proyecto de “distensión” (Grinberg, 2009). Ese proceso se extendería hasta la asunción del primer presidente civil en 1985, José Sarney.

En la Constitución Federal de 1988, se especificaba en su artículo N° 142, que las Fuerzas Armadas eran organizadas con base en la jerarquía y disciplina, bajo el mando del Presidente de la República, y destinadas a la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales, y por iniciativa de aquellos, de la ley y el orden (Constituição Federal, 1988). Sin embargo, se evitó realizar cualquier mención al concepto de Seguridad Nacional, en repudio a la Lei de Segurança Nacional y demás dispositivas similares utilizadas por los gobiernos militares como marco legal para justificar la represión política (Ferreira & Borges de Barros, 2016). En el artículo 144 referente a la seguridad pública se estableció que los órganos intervinientes serían la policía federal, la policía caminera, policía ferroviaria, policías civiles, policías militares y bomberos militares; excluyendo, por tanto, a las Fuerzas Armadas de esa finalidad. Sin embargo, este rol tradicional de las Fuerzas Armadas subsidiando la promoción de la seguridad pública continuó dándose en la práctica y solo vino a ser reglamentado a través de la Ley N° 97/99 y el Decreto N° 3.897/2001. Como consecuencia de esa marginalización, los militares adoptaron la tarea de formular la política de defensa

En ese contexto y de modo similar al caso argentino, el debate en torno a la defensa salió de la agenda nacional, el poder público pasó a considerarla un asunto exclusivamente militar, y decreció el interés académico (Gonçalves & Rudzit, 2012). De esta manera, el rol de las Fuerzas Armadas se fue desarrollando y adaptando de acuerdo con las necesidades políticas, como ejemplo de ello se encuentra el mayor involucramiento en las misiones de paz de la ONU y la ampliación de la participación de las mujeres. Otros casos como la intervención en la pacificación de las favelas y en crisis como huelgas policiales son vistos por algunos especialistas como un camino peligroso y hasta inconstitucional (Almeida, 2010).

Sobre la evolución del concepto de Defensa Nacional, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se publicó la Política de Defensa Nacional de 1996, la cual estaba dirigida principalmente a amenazas externas, fundada en una “*diplomacia*

*activa orientada a la paz y en una posición estratégica disuasiva de carácter defensivo”* (Ugarte, 2016, p. 256). Entre sus directrices destacamos las de contribuir al fortalecimiento y ampliación de la integración regional; la protección de la Amazonia; aumentar el desarrollo científico, tecnológico y académico en el campo de la defensa; y mejorar el sistema de control y protección de fronteras, aguas, plataforma continental y espacio aéreo.

Es de resaltar la percepción de amenaza respecto de la Amazonia, pues es una cuestión que ya presentaba antecedentes como el Proyecto Calha Norte de 1985 sobre desarrollo y despliegue militar en la región, también el Sistema de Vigilancia de la Amazonia y el posterior Sistema de Protección de la Amazonia para control y vigilancia aérea, que actualmente ha ampliado sus capacidades para reunir información tanto civil como militar (do Rego Monteiro, 2011).

La Ley Complementaria N° 97/99 es otro antecedente importante, pues eliminó los Ministerios Militares para incorporar expresamente al Ministerio de Defensa en la estructura de defensa del país, siendo un avance significativo hacia el establecimiento del control civil y la asignación, al menos principalmente, de las Fuerzas Armadas a la defensa en sentido clásico. También establecía que el Presidente debía ser asesorado por el Consejo Militar de Defensa en lo concerniente al empleo de medios militares, y por el Ministerio de Defensa en los demás asuntos del área militar.

De lo mencionado, podemos observar un lento pero importante avance a finales del siglo veinte hacia la consolidación del control civil sobre las Fuerzas Armadas y hacia la delimitación de su misión en la defensa, que igualmente mantuvo cierta amplitud. De igual manera, el abandono de los conceptos propios de la Doctrina de Seguridad Nacional posibilitó el desarrollo de debates e iniciativas en torno al posicionamiento estratégico del país y su respectiva política de defensa.

Por el lado de la Argentina, en 2001, la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional traspasó la función de contrainteligencia a la secretaria de Inteligencia bajo control civil, quedando en manos de las Fuerzas Armadas la producción de inteligencia estratégica militar en defensa a través de la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Ya para el año 2006 y tras varios años de demora, el Decreto N° 727/2006 reglamentó la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional. En ella se delimitó el empleo de



las Fuerzas Armadas ante agresiones armadas externas por parte de uno o varios Estados. También se establecieron los mecanismos de convocatoria y órganos del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), que sería el encargado de asesorar y asistir al Presidente en la materia. En consonancia con las leyes promulgadas en la década anterior, reforzó la idea del accionar conjunto y el papel del Estado Mayor Conjunto, encargado del funcionamiento de los medios militares en tiempos de paz, al que se añadió un Comandante Operacional para los niveles estratégico y operativo.

En la misma línea, a través del Decreto N° 1.691/2006 de Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, la política de defensa fue definiéndose como de carácter defensiva, autónoma y cooperativa. También se afirmaba el propósito de continuar actuando bajo el criterio de capacidades en lugar del modelo basado en hipótesis de conflicto. Como prioridades se apuntó al control de los espacios terrestres, marítimos y espaciales, junto con la organización de componentes con capacidades de movilidad estratégica, táctica y logística empleables en todos los ambientes geográficos. Allí se establecía como misión principal de las Fuerzas Armadas conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal; y sus misiones subsidiarias serían participar en el marco de operaciones multilaterales de Naciones Unidas, de apoyo a la comunidad nacional o de países aliados, de seguridad interior en los términos de la Ley 24.059, y en la construcción de un sistema de defensa subregional.

Respecto a la última misión antes señalada, se sostuvo desde las autoridades, que el diseño del instrumento militar debía garantizar la interoperabilidad y complementariedad con el resto de las Fuerzas Armadas de los países que componen el MERCOSUR y/o de UNASUR. Esta intencionalidad ha contrastado a lo largo de las últimas dos décadas con lo que Lafferriere y Soprano (2015) han señalado como magros esfuerzos políticos y de inversión en materiales, recursos humanos y financieros destinados a la concreción de esta visión.

Para el año siguiente, el Decreto N° 1729/2007 aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, compuesto por un conjunto de documentos en los que se analizaba el panorama estratégico global y regional, la concepción y posicionamiento estratégico nacional, y las directrices plasmadas en la Directiva de Política de Defensa Nacional. A partir de ello, se realizaba el planeamiento militar a corto, mediano y largo plazo; por medio de las previsiones para el empleo de los



medios militares, los riesgos estratégicos que implicaba, y los planes operacionales, de apoyo y de capacidades elaborados por las Fuerzas Armadas; que posibilitan la elaboración del Plan de Inversiones para la Defensa.

Finalizando con esta recapitulación, mencionamos las normativas que han dado forma a la estructura actual de defensa brasilera. Hacia el año 2000, el Decreto N° 3466 estableció las competencias del Ministerio de Defensa en lo que hace a la política de defensa, el planeamiento, posicionamiento y organización de las Fuerzas Armadas, al igual que en aspectos relativos con participación civil. Para ello, dotó al Ministerio de una estructura de órganos específicos encargados de la elaboración de políticas en sus respectivas áreas como inteligencia, logística, estrategia y organización. Si bien el decreto posibilitaba a civiles y militares a ocupar los principales cargos, la tradición de la exclusividad castrense fue mantenida e incluso reafirmada por los posteriores decretos N° 4735/2003 y N° 5201/2004.

En lo doctrinario, la Política de Defensa establecida por el Decreto N° 5484/2005 destacaba el potencial en recursos y biodiversidad de la Amazonia, considerada foco de atención internacional; en sentido similar, el reconocimiento de la plataforma continental fue apuntada por sus reservas hidrocarburíferas e ictícolas. En virtud de lo mencionado, el Atlántico Sur y la Amazonia serían las áreas prioritarias en las que actuar y fortalecer la presencia militar, al tiempo que se procura ampliar la cooperación regional, la defensa de recursos naturales y del medio ambiente. También se planteó que el dimensionamiento militar del país debía adecuarse a la proyección político-estratégica del país por cuenta de su dimensión geográfica, económica y demográfica, enfocándose en las capacidades y potencial de movilización de recursos. En este sentido, las guías establecidas para el desarrollo de las Fuerzas Armadas fueron la versatilidad, movilidad estratégica, sustentabilidad, interoperabilidad, inteligencia y rápida respuesta.

# ***Capítulo II – Dimensión Política***

## 9. Conceptos de Seguridad y Defensa

En el presente capítulo, analizaremos las significaciones que le otorgan Argentina y Brasil a los conceptos de Seguridad y de Defensa. El propósito de ello será describir las similitudes y diferencias sobre qué y cómo se entiende a ambas temáticas desde las políticas y normativas oficiales. Su importancia reside en que, sin este primer ejercicio, no es posible comprender las demás cuestiones que de ello se desprenden, tales como el tipo de posicionamiento, estrategia, capacidades, prioridades, acciones y objetivos que se plantean los Estados.

Con el retorno de la democracia en 1983 en Argentina, se volvió necesario comenzar un proceso de reestructuración del sistema de defensa que había estado enmarcado en las necesidades e intereses de las Fuerzas Armadas y la ya mencionada Doctrina de Seguridad Nacional, consecuentemente, ello requería al mismo tiempo determinar un nuevo marco normativo y orgánico que regulara la acción y desempeño de las fuerzas de seguridad y defensa. De este proceso surgieron las leyes que se detallan a continuación y que siguen moldeando el sistema de defensa al día de hoy.

La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, sancionada en 1988, establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales necesarias para la preparación, ejecución y control de la Defensa Nacional. Este último concepto es definido como la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, ya sea en forma disuasiva o efectiva para hacer frente a las agresiones de origen estrictamente externo. Teniendo como finalidad garantizar la soberanía, independencia, integridad territorial y capacidad de autodeterminación de la Nación, así como también proteger la vida y libertad de los habitantes.

Por su parte, la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, sancionada en 1991, define la Seguridad Interior como la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, vida, patrimonio, derechos y garantías de los habitantes, así como la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal. En ella se plasman los fundamentos jurídicos y orgánicos para la planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la Seguridad Interior. En este ámbito, las tareas son

desarrolladas por la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía Federal y las policías provinciales; quedando las Fuerzas Armadas restringidas de poder de actuación en las competencias de Seguridad Interior.

Durante la presidencia de Carlos Menem, en 1999, se presentó el Libro Blanco de la Defensa Nacional, primer documento oficial y público en el que se expusieron los principales lineamientos del sistema de Defensa del país. En la presentación del documento, el presidente consideró que el objetivo principal de la Defensa nacional era la preservación de la soberanía e integridad de la Nación a través del empleo de Fuerzas Armadas con estructuras redimensionadas y eficientes; la participación activa en las misiones de paz; y el desarrollo de medidas de construcción de confianza mutua con los países vecinos para mayor transparencia y la previsibilidad de las acciones militares junto con estrategias de cooperación para la defensa común (Sain, 2003).

En esta línea, la Directiva de Política de Defensa Nacional 2009, caracteriza en sus considerandos a la Defensa Nacional como una obligación esencial e indelegable del Estado, para la cual deben coincidir los esfuerzos necesarios en vistas a preservar los intereses vitales del país. En ella, se plantea que la Política de Defensa de la Nación se funda en el respeto y promoción de la democracia, la autodeterminación, la paz, la justicia y los derechos humanos. Se apoya además en el derecho internacional y el sistema multilateral como canales para articular las relaciones internacionales, al tiempo que se procura la cooperación interestatal para la conservación y construcción de la seguridad y paz internacional.

Según esta normativa, la Política de Defensa en su concepción, posicionamiento y actitud estratégica, encuentra su criterio ordenador en el concepto de "legítima defensa". De ello deriva la estructuración del sistema de defensa según el modelo defensivo, en rechazo y contraposición a las políticas, capacidades o actitudes ofensivas de proyección de poder hacía otros Estados.

De acuerdo con este modelo, la Defensa Nacional es entendida en su sentido clásico, debiendo el sistema de defensa conjurar y repeler las agresiones armadas de terceros Estados, mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, con miras a garantizar y proteger la soberanía, independencia, integridad territorial, autodeterminación, vida y libertad de la Nación y sus habitantes. Aquí es de destacar la delimitación de las

agresiones armadas externas a las estrictamente estatales, dejando de lado las acciones de fuerzas irregulares.

Por su parte el Libro Blanco de la Defensa de 2010 dedicó un apartado a la diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior. En él, se especifica que los derechos y libertades de los habitantes eran el objeto de la seguridad interior, mientras que la integridad y supervivencia de la Nación eran los de la defensa. Dicha diferenciación implicaba pues una necesaria especialización funcional y operativa de los organismos del Estado en ambas materias, con sus consecuentes políticas e instrumentos propios.

El conjunto de la legislación argentina recupera aspectos plasmados en la Constitución Nacional, que ya en su preámbulo establecía como dos fines separados a “la paz interior” y “la defensa común”. En el primer caso, se ha operativizado en el Sistema de Seguridad Interior, destinado a la prevención y persecución de los delitos contenidos en el Código Penal y demás leyes especiales, además de producir evidencia como auxiliar del Poder Judicial. Por su parte, el Sistema de Defensa, como ya se ha dicho, tiene como fin conjurar y repeler agresiones militares de terceros Estados. Sin embargo, más allá de esta distinción y de la atribución de competencias sobre la conducción política de la Defensa, no se hizo mención a la composición y características del instrumento militar.

Del lado brasilero, su Constitución dedica el artículo N° 142 a las Fuerzas Armadas, destinándolas a defender la Nación, garantizar las ramas constitucionales del gobierno y, por iniciativa de aquellas, la ley y el orden. En tanto que hay otras menciones de la Defensa Nacional relacionadas a la soberanía nacional y la defensa del Estado Democrático, no se hace una distinción clara de su entendimiento conceptual. Por su lado, el artículo N° 144 aborda la Seguridad Pública como preservación del orden público y seguridad de las personas y bienes por parte de las fuerzas policiales.

En este país, la Defensa Nacional fue definida en su Política Nacional de Defensa 2012 como aquellas medidas o acciones estatales, principalmente de carácter militar, destinadas a la defensa del territorio, soberanía e intereses contra amenazas preponderantemente externas. Destacamos aquí la caracterización de preponderantemente externas, pues no se limita a ellas, aunque sea su ámbito de

acción principal. En tanto que la Seguridad es catalogada como la condición que permite al país preservar su soberanía e integridad territorial, procurar libremente sus intereses nacionales sin estar bajo amenazas o presiones, y garantizar el ejercicio de los derechos y obligaciones de sus ciudadanos. De esta forma, se infiere que la Defensa es la acción efectiva que permite obtener o mantener un grado de Seguridad deseado. El documento adopta una concepción amplia del concepto de Seguridad, ampliándola a cuestiones como la defensa civil, la seguridad pública, y las políticas económicas, sociales, educacionales, ambientales, científicas, de salud e industriales; siendo varias de ellas ajenas a cualquier involucramiento de las Fuerzas Armadas.

## **10. Temas prioritarios en las políticas de Defensa y Seguridad**

El abordaje del presente apartado se justifica por su importancia a la hora de analizar las novedades y tendencias del periodo escogido, respecto de su recorrido histórico. En este, trataremos los temas prioritarios y principales áreas de interés que se plantearon en los documentos de coyuntura y sus sucesivas actualizaciones, elaborados por ambos países entre 2008 y 2016, como la Directiva de Política de Defensa Nacional en el caso de Argentina, o la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa por el lado de Brasil.

Sobre el ámbito sudamericano, la Directiva de Política de Defensa Nacional de Argentina de 2009 lo caracterizaba como poco proclive a que los conflictos interestatales tuvieran derivaciones militares, también destacaba el apoyo generalizado al establecimiento de la región como “zona de paz” y esquemas de seguridad colectiva, así como también al incremento de medidas de construcción de confianza mutua y cooperación interestatal. En este sentido establece como política de estado profundizar la cooperación regional en defensa y avanzar en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, así como la contribución a los esfuerzos de extender y mantener la paz y seguridad internacionales.

Según este documento se concibe a la defensa en una doble dimensión autónoma y cooperativa. Es por ello que se hace explícito reconocimiento de la importancia que tiene la cooperación interestatal y multilateral en Seguridad y Defensa

como instrumentos complementarios de la política de defensa. En este sentido, se destaca la participación activa de Argentina en el establecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano en UNASUR.

Por otro lado, y en concordancia con el mandato constitucional, se ratifica la legitimidad e imprescriptibilidad de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los correspondientes espacios marítimos e insulares. Se especifica así el objetivo permanente e irrenunciable de la recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía. Para ello se ha privilegiado la actuación en foros multilaterales y búsqueda de apoyos en la comunidad internacional instando a la reanudación de las negociaciones sobre la soberanía con el Reino Unido, en conformidad con las resoluciones de Naciones Unidas referidas a la necesidad de una solución pacífica entre ambas partes que lleve a la descolonización de las islas, y los Acuerdos de Madrid de 1990 sobre cooperación y no innovación unilateral en temas económicos y de recursos.

En ese contexto, se rechazan los actos unilaterales de la potencia europea en materia de recursos naturales y militares, así como su pretensión de extender su soberanía en las islas y en la Antártida hasta las 350 millas náuticas.

La situación descrita es considerada en el Libro Blanco de la Defensa 2010 como potencialmente riesgosa para la seguridad regional, tanto por la posibilidad de catástrofes ambientales consecuencia de actividades hidrocarburíferas y permisos de pesca, como por la falta de mecanismos de supervisión de ingreso de material militar a la zona.

Otro tema a destacar es la reivindicación de derechos sobre una porción del continente antártico, requiriéndose recuperar y aumentar las capacidades logísticas y operativas del instrumento de defensa para el cumplimiento de sus tareas de asistencia a la actividad antártica.

Finalmente, se considera como tema prioritario el reclamo de la extensión de la plataforma continental argentina de 200 a 350 millas náuticas ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental en 2009. Cuestión que finalmente fue aprobada por Naciones Unidas en 2016, pero que excede los propósitos de este trabajo.

Por su lado, también el Libro Blanco de la Defensa 2010 catalogaba como desafíos a la seguridad internacional a: fenómenos de naturaleza transnacional como

el terrorismo y el crimen organizado; las crisis internas de carácter étnico, cultural, humanitario, religioso, etc. con potencial de traspasar fronteras y desestabilizar regiones; y finalmente, el cambio climático y cuestiones ambientales que podrían afectar el acceso a recursos y provocar conflictos o flujos migratorios.

En la misma publicación se establecía una categorización por regiones para el accionar en cooperación y presencia institucional, siendo Sudamérica el primer espacio de prioridad, seguido por América Latina, luego América, y finalmente el mundo. Aquí se encuadran diversas temáticas como la promoción y difusión de capacidades desarrolladas en el país, el mantenimiento de la región como libre de armas nucleares y de destrucción masiva, compartir experiencias del proceso de modernización argentino, o la búsqueda de capacidades y conocimientos que requiera el Sistema de Defensa. El objeto de estas acciones fue la articulación de esquemas de cooperación que generen un beneficio mutuo que incluya la transferencia de tecnologías y conocimiento y fortalecer la interoperabilidad.

En este sentido, se establecieron como áreas prioritarias de cooperación internacional el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, la formación académica e instrucción militar, la ampliación de la participación civil en los temas de defensa, el desarrollo y producción para la defensa, el apoyo logístico, las actividades antárticas, los derechos humanos y cuestiones de género, el desarrollo de capacidades militares, y la ayuda humanitaria en casos de catástrofes y desastres naturales. Mientras que en el plano domestico se consideró estratégico avanzar en el desarrollo científico-tecnológico en materia aeroespacial, nuclear y del ciberespacio.

Cabe destacar que con la publicación de la Directiva de Política de Defensa Nacional en 2014 se actualizaba la apreciación del escenario global. En este contexto, explicaba que se percibían signos de un lento pero creciente desplazamiento de la riqueza y el poder económico del Norte al Sur y desde Occidente a Oriente, siendo China, Rusia, India y Brasil algunos ejemplos. Aquella posición que han ido consolidando esos países en términos económicos, principalmente luego de la crisis financiera de 2008, ha comenzado a palpase en su capacidad de influir en la agenda y sistema mundial, así como en una mayor representatividad propia y de sus alianzas en los organismos internacionales. Ante estos cambios es que se ha agudizado la competencia global por recursos estratégicos y el control de las rutas comerciales.



También en esta dispositiva se actualizaron los factores base para el desarrollo del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional con la necesidad de desarrollar capacidades en el ámbito ciberespacial y comunicacional. De igual modo, se identificaban como escenarios estratégicos el Norte, como área cooperativa dentro de la misión principal del instrumento militar y en apoyo a otros órganos del Estado en tanto misiones subsidiarias; el escenario Centro de carácter autónomo dentro de la misión principal y cooperativo en el apoyo logístico a otras agencias; y el escenario Sur en los mismos términos pero incorporando las responsabilidades asignadas por la Política Nacional Antártica Argentina y el Tratado Antártico.

Siendo la Argentina un país con la decimosexta posición en cuanto a reservas de agua; el décimo lugar en tierras cultivables; el segundo en reservas de gas no convencional y cuarto en petróleo; y la segunda mayor reserva de mineral de litio a nivel mundial (Leonardelli, 2019), se hacía necesario lograr una proyección en el ámbito de la Defensa que garantice las capacidades de protección de dichos recursos, así como ponderar la actuación frente a aquellos espacios territoriales con potencial en cuanto recursos que mantengan un tratamiento jurídico internacional especial. Sobre este punto es importante destacar que el documento puntualizaba la importancia de proteger regiones como las cuencas hidrocarburíferas del norte, centro oeste, patagónica y de la plataforma continental; también las zonas cultivables que configuran el circuito productivo y agropecuario de la región litoral, centro, noreste y sur; las reservas hídricas incluidas las aguas subterráneas y campos de hielo; las zonas de recursos minerales cordillerana, patagónica, de la plataforma continental y central; así como la biodiversidad en las áreas naturales protegidas.

El mismo documento también señalaba la importancia de la cooperación de la región sudamericana al representar el 6% de la población mundial, el 17% de los recursos hídricos totales, el 25% de las tierras cultivables, el 11% de la producción de alimentos y demás recursos como el cobre, hidrocarburos y litio (Mastropierro *et al.*, 2017). Frente a ello, el país debía articular los intereses comunes con los países vecinos para lograr mayor cohesión frente a los desafíos compartidos.

Esta misma directiva advertía en el ámbito regional sobre algunas situaciones que resultaban relevantes para el sistema de Defensa, como la necesidad de consolidar y generar nuevas alternativas políticas y diplomáticas para la resolución de los conflictos. En ese sentido, también debía darse una reformulación de instancias

ya existentes como la Junta Interamericana de Defensa (JID) o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) ante cuestionamientos como la antigüedad de los acuerdos, la obsolescencia de sus objetivos y premisas originales, o la falta de compromiso de los miembros. Ante esto, la Argentina confirmaba su rol protagónico en las reformas pretendidas y abogaba por la conformación de un ámbito de diálogo hemisférico con representantes de las Fuerzas Armadas, Ministerios de Defensa y Ministerios de Relaciones Exteriores, además de remarcar el carácter insoslayable de la conducción civil en este ámbito.

Sobre la cuestión democrática, el documento mencionado destacaba la necesidad de seguir aplicando los mecanismos institucionales como herramienta para la estabilidad y solución de crisis; así como también avanzar en las iniciativas de control de armamento y transparencia de gastos.

Finalmente, como cambio en los ámbitos de actuación de la dimensión internacional de la Defensa, el Libro Blanco de 2015 trajo el reordenamiento y ampliación de estos espacios. De esta manera, se mantenía la preponderancia de Suramérica, seguido por América Latina, Atlántico Sur, América, y mundo. Sobre la última instancia, se planteaba un relacionamiento con aquellos países de relevancia estratégica con los que hubiera potencial de complementariedad, destacándose la cooperación Sur-Sur y con el Grupo BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica-. El hecho de privilegiar los lazos con estos últimos países respondió a la apreciación del escenario internacional en el cual un Estados Unidos como potencia dominante gracias a su capacidad de proyección de recursos, comienza a mostrar signos de declive frente a la emergencia de países con aspiraciones a consolidar sus liderazgos regionales y aumentar sus influencias sobre el sistema internacional.

Otra novedad de la edición 2015, fue el establecimiento de dos objetivos generales en cuanto a la política internacional de la Defensa. El primero referido a la promoción y consolidación de la región como zona de paz, y continuar avanzando en la construcción de un sistema de defensa subregional. El segundo, contribuir a los esfuerzos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, incluida la no proliferación, fundados en el respeto al derecho internacional, el orden multilateral y el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas.

A partir de los objetivos descriptos, la política de Defensa se sostendría en cinco lineamientos. En primer lugar, proyectar un sistema subregional de Defensa que fortaleciera la interoperabilidad, la interdependencia, la confianza mutua, y las condiciones políticas que aseguran la continuidad de la paz y cooperación en la región; en este contexto se le daba prioridad a Suramérica y el Atlántico Sur como espacios de importancia estratégica. El segundo lineamiento sería la contribución para el mantenimiento de la seguridad internacional que mitigara los conflictos, la no proliferación de armas de destrucción masiva, la cooperación, la transparencia y la paz. En tercer lugar, dar cohesión y congruencia a las instituciones del sistema de Defensa en sus modos de gestionar las relaciones internacionales de Defensa. Otro punto era la promoción del desarrollo científico y tecnológico en la región con miras a aumentar la autonomía en estas cuestiones conjuntamente. Por último, se propugnaba participar de los esfuerzos multilaterales para el mantenimiento de la seguridad internacional a través de las misiones de paz de Naciones Unidas, la vigilancia de la no proliferación, y el control del tráfico de insumos para desarrollos nucleares, químicos o biológicos riesgosos.

Según estos lineamientos, se especificaron una serie de políticas que contribuían a la concreción de los mismos. Para comenzar, lograr consolidar la cooperación en América Latina, y particularmente en Sudamérica por medio del Consejo de Defensa Suramericano y demás iniciativas de carácter técnico-científico. Luego, buena coordinación, comunicación y funcionamiento de los mecanismos institucionales en el relacionamiento con los sistemas de Defensa de los demás Estados vecinos. La actualización de los tratados vigentes y concreción de nuevos acuerdos con otros países fue otra política establecida. En cuarto lugar, continuar profundizando y creando nuevas formas de complementación e integración como el ya mencionado caso de la fuerza binacional de paz con Chile y la Compañía de Ingenieros Combinada peruano-argentina. Otras políticas puntualizadas fueron el desarrollo de experiencias de intercambio y ejercitación con fuerzas armadas de países vecinos; la ayuda humanitaria en casos de emergencia o catástrofes con recursos del sistema de Defensa; y el compromiso con los mecanismos multilaterales enfocados al mantenimiento de la seguridad internacional. Por último, se menciona el afianzamiento de la cooperación en materia de defensa con actores extra regionales y nuevos socios.

No obstante lo anterior, plantean Vitelli y Milani (2019), que hubo una contradicción entre la postura que se esgrimía en los foros multilaterales sobre el no involucramiento de las Fuerzas Armadas en temas de Seguridad interior, y las decisiones internas que restaron rigidez a las normativas que demarcaban dicha cuestión. Ejemplo de ello fueron la creación del Operativo Escudo Norte en 2011 con colaboración militar para tareas de lo que se llamó apoyo logístico, que no coincidía con lo que establecen los manuales de las Fuerzas Armadas (CELS, 2016); o las suspicacias que despertó el aumento de fondos y acercamiento de Cristina Kirchner con el sector de la inteligencia militar (Tokatlián, Sain & Montenegro, 2018).

En el caso de Brasil, la Estrategia de Defensa Nacional publicada en 2008 y la Directriz Ministerial del Ministerio de Defensa N° 14/2009, seleccionaron tres sectores como estratégicos en los que la prioridad era aumentar la autonomía tecnológica y la capacitación. Estos serían, el nuclear bajo la coordinación de la Armada, el cibernético a cargo del Ejército, y el espacial por parte de la Fuerza Aérea.

La misma directiva también puntualizaba los aspectos que debían ser considerados para la elaboración de hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas. Estos serían el monitoreo y control de los espacios jurisdiccionales en tiempos de paz, la amenaza de penetración en sus fronteras, la amenaza de fuerzas militares superiores en la región amazónica, las previsiones internas ligadas a los efectos de conflictos en otras regiones del mundo, la participación en operaciones de paz y humanitarias, las acciones de garantía de la ley y el orden internas, y las amenazas de conflictos armados en el Atlántico Sur.

El Libro Blanco de la Defensa 2012 comenzaba con la descripción de las dimensiones continentales que posee territorialmente; además de la mayor costa atlántica del mundo; el quinto lugar en población mundial; un rol importante como productor energético y agropecuario; siendo la sexta mayor economía mundial; y sus grandes reservas de minerales, recursos hídricos y biodiversidad (FMI, 2012). La misma introducción continuaba explicando que en los últimos años, la política externa del país proyectó sus valores e intereses en el marco del sistema internacional, desarrollando su agenda externa con crecientes márgenes de autonomía para buscar los objetivos que contribuyan a su progreso nacional. De aquí que ese patrimonio exija una defensa acorde y se considere que, a pesar de ser un país amante de la paz, no puede prescindir de las capacidades militares para lograr disuadir y defender

eficazmente. Este apartado finalizaba advirtiendo que no se puede afirmar que la cooperación prevalecerá siempre por sobre los conflictos en las relaciones internacionales.

En cuanto a áreas estratégicas, aquí se hacía especial mención al Atlántico Sur o Amazonia Azul por los descubrimientos del pre-sal, que impulsó su potencial en el sector hidrocarburífero, y la presencia de importantes rutas comerciales como la “Garganta Atlántica” entre la región nordeste y África Occidental, los pasajes entre el Atlántico y el Pacífico al sur, o la ruta del cabo de Buena Esperanza hacia el Índico. En este contexto, se le da importancia a la construcción de un ambiente cooperativo enmarcado en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), y se hace mención a la creciente importancia del mar Caribe por su cercanía y la Antártida. Sobre este último espacio, se plantea que el país debe procurar mayor participación en el proceso de decisión sobre su futuro.

Las 12 grandes cuencas hidrográficas son otro punto de interés por su potencial en el transporte, la integración nacional y la cooperación internacional. Aquí se destacan el segmento norte del litoral brasileño que proyecta al país hacia el norte de África, Europa Occidental, el canal de Panamá, y el norte del continente; y el segmento sur que vincula la parte más poblada y los principales puertos de Brasil con los vecinos del Cono Sur y el Atlántico Sur.

Por otro lado, mientras que la Pan-Amazonia representa el 40% de la superficie sudamericana, el 20% de las reservas de agua dulce mundiales y la mayor biodiversidad del planeta, la Amazonia brasileña representa el 70% de su extensión, requiriéndose así una mayor cooperación con los países fronterizos para su preservación y defensa. También se retoma a las “franjas de frontera”, establecidas en la Constitución de 1988, como zonas de prioridad para la defensa nacional, el desarrollo sustentable, la integración nacional y la cooperación en seguridad.

En lo que refiere a nuevas amenazas, el documento resalta la estrecha relación y creciente transversalidad entre los temas de Seguridad y Defensa frente al narcotráfico, la ciberseguridad, la escases de recursos, los desastres naturales, los grupos armados o la biopiratería, por ejemplo. Es de destacar también la mención a los llamados “conflictos del futuro”, como las guerras de información, y conflictos a

pequeña escala de origen y composición incierta, que operan con redes sociales y se presentan como retos a superar.

Sobre el sistema internacional, el Libro señala el empeño del país en la promoción de una “multipolaridad cooperativa”, procurándose la consolidación de mecanismos de gobernabilidad más representativos y avocados a la paz. Según Merke (2012), la política exterior brasilera se despliega así en tres órdenes geográficos. En primer lugar, el Sur-Norte, destacándose el vínculo con Estados Unidos; el Sur-Sur en foros como el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y el BRICS; y América del Sur con el liderazgo en la creación de UNASUR.

En ese sentido, la integración sudamericana se considera un objetivo estratégico enmarcado en la llamada “Solidaridad Periférica”, ampliada desde la llegada de Lula da Silva (Rouquié, 2011). Lo que se busca aquí es el desarrollo socioeconómico, lograr mayor capacidad de negociación en foros multilaterales, la disuasión de amenazas y el mantenimiento de la estabilidad regional. Se le otorga así, un carácter prioritario a Sudamérica, seguida por el Atlántico Sur y la costa occidental africana como espacios geopolíticos inmediatos.

En la misma línea, y de acuerdo con el artículo 4° de la Constitución Federal, en la esfera internacional el país es guiado por los principios de independencia nacional, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad entre los Estados, la solución pacífica de las controversias, el repudio al terrorismo y al racismo, la cooperación de los pueblos, la defensa de la paz, y la práctica del asilo político. En tanto que la política externa considera la cooperación internacional como un elemento esencial en la construcción de la confianza entre Estados y la superación de desafíos.

Por su parte, la actualización de la Política Nacional de Defensa de 2016 incorporó formalmente a la Antártida dentro de la lista de espacios prioritarios que configuraba Sudamérica, el Atlántico Sur y el África Occidental. Se destaca también el interés en profundizar relaciones con Europa, Norteamérica, el Caribe y demás países de lengua portuguesa. En tanto, su faz autónoma debía otorgar mayor atención a las regiones del país en las que se concentran la mayoría de la población, el poder económico y político; además de la región amazónica y el Atlántico Sur que fueron abordadas en sus ediciones anteriores.

En esta directiva, también amplía el entendimiento de planificación en torno a capacidades, clasificándolas como capacidades de protección, de disuasión, de pronta respuesta, de coordinación y control, de gestión de la información, de movilidad estratégica y de movilización.

## **11. Funciones otorgadas a las Fuerzas Armadas**

En este apartado se abordarán las funciones que le son asignadas a las Fuerzas Armadas y a los Sistemas de Defensa de ambos países para el cumplimiento de sus mandatos constitucionales y de las concepciones planteadas en sus políticas de Defensa. La comprensión de ellas nos servirá para entender y delimitar las áreas de competencia atribuidas a las instituciones castrenses, en las que estarán enmarcadas las disposiciones políticas y acciones sucesivas.

En el caso argentino, la Ley N° 23.554 de 1988, establece las finalidades del Sistema de Defensa Nacional, a saber: determinar las hipótesis de conflicto y de guerra; elaborar las hipótesis de guerra estableciendo los medios requeridos; formular los planes de preparación de la Nación ante un conflicto y los planes para la conducción de la estrategia militar y operacional; dirigir la guerra en todos sus aspectos; conducir las Fuerzas Armadas y esfuerzos de los sectores afectados por el conflicto; preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional; promover las operaciones conjuntas y combinadas; preparar el análisis de las alianzas necesarias para resolver las hipótesis; y controlar las acciones de posguerra. El Decreto 727/2006 precisó aún más el concepto de Defensa Nacional, refiriéndolo a la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial del país ante agresiones militares extranjeras.

Asimismo, la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009 establecía que la organización y funcionamiento del Instrumento de Defensa debía estructurarse en función de su principal misión, es decir, asegurar la defensa nacional ante agresiones armadas de origen externo contra la soberanía, integridad territorial o independencia del país, así como cualquier otra forma incompatible con las disposiciones contenidas en la Carta de las Naciones Unidas.



En cuanto a las misiones subsidiarias, se deja en claro que ello no deberá suponer modificaciones en lo funcional u organizacional que alteren las capacidades requeridas para garantizar su misión principal. No obstante, se establece un tratamiento preferente a la participación en Operaciones de Mantenimiento de Paz en el marco de Naciones Unidas u otros organismos internacionales

En relación a lo anterior, también se le daba prioridad a la constitución y fortalecimiento de la Fuerza Binacional de Paz “Cruz del Sur” con Chile, en tanto que favorece la interoperabilidad, complementariedad y la confianza mutua con miras al establecimiento de un Sistema de Defensa Subregional, esto último especificado como misión subsidiaria. Como complemento, se ponderó la participación en tareas de apoyo a la comunidad nacional y regional frente a catástrofes naturales, además de la participación en operaciones de seguridad interior previstas en su ley específica.

Lo abordado en el apartado anterior referido a la cuestión antártica también fue especificado dentro de las misiones otorgadas a las Fuerzas Armadas en tanto que el continente antártico debe considerarse como un “escenario” en el cual deben cumplir funciones de sosten logístico. De esta manera, el accionar militar quedaba resumido en cinco tipos de operaciones, a saber: de vigilancia y reconocimiento del espacio aéreo; de control y patrullado marítimo, fluvial y terrestre; de apoyo logístico a la actividad antártica; misiones de paz; y de apoyo a la comunidad nacional o de otros Estados.

En lo que hace al Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, se apuntó a asegurar un balance adecuado para la disponibilidad en tiempo, espacio y forma; también el acceso al sistema de movilidad estratégica y territorial en sus áreas de interés; el acceso a las capacidades requeridas; y finalmente, facilitar el cumplimiento de las misiones y responsabilidades encomendadas.

En cuanto al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como organizaciones militares específicas, se estableció que sus misiones consisten en alistar, adiestrar y sostener sus capacidades asignadas con el fin de garantizar un eficiente y eficaz empleo en el marco del accionar conjunto, siendo estas los componentes del Instrumento Militar como única instancia integradora. En el Libro Blanco de la Defensa de 2015, las operaciones militares mencionadas anteriormente fueron ampliadas con la



incorporación, como categorías separadas, del comando Aeroespacial y las fuerzas binacionales conjuntas para la Paz.

En el caso de Brasil, su carta magna, de 1988 y reformada en 2016, estipulaba las atribuciones del Presidente en tanto que inicia leyes para la modificación de la forma y composición de las Fuerzas Armadas; decretar el estado de defensa y de sitio; ejercer la comandancia suprema de las Fuerzas Armadas; nombrar a los comandantes de las distintas armas; convocar y presidir el Consejo de la República y el Consejo de Defensa Nacional; declarar la guerra ante agresiones externas, permitir el ingreso de tropas y firmar la paz con aprobación del Congreso. En tanto este último órgano también aprueba el estado de defensa y la intervención federal. El Consejo de la República se establece como órgano de consulta del Presidente y se pronuncia sobre las intervenciones federales, estado de defensa y estado de sitio. Finalmente, el Consejo de Defensa Nacional también ejerce como consultor en temas de soberanía nacional y defensa del Estado democrático, también se expide sobre hipótesis de declaración de guerra y firma de paz, declaración del estado de defensa, de sitio y de intervención federal; proponiendo criterios de utilización de áreas requeridas para la seguridad del territorio y preservación de los recursos.

Por el lado del instrumento militar, se establecen como misión de las Fuerzas Armadas el defender la Patria y garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden. Subsidiariamente también cooperan con el desarrollo nacional; la defensa civil; y la lucha contra los delitos en las fronteras, espacio aéreo, mar y aguas internas según sus atribuciones.

Con las modificaciones de la Ley Complementaria N° 97/99 en 2004 y 2010, las atribuciones dadas fueron ampliadas por misiones subsidiarias como la cooperación para el desarrollo nacional y la defensa civil, la construcción de infraestructura, la actuación frente a acciones transfronterizas y ambientales, de la Marina Mercante, de policía naval y portuaria, correo aéreo, entre otros.

La Estrategia Nacional de Defensa de 2008, en tanto, se guiaría por medio de una serie de directrices. Entre ellas, el disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras y aguas territoriales, así como impedirles el uso del espacio aéreo; con el desarrollo correspondiente de capacidades que lo hagan posible. En segundo lugar, organizar las Fuerzas Armadas sobre las premisas de control, movilidad

estratégica y presencia. También fomentar la interoperabilidad, capacitación, optimización de recursos y el reposicionamiento de los efectivos entre las tres armas.

El mismo documento amplió las acciones subsidiarias de contribución al desarrollo nacional y la defensa civil con la prestación de servicios de evacuación médica, apoyo humanitario y campañas de salud, búsqueda y rescate, o fiscalización de productos controlados, entre otros.

El Decreto N° 7.364/2010 por su lado, incorporó al Estado Mayor Conjunto los órganos esenciales para la formulación de la Política de Defensa, como las áreas encargadas de inteligencia, logística, estrategia, asuntos internacionales y movilización. De esta forma, lo que hace al núcleo duro de la Política de Defensa, sigue manteniéndose esencialmente como un asunto reservado a las Fuerzas Armadas, con algún grado de participación de los civiles a cargo del Ministerio de Defensa.

Entre los objetivos fijados en la Política Nacional de Defensa de Brasil de 2012 encontramos el garantizar la soberanía, patrimonio nacional y la integridad territorial; así como defender sus intereses nacionales, ciudadanos y recursos en el exterior; colaborar en la unidad nacional, la estabilidad regional y el mantenimiento de la paz; aumentar la influencia y proyección del país en el sistema internacional; mantener las capacidades militares necesarias y aptas; desarrollar la capacidad de movilización nacional; concientizar a la población sobre los temas de Defensa; desarrollar una base industrial y científica autónoma.

En otro orden de ideas, es de destacar que ha sobrevivido la figura de Comandante de Fuerza por cada rama, reteniendo facultades de gobierno y conducción operativa que les posibilita operar individualmente. Lo anterior se evidencia y refuerza con la participación en sus respectivas funciones subsidiarias, dándose una situación de menor desarrollo del accionar militar conjunto que en Argentina.

El periodo que comienza con Lula da Silva en 2003 estuvo marcado, en un primer momento, por la oposición de los sucesivos ministros de defensa al empleo de las Fuerzas Armadas en las regiones más afectadas por el crimen organizado por pedido del gobierno de Rio de Janeiro. Sin embargo, en esa ocasión y esporádicamente en otras, se terminó por utilizar a los militares en lo que se llamaron

Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (Lima, 2015). Esa situación se mantuvo hasta la llegada de Nelsom Jobim al Ministerio de Defensa en 2007, cuando las actividades en seguridad pública se incrementaron con la intervención en los Complejos Alemão-Penha, a pesar de la reticencia a ampliar los alcances de las operaciones.

Durante el gobierno de Dilma Rousseff y con Celso Amorim a cargo de la cartera de Defensa, la participación en misiones internas se intensificó con la pacificación del Complejo de Maré, la Operación Ágata en colaboración con fuerzas de seguridad, la creación del Sistema de Monitoreo de las Fronteras, la actuación en el Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, y la elaboración del Manual de Garantía de la Ley y el Orden por parte del Estado Mayor Conjunto (Ministério da Defesa, 2014)

A modo de conclusión, podemos señalar que en el caso argentino, más allá del rechazo a la presencia armada del Reino Unido en el Atlántico Sur, no hubo hasta el momento de la creación del Consejo de Defensa Suramericano, una formulación seria de hipótesis de empleo externo. Ello contrastó con los esfuerzos por limitar la actuación de las Fuerzas Armadas en misiones internas. Al mismo tiempo, las normativas apuntaron a la detección de amenazas por medio de una planificación específica. Se deduce así que, si se declara que no hay hipótesis de conflicto con actores externos entonces se carece de un objetivo claro; al tiempo que si sucede un enfrentamiento, el país carece de los medios adecuados para garantizar su Defensa. Ante esa situación, surgen dos alternativas, o se coopera a través de intereses compartidos con otros países, o se alinea con una potencia. Así, el país asumió la necesidad de buscar alianzas estratégicas para garantizar su protección (Silvestre & Winand, 2018)

En Brasil, entanto, el proceso de redemocratización no terminó por disociar completamente a los ámbitos de la Seguridad y Defensa, aunque hubo mayores avances en el control civil de las Fuerzas Armadas. En cuanto a los objetivos fijados, tienen un carácter más amplio y general respecto de los argentinos, lo que les ha permitido ser flexibles a la hora de determinar su forma de actuar. Esto marcó una contradicción entre el impulso que le dio Brasil a la creación del Consejo de Defensa Suramericano, como veremos más adelante, en el que se advertía la amenaza sobre los recursos estratégicos y el peligro de reorientar las capacidades militares hacia el

crimen organizado, con el apoyo del ministro Jobim al uso de las Fuerzas Armadas en misiones internas.

La situación puede resumirse en la apreciación de que, mientras Argentina pondera la Defensa regional como objetivo general, Brasil busca una inserción a nivel global al tener mayores capacidades para hacerse cargo de su Defensa (Soares & Lima, 2013).

# Capítulo II – Dimensión Institucional

## 12. Experiencia de los organismos internacionales en materia de Seguridad y Defensa en los que participaron

Habiendo analizado la Dimensión Política de ambos países desde las características internas que han modelado y dirigido sus políticas de Defensa, procederemos a abordar las experiencias de cooperación institucional en el ámbito internacional en las que participaron Argentina y Brasil. Para ello, nos enfocaremos en el estudio del marco legal, principios y objetivos fijados por la Unión de Naciones Suramericanas, y más específicamente, por el Consejo de Defensa Suramericano. El motivo de la selección de este único caso responde a que fue considerado el marco institucional más importante y ambicioso para el dialogo político sobre asuntos de Seguridad y Defensa en la región, hasta el momento (Costa Vaz, Fuccille & Pereira Rezende, 2017).

El camino hacia la consolidación de UNASUR comenzó con la cumbre sudamericana de Brasilia en el 2000, Guayaquil dos años más tarde, y Cusco en 2004; bajo notable liderazgo brasileño y, en menor medida, venezolano luego. La propuesta inicial, ya esbozada a finales de los noventa por Fernando Henrique Cardoso, se enfocaba en la creación de un área de libre comercio en Sudamérica, promoviendo la convergencia económica entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones. Sin embargo, la convergencia política de varios gobiernos de la región propició la ampliación de sus áreas de acción -o lo que Dabéne (2012) llamó “repolitización”- a ámbitos como energía, infraestructura, y Seguridad y Defensa.

En la primera cumbre del 2000, ya había menciones a cuestiones que hacían a la Seguridad y Defensa con la enunciación de una “Zona de Paz” sudamericana y temas como drogas y delitos conexos. Para la II Cumbre Suramericana de Guayaquil, se incorporó el principio de responsabilidad compartida y un enfoque integral de las problemáticas, propugnando la liberalización de los mercados agrícolas de los países del “Norte”, la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza y armas de destrucción masiva, o la condena al terrorismo internacional, entre otras. La Cumbre de Cusco en 2004 que dio origen a la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), si bien no abordó temas de Seguridad y Defensa estrictamente, planteó la celebración de un encuentro específico para tratar la cuestión de la seguridad ciudadana. Ello sucedería en 2005 en la ciudad brasilera de Fortaleza, donde se aprobó un plan de acción sobre

seguridad ciudadana regional centrado en la cooperación para capacitación, coordinación, intercambio de información, consultas y discusión sobre la temática con participación de organismos públicos, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), actores privados y sociedad civil.

Posteriormente, la Declaración de Bogotá de 2006 hizo referencia a la necesidad de promover mecanismos que facilitaran la cooperación en la lucha contra amenazas a la Seguridad y Defensa; finalmente la Comisión Estratégica de Reflexión señaló la importancia del desarrollo de una doctrina de defensa regional ante la problemática de la seguridad colectiva. A estos encuentros, se suman las cumbres de Cochabamba en 2006 y de Isla Margarita en 2007, siendo esta última en la que se decidió cambiar el nombre del organismo a Unión de Naciones Suramericanas.

Esta iniciativa se proponía ser un proceso innovador para la integración, que incluyera los logros y avances de otras experiencias como MERCOSUR, la CAN, y las Declaraciones de las anteriores cumbres sudamericanas. Finalmente, en mayo de 2008 se aprobó su Tratado Constitutivo, entrando en vigencia en marzo de 2011.

En su preámbulo, el Tratado Constitutivo del organismo comenzaba hablando de la historia compartida entre las naciones multiétnicas, plurilingües y multiculturales, en la lucha por la emancipación y la unidad sudamericana, continuando con el pensamiento de los héroes independentistas.

UNASUR avanzaba sobre ideas vinculadas a construir una identidad y ciudadanía sudamericanas fomentando la integración en lo político, social, ambiental, energético, cultural, económico y de infraestructura para el desarrollo sostenible y bienestar de los pueblos; así como luchar contra la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales.

Se consideraba que el proceso iniciado sería un paso decisivo para el fortalecimiento del multilateralismo y el respeto del derecho internacional que lograra un mundo equilibrado, justo, multipolar y pacífico. En este sentido, se promovería la construcción de consensos en los temas centrales de la agenda internacional e iniciativas que afirmen la identidad regional como un factor dinámico en el escenario global, en conjunción con otras instituciones o grupos regionales.

En tanto, se establecían los principios rectores que tendría la institución: el respeto irrestricto a la soberanía, la integridad e inviolabilidad territorial, la

autodeterminación de los pueblos, la democracia, la solidaridad, la cooperación, la paz, la democracia, la participación ciudadana, el pluralismo, los derechos humanos, la reducción de las asimetrías, y el desarrollo sostenible.

Como objetivo general se establecía el construir un espacio de integración cultural, social, económico y político entre las naciones, priorizando el dialogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medioambiente para lograr mayor participación ciudadana, igualdad socioeconómica, inclusión social, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías.

En tanto, dentro de los objetivos específicos, el punto “S” se refería al intercambio de información y experiencias en materia de Defensa; mientras que el punto “T”, apuntaba a la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

Sobre el desarrollo de la institucionalidad, el artículo N° 5 preveía la posibilidad de conformar reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias que se requiriesen para el cumplimiento de los mandatos y asesoramiento en áreas específicas. En este contexto, el Tratado estableció que toda normativa que fuera propuesta sería adoptada por consenso y contando con la presencia de tres cuartos de los Estados miembros al momento del debate. Estos actos normativos recién serían obligatorios una vez que fueran incorporados en los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado, en un proceso de internalización por el cual las normas aprobadas a nivel supranacional no tienen efecto directo e inmediato sobre los miembros (Negro, 2018). Así mismo, también se definió que cualquier miembro podría eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por plazo definido o indeterminado, sin que perjudique su incorporación posterior.

El artículo N° 24, sobre la duración y denuncia, fija que el Tratado tendría duración indefinida, pudiendo ser denunciado por cualquiera de los miembros mediante notificación al Depositario, que comunicaría la decisión a los demás Estados y surtiendo efectos transcurridos seis meses desde la denuncia.

Por su lado, la idea de crear un Consejo de Defensa Suramericano comenzó a materializarse por iniciativa de Lula da Silva en marzo de 2008, luego de un ataque de las Fuerzas Armadas colombianas a un campamento de las Fuerzas Armadas



Revolucionaras de Colombia (FARC) en Ecuador y ante la convocatoria de una cumbre del Grupo de Río para tratar aquella crisis. El presidente brasileño señaló en aquella oportunidad que Sudamérica no estaba preparada para lidiar con conflictos (da Silva, 2008) y que Brasil estimaba conveniente la creación de un Consejo de Defensa Suramericano. En la misma línea, su Ministro de Defensa Nelson Jobim consideró absolutamente necesaria la constitución de un organismo de esas características como mecanismo de prevención (Collit, 12 de marzo de 2008).

Si bien se planteó la creación de este órgano ya en el Tratado Constitutivo, las posiciones encontradas de Colombia y Venezuela impidieron su concreción. Finalmente, Brasil a la cabeza, con apoyo de otros socios clave como Argentina, Chile y Ecuador, logró acercar posiciones entre ambos Estados y establecer el Consejo en diciembre de 2008. Aquella Cumbre de Costa do Sauípe de diciembre y la Declaración final de la reunión de Ministros de Defensa del Consejo definirían el carácter del órgano como espacio de diálogo político y cooperación en Defensa, basado en el concepto de la Seguridad Cooperativa y de seguridad democrática (Sanahuja & Verdes-Montenegro Escáñez, 2014). En las reuniones que siguieron para tratar el estatuto del CDS, otras cuestiones como la construcción de una base industrial regional en Defensa se sumaron al discurso brasileiro (Soares & Lima, 2013).

En este aspecto, los cambios introducidos por Lula da Silva en la política de defensa y el rol de liderazgo que adoptó Brasil, jugaron un papel importante en la creación del Consejo (Fuccille & Rezende, 2013). En el plano regional, por su preocupación frente a los conflictos en la región andina y su búsqueda de mayor influencia como mediador en estos (Gratius, 2007), al tiempo que se procuraba efectivizar el control de la frontera amazónica. Otra cuestión a destacar fue la estrategia brasileira de adaptar algunas de las propuestas más extremas de Chávez al contexto regional como un todo, promoviendo consensos que tuvieran en cuenta los intereses de todos los miembros.

La posición oficial enfatiza que el Consejo se creó bajo dos premisas principales. La primera, sobre su propia naturaleza, es que se trataba de generar un foro para el diálogo político y la cooperación, no como un sistema de seguridad colectiva, ni una alianza militar, ni como instrumento de oposición a otros actores (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009). Mientras que la segunda premisa, planteaba como objetivo la consolidación de un área regional de paz y seguridad. Esta

elección de modelo y no la réplica de otros mecanismos como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o de la Organización de Estados Americanos (OEA) respondió, fundamentalmente, al recelo que despertaba el rol de Estados Unidos en esas organizaciones, muchas veces como factor de inestabilidad y que reducía la autonomía regional.

El TIAR y la OEA, históricamente marcaron los primeros y más importantes pasos en lo que refiere a la cooperación hemisférica en Defensa. Surgidos en el contexto político de la naciente Guerra Fría luego de la Segunda Guerra Mundial, estos esquemas fueron auspiciados por Estados Unidos, principalmente, como forma de evitar la intromisión comunista en el continente y para dotar de institucionalización a su propia política regional. En el caso del primer mecanismo, pensado como un acuerdo de defensa colectiva frente al ataque a un miembro, ha quedado seriamente deslegitimado por su desarrollo histórico cuestionable en los casos del pedido estadounidense de bloqueo a Cuba luego de la revolución, la Guerra de Malvinas, la guerra de Irak o en la crisis de Venezuela.

Por su lado, la OEA fue influida en su accionar por las posiciones norteamericanas en los conflictos marítimos con Ecuador y Perú en los sesenta, la Guerra de Malvinas, la invasión de Panamá, la cuestión venezolana y la crisis en Bolivia de 2019. No por ello son de desmerecerse los avances que se lograron en la OEA en temas tales como los derechos humanos, la cooperación política y la solución pacífica de las controversias.

El cuestionamiento al rol de Estados Unidos, la contradicción entre las premisas y su accionar como mecanismos multilaterales, y la falta de constancia en su efectividad, se sumó a la coincidencia política de varios actores claves que impulsaron una reconfiguración de la institucionalidad regional en todo el continente. En este contexto, la UNASUR sería una de las principales iniciativas, pero no la única de un proceso más amplio que incluyó la reconfiguración y la creación de otras organizaciones, en casos tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza del Pacífico (AP), o la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Desde una mirada teórica, Rezende (2015) argumentó que los sistemas regionales unipolares favorecen la cooperación en Seguridad y Defensa. Los motivos

que llevarían a participar a los Estados de estos sistemas serían el mantener o mejorar sus capacidades militares sin comenzar una carrera armada ni la oposición de la potencia regional; mejorar sus posiciones respecto del hegemon; y por el lado del poder unipolar, en este caso Brasil, para contener el surgimiento de otros liderazgos y usar las instituciones para aumentar sus capacidades estatales. A su vez, quienes participen de estos esquemas para incrementar sus posibilidades de supervivencia, deben tomar en cuenta la distribución de capacidades entre los miembros, el tipo de cooperación que persigue, el efecto de esa cooperación en las capacidades estatales, el diseño de las instituciones, y la emulación de otros casos exitosos.

Podemos destacar aquí la importancia del Consejo como mecanismo para la cooperación en la protección de los recursos naturales, considerado como un legítimo y necesario objetivo de defensa de los países sudamericanos y que actuó como una de las principales guías y punto de acuerdo entre los gobiernos (Medeiros Filho, 2011). La adopción de este enfoque geopolítico ya presente fuertemente en Brasil y compartido por Argentina y otros países fue una muestra más de la influencia brasilera y de la conformación de consensos regionales. El área de interés regional pasó así a extenderse desde la Amazonia hasta la Cuenca del Plata, y desde el Atlántico Sur hasta el Caribe y el Pacífico.

En esta línea, los trabajos realizados sobre riesgos, amenazas y desafíos regionales buscaban dar forma a la “identidad” que se buscaba. En ellos encontramos mención a la agresión armada externa, la ocupación territorial y los conflictos bélicos como amenazas. Asimismo, sobre el crimen organizado y transnacional, el narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas y personas, lavado de activos, delitos cibernéticos y grupos armados al margen de la ley como amenazas para la seguridad pública. Finalmente, y como factores de riesgo, los desastres naturales, las amenazas a la soberanía de recursos estratégicos y naturales (CEED, 2012).

Durante sus primeros cinco años, el Consejo demostró un desarrollo prometedor, como la creación en Buenos Aires del Centro de Estudios Estratégicos (CEED) en 2010 como organismo asesor permanente del Consejo de Defensa Suramericano. Su objetivo sería generar una base doctrinaria y de conocimiento que ayudara en la construcción de una identidad estratégica regional por medio de la identificación de desafíos, riesgos, amenazas, oportunidades y escenarios de interés común. Aquí destacamos la adopción del CEED de la concepción laxa de

diferenciación entre Seguridad y Defensa propuesta por Brasil en la que las Fuerzas Armadas podían actuar en temas de seguridad pública de forma subsidiaria y excepcional.

También fue importante la articulación de los objetivos planteados por el Consejo en sus sucesivos Planes de Acción en torno a cuatro ejes principales de cooperación, a saber: las políticas de Defensa; la cooperación militar, ayuda humanitaria y participación en operaciones de paz; en la capacitación y adiestramiento; y cooperación en la industria de Defensa. En este último apartado destacaron las únicas iniciativas impulsadas por Argentina para el desarrollo del avión de entrenamiento UNASUR I, y de Brasil para la construcción de aeronaves no tripuladas (Ugarte, 2016b).

En tanto que, para la formación académica y técnica en la materia, se resolvió la creación de la Escuela Suramericana de Defensa en 2014 como instrumento de intercambio profesional sobre conocimientos teóricos y prácticos en Defensa y la reflexión de temas estratégico-militares. También hubo otras iniciativas interesantes como el desarrollo de metodologías comunes para el análisis de los presupuestos y capacidades militares; la preparación de un Protocolo de Cooperación en Paz y Seguridad; la idea de crear una Agencia Espacial Sudamericana; o la iniciativa de establecer “Cascos Rojos” como cuerpo regional de paz. Sobre esto último destacan también la realización de los Ejercicios Conjuntos Combinados Regionales de Operaciones de Mantenimiento de Paz “UNASUR” (CEED, 2017). Si bien hubo ciertos avances en el cumplimiento de las acciones planteadas, fueron persistentes las diferencias en cuanto a la coordinación de los posicionamientos en los organismos internacionales y en la comunicación de actividades dentro y fuera de la región.

En cuanto a la gestión de las crisis regionales, la primera llegó en 2009 con el acuerdo para la instalación de bases militares estadounidenses en Colombia, lo que generó cuestionamientos por parte de otros miembros. A las críticas de Venezuela y Ecuador se sumó la preocupación de Brasil por las implicaciones que podría traer a la región; si bien se comprendían las razones de la decisión colombiana en el marco del conflicto con las FARC y el narcotráfico, el objetivo de Lula fue trabajar para solucionar las condiciones que justificaban el involucramiento estadounidense (Brigagão, 2011).

En este contexto, y si bien el gobierno de Uribe amenazó con retirarse de UNASUR, la mediación del Consejo implicó la aceptación de las alianzas bilaterales extrarregionales a cambio de acordarse medidas de transparencia y confianza mutua (Iglesias-Cavicchioli, 2010). Sobre esto último, vale la pena destacar la propuesta de los Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad en la cumbre de Bariloche en 2009. Ello posibilitó luego establecer una comunicación fluida entre los miembros previa a la realización de ejercicios militares en zonas de frontera, notificación de despliegues militares, notificación sobre maniobras con otros Estados e invitación de observadores de los países miembros a los ejercicios, entre otros.

Aquella reunión de Bariloche estuvo cargada de desentendimientos y miradas opuestas entre los miembros. Por un lado, Venezuela, Ecuador y Bolivia rechazaron tajantemente la presencia norteamericana en Colombia, mientras que Brasil, principalmente, secundado por Chile y Argentina se posicionaron como mediadores (Zapata Mafla, 2014). El resultado, además de los mencionados, fue una Declaración difusa en la que se reafirmaba que la presencia de fuerzas armadas extranjeras, con recursos vinculados a objetivos propios, no podía amenazar la integridad y soberanía de los estados miembros y de la región (Declaración de Bariloche, 2009). De esta forma, no se evitaba mencionar explícitamente a Estados Unidos y no se le hacían mayores reproches ni pedidos a Colombia.

En 2010 la crisis se agravaría por la denuncia de Uribe en la OEA, al tiempo que deslegitimaba el papel de UNASUR, acusando al gobierno de Venezuela de proteger a grupos de las FARC en su territorio, llevando a la suspensión de las relaciones diplomáticas. A pesar de la mediación del organismo y el involucramiento directo de Néstor Kirchner y Lula da Silva, la cuestión acabó resolviéndose por la vía bilateral ante los graves costos y riesgos de un conflicto mayor, y ante la ineficiencia de la UNASUR para lograr una solución clara (Pastrana, 2011).

Esta crisis puso en evidencia la fragilidad y ambigüedad institucional del organismo al tratarse de un asunto más bien vinculado a la Seguridad internacional que al de la Defensa. Al mismo tiempo, Brasil como potencia regional no podía imponer su autoridad ni lograr un consenso con facilidad frente al *soft balancing* (Pape, 2005) de Colombia y Venezuela que limitó su accionar y, posteriormente, el de Argentina (Quispe Robles, 2017).

El Consejo también actuó de forma efectiva ante otros episodios como la crisis boliviana en agosto de 2008; el golpe de Estado en Honduras en 2009; la revuelta policial en Ecuador en 2010 y en la destitución del presidente paraguayo Lugo en 2012 (Sanahuja & Veres-Montenegro, 2014). Aquellos episodios dieron cuenta del creciente papel de Brasil como facilitador, de la capacidad de la organización como mecanismo de mediación y de una creciente adaptación del principio de “Responsabilidad de Proteger” de Naciones Unidas para la prevención de crímenes de lesa humanidad (Sanahuja, 2012). No obstante, la política exterior brasilera mostró limitados avances en cuanto a lograr un efectivo liderazgo regional de carácter intelectual e inspiracional (Higgott, 2007), que encauce el apoyo de sus socios en cuestiones como la pretensión de ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Malamud, 2011).

Por otro lado, ya se advertían algunas de las dificultades y desafíos que implicaba este modelo a mediano y largo plazo. Como las asimetrías entre miembros; la diversidad en los marcos institucionales y políticos que guían la Defensa (Crolla, 2010); la falta de acuerdo sobre el tipo de relación que se buscaba con otras potencias; las diferencias conceptuales acerca de la Seguridad y Defensa entre los miembros (Ugarte, 2010); las visiones sobre cual debía ser el rol de las Fuerzas Armadas frente a amenazas no militares; o el papel del Consejo frente a temas de Seguridad (Teixeira Jr., 2011).

Sobre el primer punto, por ejemplo, encontramos el creciente involucramiento de las Fuerzas Armadas en temas de Seguridad en Brasil desde 2010 y, en menor medida, Argentina; la participación militar de Perú y Bolivia en conflictos ambientales; Colombia frente a las guerrillas; o la militarización de las políticas domésticas en Venezuela. En cuanto a las relaciones extra regionales, el vínculo de Colombia con Estados Unidos, de Venezuela con Rusia e Irán, o de la Argentina con China son ejemplos de la falta de consenso sobre el posicionamiento estratégico de la región. Por otro lado, si bien la agenda de seguridad estadounidense centrada en el combate al narcotráfico y el terrorismo ya había sido parcialmente superada en los últimos años del periodo estudiado, la subregión andina y del Cono Sur mantuvieron sus dinámicas disímiles en parte por la falta de la articulación efectiva que pregonó Brasil. Todos ellos fueron factores que afectaron la capacidad de alcanzar mayores niveles de cooperación (Comini, 2010).

Desde 2014, ya se advierten dificultades en el funcionamiento general de UNASUR por la falta de acuerdos comunes y voluntad política entre los miembros, fundamentalmente a raíz de la crisis política y económica en Brasil, con la posterior llegada de Michel Temer al gobierno, y la asunción de Mauricio Macri y Pedro Kuczynski en miembros clave como Argentina y Perú respectivamente. Aquella situación derivó en un creciente cuestionamiento al discurso bolivariano y las implicancias del conflicto político en Venezuela, como los flujos migratorios y las relaciones con otras potencias, que fueron tensando la resistencia del organismo hasta su desarticulación. Esta no fue una cuestión menor, pues la UNASUR contaba con los mecanismos institucionales para actuar en supuestos de ruptura democrática y para la solución pacífica de las controversias que se mostraron inútiles ante aquel escenario.

Estos vaivenes tuvieron efectos directos en el desarrollo de las acciones diagramadas dentro del Consejo, como podemos ver a través del resumen de los Planes de Acción realizado por RESDAL (2016). Mientras que en 2011 el total de actividades no superaron las veinte, en 2012 alcanzaron su máximo desarrollo rozando las treinta. Si bien hubo un retroceso que se mantuvo relativamente en torno a veinticinco entre 2013 y 2015, para 2016 se registró una caída abrupta hasta apenas superar las diez actividades anuales. Es de destacar que, durante todo el periodo, la mayoría de las acciones estuvieron vinculadas a políticas de defensa, cosa que se invirtió coincidentemente en el último año. Con gran diferencia respecto al primero, las actividades referidas a formación y adiestramiento fueron el segundo grupo de mayor desarrollo junto a las de cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, quedando las relacionadas con la industria y tecnología de Defensa en último lugar.

Para 2016, ya el panorama general de la integración y cooperación regional, al igual que las políticas exteriores de varios de sus miembros, se habían deteriorado en gran medida (Vitelli & Milani, 2019). A partir de este momento, las actividades del Consejo decrecieron considerablemente a comparación de años anteriores al igual que las reuniones de mandatarios, y tampoco se realizaron reuniones de ministros de defensa. El *impeachment* a Dilma Rousseff motivó la convocatoria de una reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores luego de dos años de la última, en ella, la intención brasilera de lograr consensuar una decisión chocó con las posturas de



Argentina y Colombia sobre no tomar postura al respecto como organización, más allá de declaraciones sobre irregularidades del proceso por parte del Secretario General, el pedido de reunión de Evo Morales y del reconocimiento de un quiebre institucional por el Presidente Pro Tempore Nicolás Maduro (Gutiérrez Sánchez, 2019).

Las limitaciones ya mencionadas pueden ejemplificarse en el tratamiento que se hizo a la destitución de Lugo en Paraguay en 2012, en la que la afinidad política y la convergencia en la acción derivaron en la suspensión del país y el seguimiento del proceso electoral por iniciativa brasilera, aún cuando el 2do. Protocolo Adicional sobre compromiso democrático no había entrado en vigor, bajo la justificación de que no hubo respeto por la debida defensa y la poca fundamentación de las causas (Soler, 2013). Ello contrasta con el caso de Brasil, en el que la percepción asimétrica entre los miembros por la cual se decide la aplicación de los mecanismos favoreció la improbabilidad de que se actuara de igual manera ante el gigante regional (Gómez Martín, 2018).

De esta forma, más que ser la expresión de un movimiento regional sólido, se puede interpretar que la iniciativa fue una parte integral del intento de Brasil por consolidar su papel regional y aumentar su influencia global. Ello no resta importancia al hecho de que se pudo percibir una convergencia regional en cuanto a abogar por mayores márgenes de autonomía internacional, al igual que en otras cuestiones como una visión cooperativa, una diferenciación laxa entre Seguridad y Defensa, el gobierno civil de la Defensa y la defensa del régimen democrático (Vitelli, 2011). Otros aspectos novedosos de esta experiencia fueron la adopción de un posicionamiento estratégico de la región que, en grandes líneas, cuestionaba la visión estadounidense, al tiempo que ponía el foco en la idea de soberanía nacional (Serbin, 2010)

En el caso de Argentina, en congruencia con los postulados formulados en sus directivas, la formación y capacitación fueron los ejes de participación principales del país en el organismo. La promoción y otorgamiento de recursos a estas actividades podrían analizarse *“como un medio de reequilibrar su capacidad militar frente a Brasil, a través de un mecanismo de poder blando en un momento clave de definición y configuración del pensamiento estratégico regional”* (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014: 517). La mirada argentina también influyó en la labor del CEED en asuntos como recursos naturales estratégicos; además de tener un rol protagónico junto a Brasil en iniciativas como la construcción de aviones de entrenamiento y no tripulados.



Por otro lado, la participación en UNASUR fue funcional para sumar apoyos en sus reclamos frente a Reino Unido y avanzar en su objetivo de posicionar la “Cuestión Malvinas” como causa regional. En este sentido, destacan el compromiso alcanzado en 2010 para vetar el ingreso de buques con bandera de las Islas Malvinas a puertos de los Estados miembros, y la comunicación al gobierno argentino sobre aquellos que tengan ruta a las islas con cargas destinadas a actividades minerales o hidrocarburíferas ilegales.

En cuanto a Brasil, su apreciación pragmática sobre la región como una plataforma de proyección internacional ha dañado su capacidad de atraer y cooptar a otros actores por medio de mecanismos consensuales (Nye, 2005). Por otro lado, si bien hubo muestras de querer tener un rol más protagónico en la escena internacional, también ha existido una inclinación a la automoderación para no involucrarse en demasía en temas ideológicos o conflictivos (Riquelme Rivera, 2018). A ello sumemos la contradicción que se dio entre el énfasis puesto en la autonomía estratégica como política exterior en un mundo multipolar, el creciente involucramiento de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y la mejora del relacionamiento con Estados Unidos (Vitelli & Milani, 2019).

Como beneficios de su involucramiento, podemos desatacar los avances en la formación de civiles y militares en temas de Defensa, por ejemplo, por medio de la organización del Curso Avanzado de Defensa Sudamericano. También desataca de este periodo, la percepción, por parte de Estados Unidos y algunos otros miembros, de Brasil como factor de estabilización en la región.

Por otro lado, si bien significó un paso mayor en lo que hace a la cooperación regional en temas de Seguridad y Defensa, el hecho de que el CDS funcionara bajo la premisa del consenso como criterio primario para la toma de decisiones, al tiempo que carecía de poderes vinculantes para su cumplimiento, fue percibido como un potencial constringente a lograr una reacción rápida y efectiva en caso de un conflicto regional severo (Costa Vaz, Fuccille & Pereira Rezende, 2017). Sumado a ello, la convivencia temporal de varios gobiernos con características compartidas en la región facilitó y hasta podría aducirse que fue la principal razón de su creación. Esta condición, afectó la capacidad de mantener una continuidad en sus propósitos y acciones cuando hubiera cambios de gobierno con distinto signo político. De esta forma, para autores como Sanahuja (2010) y Diamint (2013), se trató de un desarrollo

institucional que, replicando el modelo de su organización creadora, se basó en una matriz clásica de cooperación internacional, sin un horizonte certero de integración ni una razón integradora con capacidad de proyectarse a largo plazo.

Como conclusión, podemos considerar la experiencia del Consejo de Defensa Suramericano como un intento original y ambicioso en comparación con lo que se había hecho hasta el momento, en un contexto donde había una idea compartida regionalmente en cuanto a fortalecer la proyección global de los Estados de forma pragmática, los vínculos entre varios mandatarios, y superar los problemas de experiencias previas. De esta forma, se configuró como un mecanismo institucionalmente ligero y con objetivos moderados que favoreció la cooperación y diálogo en ámbitos novedosos. Ello contribuyó a incrementar la confianza, y previsibilidad entre los miembros, reforzando la consideración de que los beneficios de la cooperación son mayores a los costos de retomar lógicas geopolíticas o disuasorias. Es justo decir que el proceso, aún con importantes limitaciones y desavenencias, aportó significativamente a uno de los principales objetivos compartidos, la consolidación de la región como una Zona de Paz.

# Capítulo IV - Dimensión Estratégico- Militar

### 13. Estrategias y operaciones coordinadas en materia de Seguridad y Defensa

En el presente apartado se tratarán las estrategias y operaciones en las áreas de Seguridad y Defensa en las que Brasil y Argentina han actuado de forma conjunta o coordinada en el periodo estudiado. De esta forma, veremos con ejemplos concretos el desarrollo de la cooperación entre ambos países en actividades vinculadas al adiestramiento conjunto, operaciones de paz y posicionamiento estratégico.

Mientras que desde la Argentina se ha apuntado a la necesidad de lograr una integración regional en materia de defensa desde los años noventa, en Brasil la dirigencia política e incluso los mandos de sus Fuerzas Armadas han sido partidarios de una cooperación que lo coloque como un primero entre sus vecinos. Este último objetivo con vistas a preservar su autonomía, partiendo de las diferencias que reconoce en sus capacidades respecto a los demás países de la región, su aspiración a ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y su rol como actor global en Sudamérica con proyección hacia el Caribe, África, la comunidad lusófona, la Antártida y el llamado Sur global (Lechini, 2009).

Como ya describimos anteriormente, la inserción internacional planteada por Argentina en este periodo situó a la región sudamericana como área prioritaria, seguida por Latinoamérica. De esta manera, complementado con la participación en organismos como UNASUR, se desarrollaron acciones bilaterales y regionales directas en el ámbito de la Defensa.

Destacan aquí la constitución de la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur con Chile, y de la Compañía de Ingenieros Binacional “Libertador Don José de San Martín” entre Argentina y Perú, para empleo en operaciones de paz dentro del marco de la ONU. En la misma línea, participó en el mecanismo *ad hoc* “2x9” para coordinar acciones en Haití junto a Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. Sobre este asunto, y pesar de que las misiones de paz son consideradas actividades subsidiarias de las Fuerzas Armadas, hoy se erigen como un instrumento importante de la política exterior para el sostenimiento de la imagen y proyección del Estado (D’Araújo, 2013).

Por medio de datos del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina (2012, 2014 y 2016) de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), podemos observar que para 2014 la Argentina aportaba el 14% de los efectivos latinoamericanos que participaban en misiones de paz de la ONU, mientras que Brasil otro 28%. En tanto, para el año 2016 se destaca que ambos países se encontraban colaborando de forma conjunta en las misiones del Sahara Occidental (MINURSO); Chipre (UNFICYP) -en la que el contingente argentino llegó a ser el más numeroso-; y Haití (MINUSTAH), ésta última comandada por Brasil.

De esta forma, las operaciones de paz han sido un punto de convergencia entre ambos Estados en el que han podido articular intereses, objetivos y acciones compartidas. Ello no solo ha contribuido a la redefinición de conceptos y de la cooperación en términos políticos, sino también a la preparación y experiencia de las Fuerzas Armadas (Silvestre & Winand, 2018).

Los ejercicios con la India y Sudáfrica también fueron un punto importante del periodo para Brasil, empleando cada vez más cantidades de recursos y medios en las operaciones navales. También ha registrado iniciativas importantes, por ejemplo, en la cooperación con Paraguay en la zona de la Triple Frontera por medio de operaciones y ejercicios conjuntos e intercambio de información. Ello como parte del acuerdo de cooperación militar de 1995 y renovado en 2016, inaugurando un mecanismo de consultas políticas y evaluación estratégica entre los ministerios de Defensa y exteriores de ambos países (Ministério da Defesa, 2016).

Es de resaltar que los ejercicios conjuntos entre Argentina y Brasil han sido los de mayor frecuencia, historia y empleo de recursos. Dentro de los países integrantes de UNASUR, Argentina y Brasil fueron con diferencia, los dos miembros que más ejercicios bilaterales realizaron en el periodo estudiado. A modo de ejemplo, en la confluencia de los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay se desarrolla la operación combinada Acrux entre las marinas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia desde 1999. En esta, se desarrollan ejercicios militares fluviales que favorecen la interoperabilidad y la capacitación técnica en una zona clave para los países involucrados (Cossul & Carneiro, 2017).

La Operación Fraternal, realizada anualmente desde 1978, tiene como objetivo optimizar el nivel de interoperabilidad y adiestramiento de las unidades navales en el

planeamiento y ejecución de las operaciones conjuntas como maniobras tácticas, transferencia de petróleo en el mar, oposición de superficie, entre otros (Wesley, 2017). De forma complementaria, se realizan los ejercicios ARAEX para adiestramiento en operaciones aéreas desde portaaviones, los Anfibio Combinado para misiones de desembarco y uso de unidades anfibias, los SAR SUB sobre operaciones de búsqueda y rescate, y los PASSEX para ejercitación de maniobras y despliegues combinados.

Por su lado, los ejercicios Hermandad consisten en una simulación constructiva de operaciones de combate convencionales entre fuerzas terrestres de los Estados Mayores Conjuntos, contando además con la presencia de oficiales paraguayos y uruguayos invitados para participar en el planeamiento operacional. Iniciada en 2006, se planteó como instancia para el intercambio de experiencias operacionales, doctrinarias y, principalmente, para el estrechamiento de los lazos de amistad entre ejércitos (Varela, 2021).

En el caso de las Fuerzas Aéreas, los ejercicios Plata y TAMBA apuntan al entrenamiento de pilotos y controladores de defensa aérea para combatir el tráfico aéreo ilícito en la frontera compartida (Lorenzini, 2017). Los ejercicios Flecha de Plata, por otro lado, buscan lograr la interoperabilidad entre medios aéreos de baja performance para operaciones de apoyo de fuego a fuerzas de superficie (Libro Blanco de la Defensa 2010).

El ejercicio Guaraní, realizado desde 2011 luego de las suspensiones entre 2008 y 2010, se trata de operaciones de adiestramiento combinado a nivel de unidad, entre los ejércitos de Argentina y Brasil. Dirigida por un Estado Mayor combinado, establece una Fuerza de Tarea mecanizada y con apoyo aéreo para el desarrollo de un glosario común en términos militares, la utilización de recursos conjuntos y desarrollar una doctrina combinada de operaciones de guerra convencionales, siendo el primero de su tipo desde el siglo XIX (Reis, 2018).

La operación Yaguareté destinada a la ejecución de ejercicios con tropas aeromóviles destaca por el empleo de fuerzas de despliegue rápido de ambos países, lo que permite su adiestramiento y aptitud para el pronto empleo ante situaciones de emergencia en todo el territorio. En un sentido similar se desarrollan los tradicionales

ejercicios Saci y Duende de forma intercalada en ambos países para operaciones de asalto aeroterrestre a nivel de unidad con tropas paracaidistas (Reis, 2018).

Han sido numerosos también los ejercicios que desarrollaron Argentina y Brasil de forma multilateral entre 2008 y 2016. Podemos mencionar aquí los ejercicios UNITAS con Estados Unidos y Venezuela; Cruz del Sur y ASPIRANTEX con Uruguay; ATLASUR con Sudáfrica y Uruguay; o Intercambio Sur con Chile, Estados Unidos y Perú. Además de participar en otros tantos con países como Canadá, República Dominicana, Ecuador, Francia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Bolivia, Paraguay, El Salvador, México, Colombia, Costa Rica, Bélgica, Alemania, India, o Rusia.

Examinando el Anexo 2, observamos que en las ejercitaciones conjuntas han preponderado las de tipo convencional, es decir, aquellas que tienen por objeto el adiestramiento en las operaciones contra fuerzas regulares. En este caso, el 80% de los ejercicios realizados en el periodo estudiado por Argentina fueron junto a países sudamericanos, siendo Brasil el socio más recurrente con 30%, seguido de Chile. Otra cuestión que surge a la vista al analizar estas actividades es que generalmente se optó por la realización de ejercicios específicos y bilaterales por no requerir demasiados arreglos, siendo la mayoría de los ejercicios multilaterales programados y dirigidos por Estados Unidos, al tiempo que predominan los intercambios entre fuerzas homónimas individuales y no tanto entre fuerzas combinadas, (Bianco, 2016). En este sentido, los ejercicios específicos de la Armada representaron el 28% en el periodo 2010-2014, la Fuerza Aérea otro 28%, y el Ejército 54%; ello contrastó con la tendencia mantenida entre 2005 y 2009 donde la Armada protagonizó más de la mitad de los ejercicios, frente al 25% de cada una de las otras fuerzas (Libro Blanco de la Defensa 2010).

En los últimos años del periodo estudiado se observa una caída en la cantidad de ejercicios combinados que llevaron a cabo, especialmente en el caso de Argentina. Esta situación coincide con la cada vez más creciente diferencia tanto en materia presupuestaria, como tecnológica y de adiestramiento, e incluso administrativa entre las Fuerzas Armadas de los dos Estados.

Comenzando en el año 2008 nos encontramos que los ejercicios Duende, SACI y Guaraní, habiendo sido aprobados por el Congreso, fueron suspendidos a causa de

restricciones económicas por el lado argentino (Lafferriere & Soprano, 2015), una situación similar se dio con el ejercicio Guaraní de 2010. Estas suspensiones implicaron un freno a la continuidad que venía dándose en el fortalecimiento de las relaciones entre las fuerzas de ambos países, con experiencias muy valiosas en lo que refiere a interoperabilidad; aun cuando en la mitad de esos casos se trataban de ejercicios de planeamiento que no requerían una extensa movilización de medios. Ello coincidió con el corrimiento de figuras como Chávez, Lula y Néstor Kirchner como primeros promotores de la unidad regional hacia 2011, y la creciente tensión en la relación con Estados Unidos, derivando en la diversificación de vínculos como los acuerdos con Rusia y China (Calderón, 2018).

El énfasis puesto por la Argentina en los ejercicios combinados, desde el plano político-discursivo supone una expresión de las definiciones de su política de defensa, caracterizada como defensiva, autónoma y cooperativa. Sin embargo, no hubo una correspondencia con los requisitos de actualización, mejoramiento y mantenimiento de las capacidades y recursos materiales y humanos que la misma dirigencia política reconocía necesarios. Se podría discutir si esta elección de fijar como objetivo la integración regional en Defensa respondió a una verdadera vocación de cooperación de los gobiernos o una manifestación de las debilidades estructurales de su propio sistema que conducían a la necesidad de delegar parcialmente las responsabilidades de su propia defensa nacional a otros países (Lafferriere & Soprano, 2015).

Las experiencias positivas de ejercicios como Lazo Fuerte, que constituyó la base para otros como Duende, SACI y Guaraní, deben ser ponderadas a la hora de plantear futuros intercambios bilaterales o regionales. Al mismo tiempo, es necesario balancear el empleo y la distribución de recursos limitados de la Defensa en misiones subsidiarias, pues un excesivo acento en ellas atenta contra el demandante esfuerzo de preparación para el cumplimiento de las funciones convencionales (Lafferriere & Soprano, 2015).

Analizando los informes de los ejercicios desarrollados surgen coincidencias en cuanto a los objetivos que motivaron su ejecución. Entre estas encontramos el refuerzo de los lazos de confianza, amistad y cooperación entre las instituciones, con énfasis en la comprensión mutua y las relaciones personales, al tiempo que ejercitar los medios y conducción para actuar en escenarios complejos. También el compartir e intercambiar informaciones relativas a las actividades operacionales específicas,



desarrollar la interoperabilidad entre las fuerzas y sus diversos sistemas, y establecer las bases para una doctrina y terminología común (Bianco, 2016).

Por su lado, el balance de estas operaciones también muestra puntos en común a la hora de considerar que las diferencias en medios y sistemas entre los involucrados han derivado en dificultades para la eficiencia operacional y la economía de recursos. En muchos casos se optó por mantener las estructuras de conducción de periodos anteriores por el incremento en los tiempos de ejecución si se realizaba la integración y formación pretendida; en otros, se desarrollaron ejercicios de planeamiento y conducción acotados para luego utilizarlos en la ejecución con tropas en el terreno. De esta manera, en general se optó por una distribución legal de las funciones por encima de una correcta integración que afectó la eficiencia operacional.

Si bien hubo avances en la confección de un glosario común en términos militares, en lo doctrinario se mantuvieron fuertes diferencias por la complejidad que involucra en aspectos culturales, políticos y profesionales. Esta cuestión se vio reflejada en las organizaciones responsables de la conducción a la hora del planeamiento, control y gestión de las operaciones combinadas.

## **14. Medidas de construcción de confianza mutua impulsadas**

El presente segmento aborda las iniciativas y medidas de construcción de confianza mutua que se llevaron a cabo durante el periodo 2008-2016 por parte de Argentina y Brasil. No nos centraremos en los avances que se dieron dentro del marco de UNASUR como la metodología para medición de gastos en Defensa, ni el registro de inventarios militares, intercambios de experiencias en operaciones de paz, y demás cuestiones por haber sido mencionadas en el capítulo anterior.

La relevancia de estas medidas radica, como ya se ha desarrollado anteriormente, en que constituyen un elemento fundamental en la configuración de un modelo de Seguridad Cooperativa al buscar reducir los factores de incertidumbre y desconfianza, superar las percepciones de adversidad, y así el riesgo de conflictos y tensiones incentivando la cooperación y la transparencia en el ámbito de la Defensa (Cuniberti, 2010).

En la práctica, ello se da por medio del intercambio de información verificable de cuestiones como presupuestos y doctrinas de Defensa, el despliegue y movimiento del instrumento militar, o sobre los sistemas y capacidades militares (Rojas Aravena, 2002). Si bien estas son un instrumento para organizar la seguridad a partir de la cooperación basada en el Derecho Internacional, por sí solas no resuelven el conflicto o las diferencias de intereses que haya entre los Estados. Mas bien, promueven el intercambio de información y el diálogo para lograr previsibilidad y transparencia en los comportamientos estatales (Caro, 1994).

De acuerdo con Caro (1994), al analizar la región sudamericana se aprecian tres campos centrales para las medidas de confianza mutua que, a pesar del tiempo transcurrido desde su trabajo, mantuvieron vigencia en el periodo estudiado e incluso dotados de un mayor impulso e institucionalidad. Estos campos son la reducción de los conflictos militares entre países limítrofes por medio de acuerdos y mecanismos de resolución pacífica; el control de armas nucleares y presupuestos militares nacionales; y el incremento de la cooperación política, económica y militar.

En el caso de Argentina, la prioridad otorgada a la región se vio reflejada también en la suscripción de veintinueve acuerdos bilaterales con otros Estados sudamericanos, por ejemplo, los firmados en 2008, 2011 y 2012 con Chile como el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo, o el Comité Permanente de Seguridad. Con Uruguay se avanzó en el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Cooperación entre los ministerios de defensa de ambos países y otros similares en 2010 y 2012. Otros acuerdos de cooperación con socios regionales en la materia han sido Bolivia en 2008, Colombia en 2011 y 2014, Ecuador en 2008, Paraguay en 2010 y 2012, Perú en 2008 y 2010, Surinam en 2014, y Venezuela en 2012 (Libro Blanco de la Defensa 2015).

Ampliando la proyección hacia Latinoamérica, encontramos mecanismos similares con Nicaragua, México y El Salvador en el periodo estudiado. Mientras que se alcanzaron otros con países extrarregionales con Marruecos, España, Francia, Italia, Israel, Ucrania, Sudáfrica, China y Rusia (RESDAL, 2016). En el mismo periodo también se iniciaron negociaciones con países como Guatemala, Estados Unidos, India, Angola, Países Bajos, Alemania, Polonia, Bielorrusia, Turquía y Eslovenia (Libro Blanco de la Defensa 2015).

Otras cuestiones importantes han sido los intercambios de experiencias y capacitación en materia antártica con Bolivia y Perú, facilitando también la utilización de las bases argentinas. También el establecimiento de la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC) y la Patrulla Antártica Terrestre con Chile para el control y apoyo mutuo en cuestiones ambientales, emergencias o de salvamento. Adicionalmente, se proyectó la utilización de la Base Antártica Logística Conjunta Petrel como enlace logístico entre las diversas bases nacionales y extranjeras con el continente americano. De este periodo destaca la ya mencionada creación, por iniciativa argentina, de la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ) en 2008, destinada a promover la estandarización del entrenamiento y capacitación en misiones de paz (Libro Blanco de la Defensa 2015).

Entre las principales iniciativas de Brasil se destaca, por ejemplo, el acuerdo de cooperación en Defensa con Francia para la compra de submarinos y el desarrollo de un submarino nuclear, proyecto de larga data. En tanto, en su proyección hacia el Atlántico Sur y África, podemos encontrar los acuerdos con Sudáfrica sobre desarrollo de misiles y sistemas de vigilancia satelital, y la participación junto a este país y la India en ejercicios navales. También los acuerdos de cooperación técnica y con otros países como Angola, Santo Tomé y Príncipe, Guinea Bissau, Camerún; además de los acuerdos en el marco de la CPLP. Argentina, en tanto, también ha ido incrementando su relacionamiento con otros actores africanos como Sudáfrica, Nigeria y Angola en Defensa, y a través de la participación en las cumbres de las Cúpulas América del Sur-África ha logrado apoyo político y diplomático en la cuestión Malvinas.

Por su parte y en consonancia con su proyección hacia África, Brasil ha suscripto acuerdos con Mozambique y Namibia en 2009; también con Angola, Guinea Ecuatorial, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, y Senegal en 2010. Más tarde, en 2014 otro con Namibia, y con Cabo Verde dos años más tarde. Destacan aquí los acuerdos de asociación estratégica con Sudáfrica que permitió una mayor cooperación en el desarrollo de tecnologías para la Defensa y ejercitaciones conjuntas.

En la zona de América Central también alcanzó acuerdos con Guatemala en 2009, en 2010 con Haití, con Antigua y Barbuda y Jamaica en 2014, Mientras que se iniciaron negociaciones y otros acuerdos en tramitación con El Salvador, Honduras,

San Cristóbal y Nieves, y República Dominicana. En contraposición, hubo avances más austeros con otros países sudamericanos como la creación de una Comisión Binacional de Defensa con Colombia; y acuerdos con Perú y Surinam en 2008, Guyana en 2009 y Uruguay en 2010. Sin embargo, se desarrollaron iniciativas importantes como el lanzamiento en 2010 de la Nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica con sus vecinos miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (Ferreira *et al.*, 2016).

En 2008 Brasil lanzó el Programa de Desarrollo de Satélite de Navegación Global con Rusia, más tarde en el mismo año otro programa para distribución de informaciones satelitales con la India. Entre 2009 y 2010, destacan cinco acuerdos sobre cooperación espacial con China. Luego de este periodo, recién en 2015 se alcanzaría otro acuerdo en la materia con Ucrania. En materia nuclear, fueron significativos los diversos protocolos de cooperación establecidos principalmente con países de África, Europa del Este, Oriente Medio y Asia.

En su vinculación con el “norte”, encontramos diversos acuerdos desde 2009 con Francia para la transferencia de tecnología y cooperación para el desarrollo de los submarinos mencionados anteriormente, al igual que para intercambio de informaciones. Mientras que, en 2010, 2012 y 2014 alcanzó acuerdos con Italia para el desarrollo de vehículos blindados y cooperación técnica. En el caso de Suecia, se acordó para el desarrollo de cazas de combate en 2015. Otros actores con los que se avanzó en este sentido fueron Estados Unidos, España, Polonia, Serbia, Alemania, Reino Unido, Rusia y República Checa, todos en 2010. En los años posteriores alcanzó acuerdos con diversos actores como Países Bajos, Israel, Turquía, India, Timor Oriental, Australia, Emiratos Árabes Unidos y China (Lima *et al.*, 2017).

Respecto a las medidas implementadas entre Argentina y Brasil, destacan la firma del Acuerdo Marco de Cooperación en el Ámbito de la Defensa en 2005 en Puerto Iguazú, y su Protocolo Complementario de 2008 para la profundización de la cooperación en áreas como infraestructura, energía, nuclear; y la investigación, desarrollo y producción en la industria de Defensa (Ugarte, 2016b). En este sentido, vale destacar la firma de la Alianza Estratégica en Industria Aeronáutica en 2014, que posibilitó el proyecto de desarrollo conjunto del vehículo aerotransportable de propósitos generales Gaucho, de drones o del avión de transporte militar KC390 entre

FAdeA y EMBRAER, y el intercambio de experiencias en cuestiones de defensa cibernética (Marins, 2020).

En 2010, la Declaración de San Juan suscripta entre Cristina Fernández y Lula da Silva incluyó una serie de acuerdos en cooperación nuclear para la construcción de reactores en conjunto, para la industria naviera y usos médicos (Doval & Varela, 2015). Luego, en enero de 2011, firmaron un acuerdo de cooperación entre las comisiones nucleares nacionales para el desarrollo de combustible nuclear, y que, siguiendo el ejemplo de la cooperación histórica en esa materia, también sirve para fomentar la confianza mutua (Abdenur & Neto, 2014). Encontramos, además, la suscripción de las Normas de Elaboración de Publicaciones de Doctrina Combinada para el Empleo Militar de las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil en 2012, que apuntó a definir los principios de organización, instrucción y equipamiento militar en caso de un empleo combinado.

En septiembre del mismo año, se dio la Declaración Conjunta de Ministros de Defensa que reafirmó la importancia de la relación estratégica en Defensa y se lanzó el Mecanismo de Diálogo Político Estratégico Viceministerial. Se reafirmó, además, la necesidad de mantener el Atlántico Sur como Zona de Paz libre de armas nucleares; la coordinación de posiciones y acciones en torno a UNASUR y a la misión en Haití; y la cooperación entre Fuerzas Armadas en las operaciones de mantenimiento de paz y en ejercicios conjuntos. Sobre la industria de Defensa, se acordó avanzar en la investigación y producción en la construcción naval y aeroespacial.

Destacan de igual manera las Conferencias Bilaterales de Estado Mayor realizadas cada dos años desde 2012 y las Reuniones Regionales de Intercambio Militar anuales, además de las agregadurías militares en las misiones diplomáticas que mantienen un intercambio fluido.

La publicación de los Libros Blancos de Defensa en ambos países también fortaleció la confianza mutua al establecer el entendimiento normativo y político en temas fundamentales como sus posicionamientos estratégicos, las funciones de las Fuerzas Armadas, la evaluación del entorno geopolítico, el establecimiento de sus objetivos y la importancia de la cooperación regional (Pacheco Gaitán, 2016).

Si bien hubo predilección por la actuación en el espacio de UNASUR por parte de ambos países, se continuó participando regularmente en mecanismos de

construcción de confianza en otras instituciones multilaterales. En el caso de la OEA, a través de los reportes anuales y notificaciones sobre transparencia en las adquisiciones de equipamiento convencional, y los informes sobre aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad. También en el Registro de Armas Convencionales y en el Informe sobre Gastos Militares de Naciones Unidas; en el Inventario de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y acuerdos de cooperación de la Junta Interamericana de Defensa; o participando en las Conferencias de Ejércitos Americanos y en el Régimen de Control de Tecnología Misilística.

Según Rojas Aravena (2014), al promediar la década de 2010, se observaron avances destacables para la integración y la construcción de confianza en la resolución de conflictos transfronterizos; acuerdos de desarme en lo relativo al control de armas químicas, biológicas y atómicas; mayor cooperación entre las instituciones castrenses; y la publicación de documentos e información en materia de Defensa. Si bien la mayoría se desarrollaron con amplio apoyo en el plano bilateral o dentro de UNASUR, estas estrategias han demostrado una efectividad limitada a la hora de afrontar los nuevos problemas de seguridad. En este contexto, se hace necesario repensar la Seguridad Cooperativa en el marco de los desafíos actuales, con un sentido práctico y yendo más allá de la concertación política.

Para finalizar, concordamos con Moraes (2010), quien plantea que, al asumir el poder, los gobiernos se encuentran con un Estado que les precede, siendo las Fuerzas Armadas uno de los órganos que poseen tradiciones y valores más marcados. En este escenario, sería fructífero aprovechar los lazos y cercanía ya establecidos entre las instituciones de ambos países como base para una mayor cooperación que integre los diversos intereses nacionales.

# Conclusiones

## 15. Conclusiones

En el presente apartado desarrollamos las discusiones, conclusiones, limitaciones y recomendaciones de nuestro trabajo de investigación en base a nuestro objetivo general. El mismo fue caracterizar la evolución de las acciones llevadas a cabo en las dimensiones política, institucional y estratégico-militar de la Seguridad Cooperativa por parte de Argentina y Brasil desde la creación del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR en 2008, hasta los cambios de gobierno de 2015/16 en Argentina y en Brasil. Ello bajo el supuesto general de que las mismas estuvieron dirigidas a la idea de consolidar un sistema de Defensa regional basado en la concepción de la Seguridad Cooperativa, siendo la experiencia del Consejo de Defensa Sudamericano su principal expresión.

Dentro de la Dimensión Política, establecimos como objetivo identificar la existencia de una visión compartida de futuro común en lo que se refiere a Defensa y Seguridad a través de las diferencias y similitudes en los ejes estructurantes de las políticas de Defensa de Argentina y Brasil durante el periodo estudiado. Como ya fue abordado en el Capítulo II, al revisar los contenidos de las disposiciones políticas, encontramos que en el caso de Argentina la doctrina seguida apuntó a una estricta delimitación y separación de los temas de Defensa y Seguridad.

Los documentos oficiales elaborados entre 2008 y 2015, como las Directivas de Política de Defensa Nacional o los Libros Blancos de la Defensa, mantuvieron coherencia respecto de lo discursivo y de los lineamientos generales de la política de Defensa. Entre las principales características encontramos, como ya se mencionó, la circunscripción de lo que se entendía como seguridad interior y defensa nacional; el refuerzo del control civil sobre las Fuerzas Armadas; el respeto de los derechos humanos y el sistema democrático; la reestructuración y actualización de los medios y organización de las Fuerzas Armadas en base al planeamiento por capacidades; y la promoción de la cooperación internacional.

En cuanto a los temas prioritarios establecidos en las mismas normativas encontramos la búsqueda por avanzar hacia un Sistema de Defensa Subregional, afianzando nuevas instancias como el Consejo de Defensa Sudamericano y otras existentes. Este punto guarda relación con otras cuestiones de interés como la participación en misiones de paz; operaciones de ayuda a la comunidad nacional e



internacional; el establecimiento de medidas de construcción de confianza mutua; la protección de recursos naturales compartidos; la consolidación de la región como zona de paz; el intercambio en la formación de medios; y la cooperación en la industria de Defensa. De forma complementaria, se priorizaba en orden de actuación a la región sudamericana, el Atlántico Sur, América Latina, luego América, y finalmente el resto del mundo, en especial con el “Sur global”. Se dedicó, además, un apartado a la reivindicación sobre la cuestión de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, abogando por la solución pacífica negociada y la presión diplomática con apoyo de la comunidad internacional, al tiempo que advierte sobre los peligros ambientales y militares para la región por la presencia del Reino Unido. Otra situación particular del caso argentino ha sido el interés por afianzar su accionar en el territorio antártico y ampliar las capacidades de control sobre el Atlántico Sur.

Por otro lado, se catalogaron nuevos desafíos a la seguridad internacional como el terrorismo y el crimen organizado, las crisis internas de diversa índole, y la cuestión ambiental. Al mismo tiempo, el desarrollo en materia aeroespacial, nuclear, comunicacional y cibernética fueron establecidos como objetivos estratégicos en el plano doméstico. En el mismo sentido, también se le daba expresa importancia a la protección de los abundantes recursos estratégicos que posee el país ante la creciente preocupación por las disputas que puedan darse por su escasez. Respecto de sus operaciones, se contempló la vigilancia y reconocimiento aeroespacial; el control y patrullado marítimo; el apoyo logístico a la actividad antártica; misiones de paz y fuerzas binacionales de paz; la ayuda humanitaria nacional y a otros Estados; y el comando aeroespacial.

Por su parte, Brasil ha mantenido una diferenciación más laxa entre el ámbito de la Defensa y la Seguridad. En este caso, la Defensa es concebida como las acciones y medidas estatales, fundamentalmente militares, tendientes a garantizar la Seguridad como condición libre de amenazas y presiones; abarcando ámbitos como la defensa civil, la seguridad pública, el desarrollo nacional, entre otros. Si bien las Fuerzas Armadas están destinadas a la defensa del territorio, soberanía e intereses nacionales, se diferencia en la consideración de que las amenazas contra aquellos son preponderantemente externas, sin excluir su actuación frente a peligros internos y la colaboración con las fuerzas de seguridad. En consonancia, la institución castrense mantuvo atribuciones más amplias que su contraparte argentina en cuanto

a su conducción y planificación interna, influencia sobre la política de Defensa, y participación en actividades domésticas.

En lo que refiere a los sectores considerados como estratégicos hubo coincidencias con los enunciados por Argentina en lo que refiere al nuclear, espacial y cibernético. Mientras que en los temas prioritarios para la preparación de las Fuerzas Armadas se planteó el monitoreo de los espacios jurisdiccionales, la amenaza militar en la Amazonia, las consecuencias de los conflictos extrarregionales, las acciones de garantía de la ley y el orden interno, y la penetración de sus fronteras. Hubo, además, otras cuestiones que coincidieron con la visión argentina como las operaciones de paz, la ayuda humanitaria, el interés en la Antártida, la protección de los recursos naturales, las “nuevas amenazas”, y la necesidad de la cooperación en el Atlántico Sur. Este último espacio se configuró como espacio prioritario, al igual que en el caso argentino, junto a Sudamérica y el resto de América, pero diferenciándose en el interés dado al África Occidental, los países lusoparlantes y Europa. En cuanto a las premisas de organización de las Fuerzas Armadas se siguieron prácticamente los mismos lineamientos en ambos países, como el planeamiento en torno a capacidades de control, movilidad estratégica y presencia, además de la interoperabilidad, capacitación, optimización de recursos, actualización tecnológica y reposicionamiento de medios.

Como ya señalamos en el capítulo correspondiente, Argentina no se planteó seriamente una hipótesis de empleo externo de sus Fuerzas Armadas, al tiempo que se limitaba su actuación interna; ello derivó en una situación donde la preparación y adecuación real del sistema de Defensa mostró limitados avances en comparación con la faz discursiva de la política. No por ello debe menospreciarse la importancia que tuvo la actualización doctrinaria y la impronta que se le dio a la política de Defensa sobre los objetivos y proyección del país, luego de un largo periodo donde estos temas eran escasamente discutidos.

Brasil, por su lado, mantuvo una política de Defensa más flexible, amplia y ambiciosa; fruto de su propio proceso histórico, su auspiciosa situación económica, y su creciente poder de proyección internacional durante el periodo estudiado. Si bien se plantearon objetivos audaces, las Fuerzas Armadas contaron con considerable respaldo político y material que les permitió cumplirlos en buena parte. En este sentido, la política seguida por Brasil durante este periodo apuntó a consolidar su

papel como líder regional y ampliar su inserción internacional; mientras que en el caso argentino se trató más bien de procurar una mayor cooperación regional en Defensa que le permitiera al país mantener una adecuada protección.

La Dimensión Institucional, por otra parte, tuvo como fin describir la institucionalización, objetivos y evolución de los procesos de integración en materia de Defensa y Seguridad en los que participaron ambos estados desde 2008 a 2016, enfocándonos específicamente en el Consejo de Defensa Sudamericano. En el desarrollo del Capítulo III se expuso la importancia que tuvo la configuración de este espacio al significar el intento más avanzado y audaz en términos de consolidar un sistema de Defensa regional. Esto se dio en un contexto político regional más amplio donde la coincidencia ideológica en las dirigencias de varios países y las magras experiencias de otros organismos antecesores se conjugó para dar paso a nuevos procesos de integración.

En sintonía con lo expuesto en la Dimensión Política, el Consejo fue considerado como la pata de la Defensa en la que sustentar y ampliar la proyección regional y global de Brasil, dentro de una plataforma más grande como UNASUR. Este interés fue complementado con la pretensión argentina de avanzar en la formalización de un mecanismo de cooperación en Defensa en el que compartir algunos riesgos comunes, fortalecer su posición regional y beneficiarse de los intercambios en la materia con otros países.

Si bien registró avances valiosos en el manejo de algunas crisis, en el intercambio tecnológico y formativo, en el fomento de la confianza mutua, y en la formación de una identidad regional común en la materia; también hay que señalar su fragilidad para sobreponerse y consolidarse ante los cambios políticos de gobierno en sus miembros. Sin dudas, cualquier intento futuro por progresar en la misma dirección deberá tener en cuenta y rescatar las lecciones positivas de esta experiencia, al tiempo que sea dotado de las herramientas y debates necesarios para ser una instancia enfocada en el largo plazo.

En lo que se refiere a la Dimensión Estratégico-Militar, el objetivo fue describir las estrategias, medidas de confianza mutua, procesos de reestructuración y cooperación de los sistemas de Seguridad y Defensa de Argentina y Brasil. En aquel apartado, observamos que el periodo de 2008 a 2016 fue el de mayores niveles de

cooperación y logros en cuanto a la colaboración entre fuerzas, medidas de construcción de confianza mutua, formación conjunta e intercambio científico-tecnológico en toda la historia de las relaciones bilaterales. No obstante ello, hubo cuestiones como el aspecto doctrinario, los problemas políticos internos y el declive económico en ambos países que impidieron dar mayor continuidad y desarrollo a estas experiencias.

Propiciar y ampliar todas estas medidas deberá ser un objetivo básico de cualquier gobierno por los beneficios que conlleva tanto para la adecuación y mejora de las Fuerzas Armadas, como para la proyección internacional de ambos países y la construcción de una identidad regional común en Defensa. En este sentido, los intereses nacionales de ambos países son y continuaran siendo compatibles en gran medida, por lo que la cooperación en Defensa debería igualar el nivel de la estrecha y fundamental relación que existe entre ambos países.

Por todo lo expuesto en este trabajo, es que podemos concluir que el accionar y medidas adoptadas por Argentina y Brasil durante los ocho años analizados estuvieron orientadas a la construcción de un sistema subregional de Defensa, siguiendo muchos de los preceptos básicos propuestos por la teoría de la Seguridad Cooperativa. Habiendo sido el proceso más actual, acabado y productivo en la materia, sus enseñanzas serán esenciales para el establecimiento de la cooperación en Defensa como una necesaria política de Estado en ambos países.

## 16. Referencias bibliográficas

- Abdenur, A. & Neto, D. (2014). "O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1).
- Acosta Guzmán, H., Ramírez Benítez, E., Jiménez-Reina, J. (2019). La seguridad cooperativa en el hemisferio americano: la necesidad de una estrategia integral regional. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 259-280.
- Adler, E. (2008). The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and Nato's Post Cold War Transformation. *European Journal of International Relations*, 14(2), 195-230.
- Almeida, C. (2005). *Transparência do Orçamento de Defesa: o caso brasileiro*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Disponible en: <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-brasil.pdf>
- Almeida, C. (2010). Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das Políticas Públicas. *Opinião Pública*, 16(1), 220-250.
- Amaral Gurgel, J. (1975). *Segurança e Democracia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora-Livraria José Olympio.
- Andrade, I., Hamann, E. & Soares, M. (2019). "A Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades". *IPEA* 2442.
- Arantes de Paiva, G. (2018). "Segurança Humana", en Saint-Pierre, H. & Vitelli, M. (ed.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp Digital.
- Armony, A. (1997). *Argentina, U.S. & anti-communist crusade in Central America, 1977-1984*. Columbus: Ohio State University Press.
- Auza, F. (2013). La creación del Consejo de Defensa Suramericano y su impacto en las relaciones hemisféricas. *Revista ESGA*, 231.
- Barrios, M. (dir), Jaguaribe, H., Rivarola, A., & Calduch Cervera, R. (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- Battaglini, J. M. (2014). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales*, 41(160).
- Beltrán, V. (1992). El concepto de suficiencia defensiva. *Revista SER en el 2000*, (1).
- Bianco, M. (2016). *Adestramento Militar Conjunto – Combinado das Forças Armadas Sul-Americanas em Operações de Combate Convencionais* (Tesis de Diplomado). Escola Superior de Guerra.
- Brigagão, C. (2011). “América Latina: panorama de seguridad e integración”. *Diálogo Político*, 1.
- Brown, L. (1977). Redefining National Security. *Worldwatch Institute*, 14.
- Calderón, E. (2018). “La Defensa Argentina en el siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo”. *Revista Política y Estrategia*, 131.
- Calderón, E. (2020). “Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 68(24).
- Caparrós, M. (22 de octubre, 2009). "Adiós a las armas". *Crítica de la Argentina*. Buenos Aires. Disponible en: [www.criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=31633](http://www.criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=31633)
- Caro, I. (1994). “Medidas de confianza mutua en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad*, 132. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2346\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2346_1.pdf)
- Carter, A., Perry, W. & Steinbruner, J. (2010). *A New Concept of Cooperative Security*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- CDS (Consejo de Defensa Sudamericano). (2009). *Reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la UNASUR*. Quito: UNASUR.
- CEED (Centro de Estudios Estratégicos en Defensa). (2012). *Informe de avance a diciembre 2012 sobre conceptos e institucionalidad de seguridad y defensa, amenazas, factores de riesgo y desafíos del Consejo de Defensa Suramericano*. Buenos Aires: CEED.

- CEED (Centro de Estudios Estratégicos en Defensa). (2017). *Registro sudamericano de gastos agregados en Defensa*. Buenos Aires: CEED.
- CELS. (2016). *La riesgosa política del gobierno para las fuerzas armadas*. Centro de Estudios Legales y Sociales. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/la-riesgosa-politica-del-gobierno-para-las-fuerzas-armadas/>
- Chiappini, A. (2007). *Las nuevas amenazas y la necesidad de la reconceptualización de la Seguridad para América Latina*. Buenos Aires: VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos.
- Churchill, W. (2019). *La Segunda Guerra Mundial*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Cohen, R. (2001). Cooperative Security: From individual Security to International Stability, en *Cooperative Security: New horizons for International Order*. The Marshall Papers, 3.
- Colacrai, M. (2003). *Bush y su estrategia para un "mundo vigilado": la vuelta a la fungibilidad del poder militar*. NERINT-UFRGS.
- Collit, R. (12 de marzo de 2008). Após crise, Jobim quer criar grupo de defesa sul-americano. *Estadão*. Disponible en: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-crise-jobim-quer-criar-grupo-de-defesa-sul-americano,139030>
- Comini, N. (2010). "El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales". *Nueva Sociedad*.
- Cossul, N. & Carneiro C. (2017). "Integração e segurança na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai: das rivalidades históricas à cooperação transfronteiriça". *Revista Visionsi LatinoAmericane*, 17.
- Costa Vaz, A., Fuccille, A. & Pereira Rezende, L. (2017). UNASUR, Brasil, and the South American defence cooperation: A decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(2).
- Crolla, M. (2010). "El Consejo Sudamericano de Defensa: Un análisis de la posible creación de una política de defensa común". *Revista on-line de Psicoanálisis y Diálogos Interculturales*. Disponible en: <http://www.a->



verare.com/Espanol/Documentos/EI\_Consejo\_Sudamericano\_de\_Defensa.pdf

Cuniberti, M. (2010). “Construcción de confianza em el Cono Sur: Los casos de Argentina, Chile y Brasil”. *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*, 42.

da Silva, L. (2008, marzo). “Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Embrapa Monitoramento por Satélite”, Campinas, Brasil. Disponible en <http://www.presidencia.gov.br>

Dabéne, O. (2012). “Consistency and Resilience through cycles of repolitization”, en Rigiroszi P. & Tussie, D. *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Londres: Springer.

Declaración de Bariloche (2009). UNASUR. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>, visitado en 08/21/2013

De Diego González, Á. (2003). Las Fuerzas Armadas brasileñas ante la sociedad civil del siglo XXI: realidades y desafíos. *Cuadernos de Estrategia*, (123).

Der Ghougassian, K. (2012). *La Defensa en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Der Ghougassian, K. & Soprano, G. (2010). La formación del instrumento militar en la política de Defensa de la Argentina del Siglo XXI. *Documento de trabajo* (7).

De la Lama, J. (1998). *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*. Santiago de Chile: FLACSO.

Deutsch, K. (1957). *Political Community and the North American Area*. Princeton: Princeton University Press.

Diamint, R. (2011). “Conducción civil de las políticas de Defensa”, en Donadio, M. (comp.). *La reconstrucción de la seguridad nacional*. Buenos Aires: Prometeo.

Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 101.



- Diamint, R. (2016). *¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa. Relaciones Internacionales*, (30).
- Domínguez, J. (1998). "Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría", en *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*. Santiago: FLACSO-Wilson Center.
- Donadío, M. (2001). La relación fines-medios más adecuada para la estrategia militar argentina de cara a los desafíos y oportunidades de la próxima década. *RESDAL*, (3).
- do Rego Monteiro, L. (2011). O Programa Calha Norte. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, 13(2).
- Doval, G. & Varela, M (2014). "Cooperative Security: confidence building measures with Brazil in times of Argentinian Democracy". *Austral Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 3(6).
- Druetta, G., Tibiletti, L., Donadío, M. (1992). Los nuevos conceptos en materia de seguridad estrategica regional. *Revista SER en el 2000*, (1).
- Eissa, S. & Ferro Ariella, P. (2018). La política de defensa argentina desde el retorno de la democracia. Una mirada presupuestaria. *Revista Defensa Nacional* (1), 99-148. Disponible en: <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1513>
- Eissa, S. & Llenderrozas, E. (2016). Argentina, Brasil y Chile: construyendo una política de defensa común: Confluencias y desafíos. *Documentos y Aportes APGE*, (27).
- Eissa, S. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 5(5).
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico*. Buenos Aires: Planeta.
- Fair, H. (2011). Las relaciones políticas entre el menemismo y las Fuerzas Armadas. Un análisis histórico-político del período 1989-1995. *KAIROS Revista de Temas Sociales*, (27).
- Ferreira, A. *et al.* (2016). "Relações bilaterais Brasil-Argentina: implicações para a integração regional". *Cadernos do Tempo Presente*, 24.

- Ferreira, P., & Borges de Barros, R. (2016). *O papel das Forças Armadas na Defesa Nacional*. Uberaba: Universidade de Uberaba.
- Finaud, M. (2013). Cooperative Security: A New Paradigm for a World without Nuclear Weapons?. *Cadmus*, 2(1).
- Fink, A. (2010). *Acerca del concepto de seguridad*. La Plata: V Congreso de Relaciones Internacionales IRI.
- Floria, C. & García Belsunce, C. (2016). *Historia de los argentinos*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Fondo Monetario Internacional (2012). *World Economic Outlook 2012*. Disponible en: [https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/\\_textpdf.ashx](https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/_textpdf.ashx)
- Gallego, M., Eggers-Brass, T., & Gil Lozano, F. (2006). *Historia latinoamericana 1700-2005. Sociedades, culturas, procesos políticos y económicos*. Buenos Aires: Editorial Maipué.
- Gómez Martín, A. (2018). “La destitución de Fernando Lugo y Dilma Rousseff. Una comparación de ambas crisis democráticas desde la labor de las organizaciones regionales”. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 27.
- Gonçalves, J. & Rudzitz, G. (2012). Forte, jamais agressivo. *Revista Em Discussão*, (3).
- Gratius, S. (2007). “Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?”. *FRIDE, Documento de trabajo*, 35.
- Grinberg, L. (2009). *Partido político ou bode expiatório. Um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), 1965-1979*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- Gutiérrez Sánchez, O. (2019). *El impeachment contra Dilma Rousseff ¿Golpe de Estado en Brasil?*. XIX Jornadas de Investigación y Docencia de la Escuela de Historia – VIII Jornadas de Intercambio y cooperación entre equipos de investigación y docencia del Instituto de Estudio e Investigación Histórica. Salta: Universidad Nacional de Salta.
- Hardy Videla, D. (2003). La Seguridad Cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución. *Revista Marina de Chile*, (6).

- Higgott, R. (2007). "Alternative Models of Regional Cooperation? The Limits of Regional Institutionalization in East Asia", en Teló, M. (ed). *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate.
- Hirst, M. (2003). *Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas*. Nueva Sociedad, Mayo-Junio (185).
- Hurrell, A. (1998). Security in Latin America. *International Affairs*, 74(3), 529-546.
- Iglesias-Velasco, A. (2006). *Europa ante la paz y la seguridad internacionales*. Oviedo: Septem Ediciones.
- Iglesias-Cavicchioli, M. (2010). "US foreign policy, the South American integration and the case of US military bases in Colombia". *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, 19.
- Kant, E. (1795/2016). *De la paz perpetua*. Madrid: Alianza editorial
- Laborie Iglesias, M. (2011). La evolución del concepto de Seguridad. *IEEE Documentos de Seguridad*, (5).
- Laferriere, G. & Soprano, G. (2015). *La Cooperación de los Ejércitos Argentino y Brasileño desde Fines del Siglo XX*. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(1).
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?. *Relaciones Internacionales*, (12).
- Leonardelli, G. (2019). *Las políticas de defensa en Argentina y Brasil: respecto a la protección de recursos naturales en el Atlántico Sur (2003-2015)* [Tesis de grado, Universidad Nacional de Rosario.
- Lima, R. (2015). *A articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa* (Tesis de Maestría). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UnesP-UnI-CAmP).
- Lima, R. et al (2017). *Atlas da Política Brasileira de Defesa*. Rio de Janeiro: Latitude Sul.

- Lind, W. (2005). Comprendiendo la guerra de cuarta generación. *Military Review*, Enero-Febrero, (85).
- López, E. (2007). “Argentina. Un largo camino hacia el control civil sobre los militares”, en López, E. (ed.). Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Editorial Alta Mira.
- Lorenzini, M. (2017). “Contexto contiguo y operaciones de mantenimiento de la paz en Argentina, Chile y Venezuela: ¿alianzas estratégicas?”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 58.
- Malamud, A. (2011). “A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy”. *Latin American Politics and Society*, 53(3).
- Marins, R. (2020). *Relações Internacionais entre Brasil e Argentina: o papel da diplomacia militar diante das consequências da “onda conservadora” para o diálogo de defesa sul-americano* (Tesis de Curso). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
- Mastropiero, O. *et al.*, (2017). Los recursos naturales estratégicos de la región y sus implicancias en el Atlántico Sur. ReFEM 2065, *documentos de trabajo*, 14.
- Medeiros Filho, O. (2011). “Defesa, segurança e percepções militares na América do Sul”, en Olivera, M. *Comparando a Defesa Sul-Americana*. Recife: Editora Universitária UFPE.
- Negro, S. (2018). *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Editorial B de F.
- Mendicoa, G. (2006). *Sobre tesis y tesisistas. Lecciones de enseñanza – aprendizaje*. Buenos Aires: Espacio.
- Merke, F. (2012). “Brasil, política exterior y programa nuclear”, en DerGhougassian, K. (coord.), *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR: una crónica de su gestación*. Santiago: Mindef.

- Ministério da Defesa. (2014). *Manual Garantia da Lei e da Ordem*. Brasília: Ministério da Defesa. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/index.php/exercicios-e-ope-racoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>
- Ministério da defesa. (2016). *Brasil e Paraguai inauguram mecanismo 2+2*. Brasília: Ministério da Defesa. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/noticias/19519-brasil-e-paraguai-renovam-acordo-militar-at2021>
- Moller, B. (1995). Defensa no-ofensiva y fomento de confianza en Sudamérica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10(3).
- Montenegro, G. (2004). "Nuevas amenazas: aproximación desde una perspectiva internacional", en López, E. & Sain, M. (comp.). *'Nuevas Amenazas'. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Moraes, R. (2010). *A cooperação Brasil-Argentina na área militar: da autonomia das Forças Armadas às relações estratégicas 1978-2009* (Tesis de Maestría). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Nibeyro, R. (2015). *La seguridad cooperativa en América del Sur: la prevención de conflictos y la paz en el Siglo XXI*. Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- Nolan, J. (Ed.). (1994). *Global engagement: cooperation and security in the 21st century*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Nye, J. (2016). *El poder duro nunca pasó de moda*. Estudios de Política Exterior.
- Pacheco Gaitán, G. (2016). "Los Libros Blancos: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza?". *Revista de Ensayos Militares*, 2(1).
- Pape, R. (2005). "Soft Balancing against the United States". *International Security*, 30(1).
- Pastrana, E. (2011). "Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional". *Diálogo Político*, 28(1), 109-136.
- Patiño Mayer, H. (1993). Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica - Seguridad Cooperativa. *Ser en el 2000*, (4).
- Philonenko, A. (1997). *L'oeuvre de Kant*. París: Vrin, 2, 5ª ed.

- Pion Berlin, D. & Trinkunas, H. (2006). "Attention deficits: Why politicians and scholars ignore defense policy in Latin America". *Encuentro de la Asociación de Estudios Lationamericanos*, Puerto Rico.
- Quispe Robles, L. (2017). La eficacia de Unasur para la solución de crisis políticas en Sudamérica (2008-2013). *Polítai*, 8(14), 143-176. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/18846>
- RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2016*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Disponible en: <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>
- Reis, L. (2018). *As Operações combinadas – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e sua contribuição com a projeção de poder do Exército Brasileiro no cenário internacional* (Tesis de Posgrado). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
- Rezende, L. (2015). *Sobe e Desce: explicando a cooperação em Defesa na América do Sul*. Brasilia DF: Editora Universidade de Brasília.
- Rial, J. (2009). *La Defensa como herramienta de la Política Exterior: análisis de la Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)*. La Plata: IV Encuentro del CERPI y II Jornadas del CENSUD.
- Riquelme Rivera, J. (2018). *Integración Regional y Comunidades de Seguridad: una perspectiva desde América del Sur* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de La Plata.
- Rojas Aravena, F. (1996a). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Rojas Aravena, F. (1996b). *Medidas de confianza mutua: verificación*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Rojas Aravena, F. (2002). "Las Medidas de Confianza Mutua y de seguridad: perspectivas desde Chile". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 17(1-2).

- Rojas Aravena, F. (2014). "América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales". *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 32.
- Rouquié, A. (2011). "América Latina 2010: geopolítica y ambiciones internacionales", en Wollrad, D., Maihold, G. & Mols, M. (eds.). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert.
- Russell, R. (1990). "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en Russell, R. (comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 255-274.
- Russell, R. & Tokatlian, J. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sain, M. (2003). *El "Libro Blanco de la Defensa Nacional" en la Argentina: Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio*. Santiago de Chile: VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa. Disponible en: [www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-sain.pdf](http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-sain.pdf) el 15/4/2018.
- Sanahuja, J. (2010). "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos M. y J.A. Sanahuja. *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Editorial CIDOB.
- Sanahuja, J. (2012). "Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR". *Robert Schuman Centre of Advanced Studies, working paper 2012/05*, Global Governance Series
- Sanahuja, J. & Verdes-Montenegro Escáñez, F. (2014). "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 10.
- Sánchez Herráez, P. (2014). La nueva guerra híbrida: un somero análisis estratégico. *IEEE*, (54).



- Sánchez Lara, G. (2007). Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina. *Bien Común*, 15-18.
- Scheetz, T. (1994). Defensa no-provocativa en Argentina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 9(4). Disponible en: [www.fasoc.cl/files/articulo/ART411933dc3809c.pdf](http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411933dc3809c.pdf)
- Serbin, A. (2010). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*. Buenos Aires: Nueva Sociedad-CRIES. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>
- Serbin, A. & Serbin Pont, A. (2015). "Cooperative Security and Regional Governance", en Mares, D. & Kacowicz, A. *Routledge Handbook of Latin American Security*. Nueva York: Routledge.
- Serbin Pont, A. (2018). Evolución de la Seguridad Cooperativa en América del Sur. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1).
- Silvestre, C. & Winand, É. (2018). "Entre puentes y muros. El Consejo de Defensa Suramericano y las identidades estratégicas de Brasil y Argentina". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(1).
- Soares, S. & Lima, R. (2013). "No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa", en Carmo, C. et al (Ed.). *Relações Internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG.
- Teixeira Jr., A. (2011). "O Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL", en Oliveira, M. *Comparando a Defesa Sul-Americana*. Recife: Editora Universitária UFPE.
- Tokatlián, J., Sain, M. & Montenegro, G. (2018). *De Militares a policías. La guerra contra las drogas y la militarización de Argentina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Ugarte, J. (2001). *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*. Washington DC: XXIII International Congress of the Latin American Studies Association
- Ugarte, J. (2010). "El Consejo de Defensa Sudamericano: balance y perspectivas".



*Occasional Paper*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Ugarte, J. (2016a). Argentina, Brasil, Defensa: análisis comparativo de sus organizaciones de Defensa, de sus doctrinas en materia de Defensa, y de su situación en materia de relaciones civiles-militares. *Revista Relaciones Internacionales*, 25(50).

Ugarte, J. (2016b). “Argentina, Brasil y Chile: análisis comparativo de sus políticas de defensa, de su evolución previsible, y de sus perspectivas de cooperación”, en da Silva, A. & Svartman, E. (org.). *Inserção Internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de defesa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Ullman, R. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1).

Unión Europea. (1992). *Tratado de la Unión Europea*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>

Varas, A. (1994). *La Seguridad Hemisférica Cooperativa de la Post-Guerra Fría*. Santiago: FLACSO.

Varela, R. (2021). *A Cooperação militar na atualidade como instrumento para o fortalecimento das relações Brasil-Argentina* (Tesis de Curso). Escola de Comando e Estado Maior do Exército.

Veiga, F. (2009). *El desequilibrio como orden*. Madrid: Alianza Editorial S.A.

Velásquez Rivera, É. (2002). Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 9(27).

Villegas, O. (1970). *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*. Buenos Aires: Círculo Militar, 68-143.

Vitelli, M. (2011). “Hacia una identidad Sudamericana de defensa: contrastes entre el Sistema Interamericano y el Consejo de Defensa de la UNASUR”. *Densidades*, 6.

Vitelli, M. (2016). América del Sur: de la Seguridad Cooperativa a la Cooperación Disuasoria. *Foro Internacional*, 56(225).

- Vitelli, M. & Milani, L. (2017). *Cooperación en Defensa en América del Sur: límites y desafíos de una identidad estratégica regional frente a la hegemonía*. Montevideo: IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política ALACIP.
- Vitelli, M. & Milani, L. (2019). "Regionalismo sudamericano en tiempo de redefiniciones: el Consejo de Defensa de la UNASUR y la crisis del regionalismo posliberal y poshegemónico". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(2).
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, K. (1994). El nuevo orden mundial. *Revista América Latina Internacional, Otoño-Invierno*, 1(2).
- Weiffen, B., Wehner, L. & Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), 376-389.
- Zuinaga de Mazzei, S. (2009). La nueva agenda de las relaciones internacionales en la posguerra fría. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 15(2).

## 17. Documentación consultada

### Correspondientes a la Dimensión Política:

- Constitución de la Nación Argentina y Constitución de la República Federativa del Brasil.
- Leyes argentinas: Ley de Defensa Nacional (N° 23.554/1988), Ley de Seguridad Interior (N° 24.059/1992), Ley de Ministerios (N° 22.520/1992), Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (N° 24.948/1998).
- Leyes brasileñas: Ley sobre salida de tropas brasileñas al exterior (N° 2.953/1956); Ley sobre organización del Consejo de Defensa Nacional (N° 8.183/1991); Ley sobre organización de la Presidencia de la República y Ministerios (N° 10.683/2003); Ley sobre terrorismo (N° 13.260/2016); Ley Complementaria sobre organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas (N° 97/1999, y sus reformas N° 117/2004 y N° 136/2010).

- Informes y documentos oficiales nacionales: Documento de Política y Estrategia Nacional de Defensa 2008, 2012 y 2016 (Brasil); Libro Blanco de la Defensa Nacional 2012 y 2016 (Brasil); Directiva de Política de Defensa Nacional 2009 y 2014 (Argentina); Libro Blanco de la Defensa 2010 y 2015 (Argentina).

- Decretos argentinos: Decreto N° 727/2006, Decreto N° 1.691/2006, Decreto N° 1.729/2007,

- Decretos brasileños: Decreto N° 3.897/2001, Decreto N° 7.276/2010, Decreto N° 728/2016

### **Correspondientes a la Dimensión Institucional:**

- Acuerdos y Tratados internacionales de cooperación en materia de Seguridad y Defensa: Estatuto del Consejo de Defensa Suramericana (UNASUR); Acuerdo Marco y Protocolo sobre Cooperación Argentina-Brasil (2005-2008); y mención de demás acuerdos de cooperación en materia de Defensa firmados por Argentina y Brasil con otros Estados entre 2008 y 2018.

- Informes y documentos oficiales de los Organismos o Acuerdos en los que participaron: Planes de acción del Consejo de Defensa Sudamericana 2009-2017 (UNASUR); Cuadernos de Defensa (UNASUR); Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2016 (CEED-UNASUR); Informe sobre Institucionalidad de la Defensa en Suramérica (CEED-UNASUR); Inventario Suramericano de Acuerdos en Defensa (CEED-UNASUR); Informe Acerca de los Términos de Referencia para los Conceptos de Seguridad y Defensa en Suramérica (CEED-UNASUR); Informe Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional (CEED-UNASUR).

### **Correspondientes a la Dimensión Estratégico-Militar:**

- Informes y documentos sobre ejercicios conjuntos, actividades de cooperación y acciones coordinadas: noticias y documentos publicados en el Boletín Oficial; por el Ministerio de Defensa de Argentina; el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Argentina; el Ejército Argentino; la Armada Argentina; la Fuerza

Aérea Argentina; el Diario Oficial de la Unión de Brasil; el Ministerio de la Defensa de Brasil; el Ejército Brasileiro; la Marina del Brasil; y la Fuerza Aérea del Brasil.

## 18. Anexos

### Anexo 1:

Fase 1: Identificar los siguientes temas en documentos oficiales nacionales y regionales de Argentina y Brasil:
Dimensión Política
Dimensión Institucional
Dimensión Estratégico-militar

Fase 2: Tratamiento detallado de los temas
Dimensión Política
<ul style="list-style-type: none"><li>- Conceptos de Seguridad y Defensa</li><li>- Temas prioritarios en las políticas de Defensa y Seguridad</li><li>- Funciones otorgadas a las Fuerzas Armadas</li></ul>
Dimensión Institucional
<ul style="list-style-type: none"><li>- Experiencia de los organismos internacionales en materia de Seguridad y Defensa en los que participaron</li></ul>
Dimensión Estratégico-militar
<ul style="list-style-type: none"><li>- Estrategias y operaciones coordinadas conjuntas en materia de Seguridad y Defensa</li><li>- Medidas de construcción de confianza mutua impulsadas</li></ul>

Fase 3: Descripción y comparación de los resultados

Argentina: resultados de Dimensión Política, Dimensión Institucional y Dimensión Estratégico-militar

Brasil: resultados de Dimensión Política, Dimensión Institucional y Dimensión Estratégico-militar

Anexo 2:

Estrategias y operaciones coordinadas entre Argentina y Brasil	Estrategias y operaciones coordinadas con terceros
<p>MINURSO (1992-2013): Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras y Paraguay.</p> <p>UNFICYP (1994-2013): Argentina, Brasil, Chile y Paraguay.</p> <p>MINUSTAH (2004-2017): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay.</p> <p>UNITAS XLIX (Armada – 2008): Argentina, Brasil y Estados Unidos.</p> <p>ATLASUR VII (Armada – 2008): Argentina, Brasil, Sudafrica y Uruguay.</p> <p>Intercambio Sur (Armada – 2008): Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos.</p> <p>ARAEX (Armada – 2009): Argentina y Brasil.</p>	<p><b>Argentina:</b></p> <p>UNTSO (1990-2013): Chile.</p> <p>Aurora Austral II (Ejército – 2008): Chile.</p> <p>Gringo Gaucho (Armada – 2008): Estados Unidos.</p> <p>PASSEX (Armada – 2008): Francia.</p> <p>INALAF III (Armada – 2008): Chile.</p> <p>PANAMAX (Armada – 2008): Chile, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, Panamá, Perú y El Salvador.</p> <p>Integración VII (Armada – 2009): Chile.</p> <p>VIERKAREN X (Armada – 2009): Chile</p> <p>SAR SUB (Armada – 2009): Uruguay.</p> <p>SAREX (Armada – 2009): Uruguay.</p>

Fraterno XXVIII (Armada – 2009): Argentina y Brasil.

Anfibio Combinado (Armada – 2009): Argentina y Brasil.

SAR SUB (Armada – 2009): Argentina y Brasil.

SACI (Ejército – 2009): Argentina y Brasil.

Duende (Ejército – 2009): Argentina y Brasil.

UNITAS LI (Armada – 2010): Argentina, Brasil, Estados Unidos y Venezuela.

ATLASUR (Armada – 2010): Argentina, Brasil, Sudáfrica y Uruguay.

Cruzex V (Fuerza Aérea – 2010): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, Francia, Perú, Uruguay y Venezuela.

Intercambio Sur (Armada – 2010): Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos y Perú.

PANAMAX (Armada – 2010): Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Perú y Uruguay.

Integración VIII (Ejército – 2010): Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Guaraní (Ejército – 2010): Argentina y Brasil.

Aurora Austral III (Ejército – 2009): Chile.

Andes 09 (Fuerza Aérea – 2009): Chile.

Tanque (Fuerza Aérea – 2009): Uruguay.

RIO III (Fuerza Aérea – 2009): Uruguay.

PASSEX (Armada – 2009): Francia.

INALAF V (Armada – 2010): Chile.

Gringo Gaucho (Armada – 2010): Estados Unidos.

PASSEX (Armada – 2010): Francia.

Aurora Austral IV (Ejército – 2010): Chile.

Integración (Ejército – 2011): Bolivia y Perú.

Aurora Austral V (Ejército – 2011): Chile.

Rio IV (Fuerza Aérea – 2011): Uruguay.

Andes (Fuerza Aérea – 2011): Chile.

Grla. Juana Azurduy (Ejército – 2011): Bolivia.

Arpa 01 (Fuerza Aérea – 2011): Paraguay.

Gringo Gaucho (Armada – 2012): Estados Unidos.

INALAF (Armada – 2012): Chile.

Integración (Armada – 2012): Chile.

SAR SUB (Armada – 2012): Uruguay.

SAREX (Armada – 2012): Uruguay.

VIEKAREN (Armada – 2012): Chile.

Árbol I (Fuerza Aérea – 2012): Bolivia.

INALAF (Armada – 2013): Chile.

Flecha de Plata 01 (Fuerza Aérea – 2011): Argentina y Brasil	Tanque (Fuerza Aérea – 2013): Uruguay.
Plata VII (Fuerza Aérea – 2011): Argentina y Brasil.	Solidaridad (Armada, Ejército y Fuerza Aérea - 2014): Chile.
SACI (Ejército – 2011): Argentina y Brasil.	VIEKAREN (Armada – 2014): Chile.
UNMISS (2011-2013): Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú.	SAR SUB (Armada – 2014): Uruguay.
ASPIRANTEX (Armada – 2012): Argentina, Brasil y Uruguay.	INALAF (Armada – 2014): Chile.
Guaraní (Ejército - 2012): Argentina y Brasil.	Chiclayo (Fuerza Aérea – 2014): Perú
Anfibio Combinado (Armada – 2012): Argentina y Brasil.	SAREX (Armada – 2014): Uruguay.
Intercambio Sur (Armada – 2012): Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Paraguay, Perú y Uruguay	Tanque (Fuerza Aérea – 2014): Uruguay.
UNITAS (Armada – 2012): Argentina, Brasil, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.	Río VII (Fuerza Aérea – 2014): Uruguay.
SAR SUB (Armada – 2012): Argentina y Brasil.	UJLLACHAY (Fuerza Aérea – 2015): Perú.
ARAEX (Armada – 2012): Argentina y Brasil.	Arpa II (Fuerza Aérea – 2015): Paraguay
ATLASUR (Armada – 2012): Argentina, Brasil, Sudáfrica y Uruguay.	Integración (Armadas – 2015): Chile.
Fraterno (Armada – 2012): Argentina y Brasil.	VIEKAREN (Armadas – 2015): Chile.
	SAR SUB (Armada – 2015): Uruguay.
	SAREX (Armada – 2015): Uruguay.
	Chiclayo (Fuerza Aérea – 2015): Perú.
	Árbol (Fuerza Aérea – 2015): Bolivia
	Tanque (Fuerza Aérea – 2016): Uruguay.
	SAR Río (Fuerza Aérea – 2016): Uruguay.
	Fuerza Comandos (Ejército – 2016): Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Republica Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, y Uruguay.
	Solidaridad (Armada, Ejército y Fuerza



<p>PANAMAX (Armada – 2012): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Francia, Guatemala, Estados Unidos, Honduras, Países Bajos, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.</p> <p>Gringo Gaucho (Armada – 2012): Argentina, Brasil y Estados Unidos.</p> <p>ACRUX VI (Armada – 2013): Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.</p> <p>Cooperación II (Fuerza Aérea – 2013): Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.</p> <p>PANAMAX (Armada y Ejército – 2013): Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana.</p> <p>PASSEX (Armada – 2013): Argentina y Brasil.</p> <p>Plata VIII (Fuerza Aérea – 2013): Argentina y Brasil.</p> <p>Fraterno (Armada – 2013): Argentina y Brasil.</p> <p>Pamparex (Armada – 2013): Argentina, Brasil y Uruguay.</p> <p>ACRUX (Armada – 2013): Argentina,</p>	<p>Aérea – 2016): Chile.</p> <p><b>Brasil:</b></p> <p>UNMIL (2003-2018): Bolivia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú.</p> <p>UNOCI (2004-2017): Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.</p> <p>UNIFIL (2011-2021): El Salvador y Guatemala.</p> <p>UNISFA (2011-2017): Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú.</p> <p>IBSAMAR III (Armada – 2012): India y Sudáfrica.</p> <p>Angel Thunder (Ejército, Armada y Fuerza Aérea – 2013): Chile, Colombia, Estados Unidos y Singapur</p> <p>UNITAS LIV (Armada - 2013): Alemania, Belice, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El salvador, Ecuador, Estados Unidos, Jamaica, México, Panamá, Perú, Reino Unido y República Dominicana.</p> <p>Felino (Ejercito, Armada y Fuerza Aérea 2013): Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, y Timor Oriental</p> <p>BRACOLPER (Armada – 2013): Colombia y Perú.</p> <p>RED FLAG (Fuerza Aérea – 2013): Alemania, Arabia Saudita, Australia,</p>
---	---



<p>Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay</p> <p>Sociedad de las Américas (Armadas – 2013): Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Paraguay, Perú y Uruguay.</p> <p>PASSEX (Armada – 2014): Argentina y Brasil.</p> <p>Salitre (Fuerza Aérea – 2014): Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos y Uruguay.</p> <p>Cooperación III (Fuerza Aérea – 2014): Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.</p> <p>Yaguareté (Ejército – 2014): Argentina y Brasil.</p> <p>PASSEX (Armada – 2015): Argentina y Brasil.</p> <p>TAMBA (Fuerza Aérea – 2015): Argentina y Brasil.</p> <p>Anfibios Combinados (Armada – 2015): Argentina y Brasil.</p> <p>Sociedad de las Américas (Armada – 2015): Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Paraguay, Perú y Uruguay.</p> <p>ACRUX (Armada – 2015): Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.</p> <p>Salitre (Fuerza Aérea – 2016): Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador,</p>	<p>Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Dinamarca, Egipto, Francia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia, Turquía y Venezuela.</p> <p>Cruzex Flight VI (Fuerza Aérea – 2013): Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.</p> <p>Angel Thunder (Fuerza Aérea – 2013): Alemania, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Francia, México, Nueva Zelanda, Pakistán, Perú, Reino Unido, Singapur, Sueca y Uruguay.</p> <p>CARIBEX (Armada - 2014): Guyana, Guyana Francesa y Surinam.</p> <p>IBSAMAR IV (Armada – 2014): India y Sudáfrica.</p> <p>Cruzex (Fuerza Aerea – 2015): Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.</p> <p>UNITAS LVII (Armada – 2015): Brasil, Chile, Estados Unidos, Guatemala, Gran Bretaña, México y Perú.</p> <p>Cambrian Patrol (Ejército – 2015): Australia, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Georgia, Gran Bretaña, Holanda, India, Irlanda, Lituania, Nepal, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Polonia, República Checa y Suiza.</p> <p>BRACOLPER (Armada – 2016): Colombia y Perú</p>
--	--

<p>Estados Unidos, Francia, Perú y Venezuela.</p> <p>Cooperación (Fuerza Aérea – 2016): Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.</p> <p>SACI (Ejército y Fuerza Aérea – 2016): Argentina y Brasil.</p> <p>Duende (Ejército – 2016): Argentina y Brasil.</p> <p>Guaraní (Ejército – 2016): Argentina y Brasil.</p> <p>ATLASUR (Armada – 2016): Argentina, Brasil, Sudáfrica y Uruguay.</p> <p>Fraterno (Armada – 2016): Argentina y Brasil.</p> <p>PASSEX (Armada – 2016): Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Ecuador, Estados Unidos, Francia, India, Perú, Rusia, Sudáfrica, Uruguay y Venezuela.</p>	<p>PANAMAX (Armada y Ejército – 2016): Belice, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.</p> <p>RIMPAC (Armada – 2016): Alemania, Australia, Bangladesh, Brunei, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Holanda, India, Indonesia, Italia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Singapur y Tonga. Observadores: Camboya, Maldivas, Papua Nueva Guinea, Turquía y Vietnam.</p> <p>IBSAMAR (Armada – 2016): India y Sudáfrica.</p>
--	---