



Artículos

Las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos en el Siglo XXI a la luz del concepto nacional de la defensa

Maximiliano Barreto¹

Resumen

El objetivo de este artículo es caracterizar los vínculos entre Argentina y los Estados Unidos en el nuevo siglo, en función de la noción argentina de la defensa nacional. Se pondrá especial énfasis en las administraciones kirchneristas (2003-2015) y en los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri.

A pesar de que el tiempo correspondiente a la administración Macri es comparativamente breve, se parte de la hipótesis que en la visión del nuevo gobierno el concepto de la defensa se presenta más difuso en su relación con la seguridad interior que en las administraciones previas.

Palabras clave: Argentina, Estados Unidos, Defensa, Seguridad, Relaciones militares

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales. Adscripto a la cátedra Política Internacional Latinoamericana (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – UNR). Integrante del Departamento de América del Norte del IRI, UNLP.

Introducción

Desde 1983, cuando finalizó la sangrienta dictadura militar que gobernó por más de siete años, la sociedad argentina viene llevando a cabo un profundo esfuerzo para consolidar el régimen democrático. Para un vasto sector de la misma no caben dudas que la democracia es la mejor forma de gobierno para el país. Esto no quita que a lo largo de la historia reciente haya habido marchas y contramarchas en este sentido.

Sin dudas, una de las más grandes preocupaciones desde la década del '80 ha sido la incorporación de las Fuerzas Armadas (FF.AA) a la vida democrática tras la gran cantidad de golpes de Estado que tuvieron a la institución militar como uno de los responsables principales. Si bien no se desconoce el rol que otros actores de la sociedad civil, eclesial e, incluso, extranjeros han tenido en las interrupciones del orden constitucional, a los fines de este artículo se hace foco en las FF.AA por ser actores clave en la defensa de la soberanía nacional.

Una de las medidas centrales en relación con las FF.AA durante los años '80 fue modificar el campo de acción de las mismas, el cual durante el auge de la Guerra Fría y en el marco del combate a las guerrillas de izquierda había sido re-direccionado al ámbito doméstico del país de acuerdo a la "Doctrina de Seguridad Nacional" impulsada por los Estados Unidos (EE.UU) y que, incluso, encontraba sustento en leyes nacionales como la Ley 16.970 de 1962. "La Doctrina de Seguridad Nacional marcó un cambio fundamental en el rol de las FF.AA de los países latinoamericanos. Su función ya no era la seguridad de las fronteras, sino buscar y tratar de identificar al enemigo en el propio país" (Gallego, Eggers-Brass y Gil Lozano, 2006: 394).

Superar esta etapa implicaba restringir legalmente el radio de acción de las FF.AA al ámbito externo, esto es, en otras palabras, prohibir su involucramiento en cuestiones domésticas. Este fue el propósito de la ley 23.554 de 1988, actualmente en vigor y conocida como la ley de Defensa Nacional, un hito del alfonsinismo en su afán de consolidar la democracia en ciernes. De manera categórica la normativa restringió el ámbito de acción de las FF.AA al exterior del país y, de acuerdo a su Artículo 2, las FF.AA solamente enfrentarían agresiones de origen externo. Esta situación resultó casi excepcional en el contexto latinoamericano pues demarcó con claridad la arena propia de los asuntos relacionados con la defensa y, en consecuencia, la arena privativa de las FF.AA. Sin dudas, el establecimiento de este "veto" jurídico al involucramiento militar en la esfera doméstica hubiera sido muy dificultoso sin la derrota en la guerra de Malvinas y el desprestigio social de la institución castrense producto de las violaciones a los Derechos Humanos e, incluso, de la incapacidad profesional de instancias como su Comité Militar tal como lo manifiesta el informe Rattenbach³. La suma de estos elementos permitió fortalecer la posición de

² Es interesante observar en las líneas siguientes, como los artículos de la citada ley, ejemplifican el re-direccionamiento de la acción de las FF.AA hacia el ámbito interno. En caso de guerra, el Presidente de la Nación estaba facultado para fijar el "teatro de operaciones"; en caso de conmoción interior, el artículo 43 habilitaba la utilización de las FF.AA y la declaración de zonas de emergencia bajo autoridad militar; incluso, el artículo 39 autorizaba al comandante de dicha zona a dictar bando, juzgar civiles por tribunales militares en casos de robo, hurto, daño, entre otros, mediante el procedimiento verbal sumario propio o de tiempos de guerra (Ley 16.970, 1966).

³ Documento resultante del trabajo de una comisión creada bajo el gobierno de Reynaldo Bignone, cuyo fin fue analizar y evaluar el desempeño de las FF.AA durante la guerra de Malvinas.

rechazo a una transición negociada donde la corporación militar mantuviera grandes prerrogativas y, sin dudas, colaboraron con una transición por colapso (O'Donnell, 1989; Share y Mainwaring, 1986) como es frecuentemente denominada en la bibliografía específica⁴. De todos modos, esto no debe ser pensado como una total derrota política de la corporación militar; sucesos como el levantamiento "Carapintadas", la sanción de la ley de Obediencia Debida y la política de indultos de los años '90, manifiestan que ciertos sectores de las FF.AA conservaban importantes cuotas de poder y que seguían representando una amenaza al régimen democrático.

La ley 24.059 de Seguridad Interior del año 1992 durante la presidencia de Carlos Menem vino a completar con mayor detalle los límites del campo de acción de las FF.AA. En efecto, la consecuencia conceptual de ambas normas fue el establecimiento de una clara distinción entre las nociones de defensa y seguridad⁵. Por un lado, se estableció un concepto de la defensa limitado a una respuesta por parte de las FF.AA a agresiones militares estatales externas, incluyendo la preparación para la defensa durante la paz (Libro Blanco, 2010: 72) y, por otro, un concepto de seguridad relacionado con el ámbito interno a los fines de prevenir y perseguir delitos contenidos en el Código Penal y otras leyes especiales. En la práctica, esta distinción ha implicado adiestramientos, equipamientos y doctrinas de empleo específicas y, en este sentido, fenómenos de naturaleza transnacional como el narcotráfico, el crimen organizado, los delitos económicos y el lavado de activos financieros o el terrorismo han aparecido como responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad (FF.SS) como son los organismos policiales federales y provinciales, Gendarmería Nacional e instituciones de inteligencia específicos (2010, 92-93)⁶.

El concepto de la defensa, los gobiernos kirchneristas y los EEUU

El concepto de la defensa durante las administraciones kirchneristas (2003-2015) estuvo impregnado por la estricta diferenciación entre los ámbitos interno y externo surgida de las leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional respectivamente. Tal es así que, el Decreto N° 727 del año 2006 firmado por Néstor Kirchner, precisó aún más el concepto al referirlo a la defensa de la soberanía, independencia política e integridad territorial del país ante agresiones militares protagonizadas por otros países. Como puede observarse, la noción de la defensa nacional, en esta etapa, se asoció a una visión rígida pero muy clara de las amenazas que las FF.AA están habilitadas a enfrentar, esto es, agresiones militares de unidades estatales. Podría identificarse, inclusive, una fuerte asociación con la perspectiva clásica de las amenazas a la soberanía, al ser lo estatal y lo militar elementos destacados. Si bien este enfoque acerca de las amenazas a la soberanía nacional puede ser considerado a simple vista como anacrónico o reduccionista, es

⁴ La bibliografía relacionada con las transiciones democráticas ubica a Argentina como uno de los pocos casos donde la misma se produjo sin un pacto entre los sectores militares y el sector civil.

⁵ Asimismo, dicha distinción encuentra su fundamento primario en la Constitución Nacional (1994), cuyo Preámbulo determina la "defensa común" como una de las finalidades del Estado diferenciándola de otra, la paz interior.

⁶ Cabe destacar que el proceso de determinación normativa del concepto de la defensa fue acompañado o, mejor aún, se asentó sobre un proceso cuyo objetivo de máxima era lograr el control civil sobre la institución castrense a los efectos de quitarle el monopolio que hasta entonces tenía sobre el diseño de la política de defensa y su implementación.

interesante traer a colación una idea manifestada por la académica Rut Diamint sobre la lectura contraria⁷: “[e]sta ampliación del concepto, sin embargo, también tiene sus críticos entre los estudiosos de la seguridad, porque se produce un doble juego, que inhabilita al término: por una parte, se produce la securitización de numerosos asuntos que no tienen una respuesta a través del instrumento militar, y al incorporarlos a este campo son, por lo tanto, militarizados. Pero, por otra parte, conlleva el riesgo de la «desecuritización», o sea el vaciamiento de contenido por su excesiva ampliación, ya que todo puede ser evaluado desde la óptica de la seguridad perdiendo su especificidad y, como consecuencia, se crea un vacío en la protección de los ciudadanos” (2001: 65).

Cabe poner de relieve que lo anterior no significa que las administraciones del período 2003-2015 hayan sido indiferentes a las amenazas de nuevo cuño visibilizadas tras el final de la Guerra Fría; los libros Blancos de la Defensa del año 2010 y del año 2015, reconocen, por ejemplo, al terrorismo como amenaza. Sin embargo, la catalogación de estos flagelos fue entendida en estrecha relación con el ámbito de la seguridad interior y, en efecto, con los mecanismos disponibles en ese nivel para enfrentarlos. En otras palabras, a pesar del carácter interméstico que presentan las nuevas amenazas —lo doméstico y lo externo aparecen mezclados, fusionados— se les asignó un componente interno dominante.

En relación con los EE.UU, la estricta preservación de los límites de las esferas de seguridad y defensa inhabilitó áreas de vinculación que, una lectura más laxa del concepto de la defensa, habría autorizado. EE.UU, si bien no permite a su institución militar involucrarse en hipótesis de conflicto internas, cuando se dirige hacia algunos países del hemisferio ve con buenos ojos una relación inversa (Busso, 2007: 181). En la práctica, la atenuación de la distinción entre seguridad y defensa ha tenido como resultado una militarización de las cuestiones de orden interno. Instancias castrenses como el Comando Sur son fundamentales en numerosos asuntos de cooperación con carácter doméstico. En ocasión de VI Conferencia Hemisférica de Ministros de Defensa realizada en Quito (2004), Argentina expuso, al entonces Secretario de Defensa estadounidense Donald Rumsfeld, su rechazo a utilizar militares en cuestiones de seguridad interna del país, por lo cual, tempranamente la noción nacional de la defensa fue puesta en la mesa. En palabras de Carlos Pérez Rasetti, subsecretario de Formación del Ministerio de Defensa del año 2013, en los últimos años de las administraciones kirchneristas uno de los motivos por los cuales se redujo la cooperación en educación y entrenamiento para la defensa fue la incompatibilidad entre la posición norteamericana y la argentina en torno a las nociones mencionadas (Barros, 2012).

Otro factor a tener en cuenta en la caracterización del vínculo militar argentino-estadounidense y que contribuyó a restringir dichas relaciones es el estado general del vínculo a lo largo de la etapa analizada. Las vinculaciones entre las administraciones kirchneristas y los sucesivos gobiernos estadounidenses fueron, en términos globales, distantes y presentaron momentos de tensión y distensión. Evidentemente, si se analizan de una manera más capilar los hechos a lo largo del período, tal afirmación resulta casi una fotografía que no permite

⁷ Aquella donde las amenazas no solo son militares y estatales.

aprehender una realidad que es más compleja. En este sentido, en los primeros años de gobierno de Néstor Kirchner, se visualiza que, por ejemplo, Buenos Aires aceptó los lineamientos estratégicos de Washington y comprendió que enfrentarse a EE.UU en cuestiones como la lucha contra el terrorismo internacional era una imprudencia (Tussie, 2004: 85). Siguiendo la misma línea, puede identificarse el apoyo crucial que la Casa Blanca le brindó al país en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional por la deuda en el escenario inmediato post-default. Sin embargo, a partir del rechazo argentino y regional, en la IV Cumbre de las Américas de 2005, al proyecto de libre comercio promovido por EE.UU fueron generándose crecientes áreas de disensos. En 2007, el vínculo bilateral se vio empañado por la aparición en un aeropuerto argentino de una valija con dinero no declarado que el FBI denunció como destinado a la financiación de la campaña presidencial de la entonces primera dama, Cristina Fernández. En 2011, otra valija tensó las relaciones cuando Argentina incautó material transportado por un avión militar estadounidense y, sin dudas, el litigio con los fondos buitres y las disputas comerciales que se generaron a medida que se profundizaron las políticas económicas que priorizaban la protección del mercado interno argentino también contribuyeron a crear un ambiente de tensión. Asimismo, es importante enmarcar este escenario de distancia y tirantez en un contexto mayor de pérdida de importancia estratégica de la región para EE.UU que ha llevado a académicos como Mark Falcoff a afirmar que Washington en estos años no tuvo una política hacia Latinoamérica (2004: 79).

El contexto antes descrito, no solo permite pensar que las relaciones a nivel militar se vieron desalentadas, sino que también dicho desaliento fue creciendo paulatinamente. A pocos meses de iniciada la administración de Néstor Kirchner en octubre de 2003, se produjo una de las primeras situaciones de fricción a nivel militar cuando los ejercicios militares Águila III fueron cancelados debido al rechazo argentino a la exigencia de inmunidad plena demandada por EE.UU para sus tropas ante la Corte Penal Internacional. Este hecho no significó, no obstante, para el país el fin de los ejercicios combinados con esa nación, ya que la Fuerza Aérea y la Armada, por ejemplo, participaron en el territorio de Chile y Perú de actividades castrenses de este tipo, aunque si es un hito que marcó diferencias entre los gobiernos.

Entre 2005 y 2009 las FF.AA participaron junto a los EE.UU en 18 ejercitaciones, lo cual, representó un interesante porcentaje sobre el total de ejercicios combinados (aproximadamente el 20%). Asimismo, es destacable que dos de ellos tuvieron a la Argentina como el único representante a nivel regional, estos son, el ejercicio Halcón del 2006 con la Fuerza Aérea de los EE.UU y Gringo-Gaicho en 2008 con la Armada norteamericana (Libro Blanco, 2010: 183). Pero fue el año 2011 un punto de quiebre: La incautación de la valija militar por parte de Argentina interrumpió las relaciones militares bilaterales tal como consta en el Country Reports on Terrorism del año 2011. El episodio que involucró al propio Canciller Héctor Timerman secuestrando material sensible transportado a bordo de una aeronave de la Fuerza Aérea estadounidense generó una tensión sin precedentes en la relación bilateral. En septiembre del año siguiente, con el objetivo de superar estas diferencias se firmaron acuerdos de cooperación en el marco del programa de formación de educación militar internacional (IMET, por sus siglas en inglés), programa que también había sido paralizado en 2011, y se apuntó a relanzar las relaciones, sin

embargo, continuaron deprimidas. En el período 2010-2014, la Fuerza Aérea Argentina solamente participó en un ejercicio combinado sobre un total de 21 adiestramientos.

La era de Mauricio Macri

Desde la campaña a la presidencia del año 2015, Mauricio Macri se ha manifestado a favor de que las FF.AA se involucren en cuestiones tales como el combate al narcotráfico⁸. En ese entonces, dicha posición no resultaba aislada: el candidato oficialista Daniel Scioli, en los días previos al ballottage, se mostró partidario de blindar las fronteras con las FF.AA para combatir la inseguridad y el narcotráfico⁹ y, otros candidatos como Sergio Massa, postularon posiciones semejantes. Debido a la magnitud que este problema ha adquirido en los últimos años, es probable que el involucramiento de las FF.AA en esta problemática sea visto con buenos ojos por parte de la sociedad, sin embargo, como se observó, en términos legales este hecho presenta mayor complejidad. La posición a favor de la participación del instrumento militar en el combate a las denominadas nuevas amenazas (narcotráfico, crimen organizado, delitos económicos, lavado de activos financieros, terrorismo transnacional) representa, en efecto, una visión diferente acerca del rol de las FFAA en comparación a la sostenida por los gobiernos anteriores. Asimismo, implica atenuar la frontera que separa las cuestiones de defensa y las de seguridad tal como las determinan las leyes nacionales ya mencionadas.

En enero de este año, se generó una gran polémica cuando por medio del Decreto N° 228/2016 el gobierno nacional autorizó a las FF.AA a derribar "aviones hostiles" no identificados, en el marco de su programa de lucha contra el delito complejo. La posibilidad de la "pena de muerte", prohibida formalmente por la Constitución Nacional, pero habilitada en la práctica por el Decreto, puso en debate otras cuestiones que la aplicación del mismo obstruiría: por ejemplo el derecho al debido proceso. Asimismo, aunque esta es una norma que muchos países de la región poseen (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela,) e, incluso, fue un media autorizada excepcionalmente por los gobiernos kirchneristas en ocasión de la visita de mandatarios extranjeros (por ejemplo, Néstor Kirchner autorizó el derribo de aviones durante la visita de George W. Bush en 2005 por medio del decreto 1345 del 2005), su actual carácter no excepcional, constituye un primer cambio material en la lectura del rol de las FF.AA.

En este plano, las vinculaciones con EE.UU son un test case que aporta ciertos indicios a la hipótesis del cambio que el concepto de la defensa está sufriendo en la actualidad. Nuevamente, es importante destacar que EE.UU es un actor poco interesado en preservar, hacia algunos países, las diferencias entre las nociones de defensa y seguridad. En el marco de la visita de Barack Obama a la Argentina en marzo de este año y de acuerdo a la Hoja Informativa publicada

⁸ En la cena de Camaradería de las FF.AA del año 2016, Macri volvió a expresar con claridad esta postura al destacar que las mismas tendrían un rol preponderante en su gobierno y, en particular, un papel activo en el combate al narcotráfico.

⁹ "Promesa de campaña: Daniel Scioli propuso blindar las fronteras con las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico", *La Nación*, 2 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1841988-promesa-de-campana-daniel-scioli-prometio-blindar-las-fronteras-con-las-fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico>

por la Casa Blanca, se firmaron numerosos compromisos¹⁰ donde la nitidez entre dichas cuestiones está atenuada: en este sentido, se propone vincular la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta-Sur (del ámbito de la defensa) con el Ministro de Seguridad argentino (del ámbito de la seguridad interna) a los fines de intercambiar información. La reciente visita al país del Secretario de Estado, John Kerry, en los primeros días del mes de agosto, también se inscribió en la tendencia a difuminar las fronteras conceptuales de la seguridad y defensa. La cooperación en seguridad y temas militares fue parte de los acuerdos del Diálogo de Alto Nivel establecido en el encuentro —tal como lo manifiesta la Declaración Conjunta del Diálogo de Alto Nivel entre la República Argentina y los Estados Unidos—, pero no se brindaron mayores precisiones acerca de los actores que serán responsables de llevar adelante la cooperación.

Otro hecho que contribuyó a alimentar la sospecha de una atenuación conceptual, es la aprobación del Departamento de Defensa norteamericano de la venta a la Argentina de 24 aeronaves T6-C Texan II para el entrenamiento de pilotos y misiones de control fronterizas según el comunicado de la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad disponible en su sitio web (ver documentación al final del texto). En caso de que se concrete la transacción —resta la aprobación del Congreso estadounidense— si bien el destino probable de estas aeronaves es una FF.SS como Gendarmería Nacional, por cuanto las negociaciones estuvieron a cargo del Ministerio de Defensa se presentan algunas dudas. Asimismo, es necesario tener presente que dicha repartición tiene como prioridad la incorporación de aeronaves para la Fuerza Aérea que, actualmente, cuenta con un parque aéreo muy limitado.

Para finalizar, puede decirse que durante el gobierno de Macri las cuestiones enunciadas aproximan el concepto de la defensa a las denominadas nuevas amenazas. Esto significa, aún de manera muy débil, un cambio de lectura por parte del Estado argentino acerca de la función de las FF.AA. Y aunque resta saber cómo la gestión actual resolverá la cuestión en términos jurídicos, los indicios acerca de un cambio conceptual ya han tenido un impacto en la realidad y, al respecto, los lazos con EE.UU son un buen ejemplo. La flexibilización de la dicotomía seguridad-defensa ha abierto la posibilidad de encontrar mayores áreas de cooperación con EE.UU. Por el momento, Washington se manifiesta para el país como un actor central en esta temática. Sin lugar a dudas, los nuevos aires en el teatro regional colaborarán en la potenciación de esta relación.

Bibliografía

BARROS, C. (2012) "En 2013 se firma nuevo acuerdo de cooperación en Defensa con EE.UU", *Ámbito.com*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.ambito.com/653598-en-2013-se-firma-nuevo-acuerdo-de-cooperacion-en-defensa-con-eeuu>

BUSSO, A. (2007) "Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina", *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales*, PNUD, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, pp. 171-277.

¹⁰ Los acuerdos firmados se encuentran publicados en este Anuario 2016 como Documentos del Departamento de América del Norte.

DIAMINT, R. (2001) "Los nuevos debates de seguridad", Democracia y seguridad en América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, capítulo 2.

FALCOFF, M. (2004) "Argentina y EE.UU.: Retorno al desencuentro histórico", Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

GALLEGO, T., EGGERS-BRASS, GIL LOZANO F. (2006) Historia Latinoamericana 1700-2005, Editorial Maipue, Ituzaingó.

O'DONNELL, G. (1989) "Transiciones, continuidades y algunas paradojas", Cuadernos Políticos, Nº 56, Editorial Era, México, D. F., pp. 19-36. Disponible en: <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.56/CP56.4.ODonell.pdf>

SHARE, D., MAINWARING, S. (1986) "Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y en España", Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Nº 49, pp. 87-135.

TUSSIE, D. (2004) "Argentina y EE.UU. bajo el signo de la era K", Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

NORMATIVA Y DOCUMENTOS

Ley 19970, 1966

Ley 23554, 1988

Ley 24059, 1992

Constitución Nacional, 1994

Decreto 1345, 2005

Decreto 727, 2006

Libro Blanco de la Defensa argentino, 2010

Informe Rattenbach, 2012

Country Reports Western Hemisphere Overview. Disponible en: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195546.htm>

Libro Blanco de la Defensa argentino, 2015

Decreto 228, 2016

Hoja Informativa publicada por la Casa Blanca, 2016. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/23/hoja-informativa-relaci%C3%B3n-entre-estados-unidos-y-argentina>

Declaración Conjunta del Diálogo de Alto Nivel entre la República Argentina y los Estados Unidos, 2016. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/declaracion-conjunta-del-dialogo-de-alto-nivel-entre-la-republica-argentina-y-los-estados-unidos>

Comunicado Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad, 2016. Disponible en: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/argentina-t-6c-texan-aircraft>