



Artículos

Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos en materia de seguridad y defensa durante los primeros meses de Alberto Fernández. Continuidades y matices ante un entorno estratégico heredado

Luis Maximiliano Barreto¹

Introducción

Hace exactamente cuatro años reflexionábamos sobre los primeros seis meses del gobierno de Mauricio Macri en el marco de lo que, en ese entonces, llamábamos un “relanzamiento” de las relaciones bilaterales con Estados Unidos (EE.UU.). Como sabemos, las relaciones entre ambos países venían muy deprimidas y Macri con su “vuelta al mundo de la Argentina” era auspicioso para Washington. Aunque escribiendo para este Anuario en agosto de 2016 el número de meses transcurridos desde la asunción de Macri era escueto para divisar tendencias o proyecciones sobre el vínculo con la Casa Blanca, nos parábamos en un lugar mucho más certero que en el presente.

En primer lugar, en marzo de 2016 tuvo lugar la visita de Barack Obama al país. Numerosas definiciones se tomaron allí; la llamada Hoja Informativa publicada por la Casa Blanca —y una versión más acotada publicada por Argentina— estableció los grandes lineamientos que encauzarían la relación. En un contexto de desgaste del giro a la izquierda, tenían fuerza las definiciones de la Hoja Informativa ya que reportaban el

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR), miembro del Departamento de América del Norte (IRI-UNLP), docente en la Universidad Nacional de Rosario y en la Pontificia Universidad Católica Argentina, investigador del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI). Correo electrónico: maximilianobarreto@uca.edu.ar

vuelco hacia una orientación conservadora por parte de Argentina. La propia visita representaba el especial monitoreo que EE.UU. le daría al país y el beneplácito con que la orientación de Macri era recibida.

Si bien la visita se había dado durante el período del síndrome del “pato rengo”² de Obama, desde la perspectiva de EE.UU., atraer a la Argentina hacia una posición más próxima al alineamiento era un objetivo no menor en su proyección regional. De hecho, el desacierto diplomático de Macri de apostar por la candidata demócrata Hillary Clinton y no por Donald Trump, fue rápidamente reparado.

En materia de seguridad y defensa, que es el *issue area* que nos convoca, también había mayores certezas. Como lo mencionamos en otro trabajo³, la Hoja Informativa en la sección especialmente dedicada a la “Seguridad y Defensa” informaba cuatro cursos de acción: a) combatir juntos al crimen organizado y el tráfico de drogas; b) se anunciaba la realización del primer Grupo de Trabajo Bilateral entre ambas FF.AA. desde el año 2009; c) se declaraba la intención de intercambiar información entre la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta-Sur y el Ministerio de Seguridad argentino y, d) se invitaba a Argentina a participar en el Programa de Asociación de Estado para la cooperación con la Guardia Nacional.

Hoy en día, la situación es diferente. A pesar de que desde los días de la campaña electoral (segunda mitad de 2019) era previsible que Alberto Fernández se distanciara de Macri en su relación con la Casa Blanca⁴, era claro que “el giro” no iba a ser “tan” automático como lo fue para Macri en diciembre de 2015⁵. Pesaba la deuda de 57.000 millones de dólares contraída con el FMI y frente a la cual EE.UU. es clave en el proceso de renegociación. La propia plataforma electoral del Frente de Todos (FT) reconocía esta condicionalidad al expresar que tal endeudamiento externo situaría a la política exterior

² La expresión “síndrome de pato rengo” parte de la analogía con lo que le acontece a un pato que está limitado para seguir el ritmo de la bandada y, que por lo tanto, se convierte en blanco de depredadores. En el mundo de la política se la suele utilizar para aquellos funcionarios que accedieron al poder por la vía electiva pero están próximos a la fecha de finalización de su mandato. Este síntoma, que para muchos puede ser considerado como una debilidad, se acentúa cuando ya está elegido el sucesor o sucesora.

³ Véase: Barreto, Maximiliano, “El aspecto militar en las relaciones bilaterales Macri-Obama-Trump”, en *Diálogos de agenda internacional. Una perspectiva federal*, Carlos Juárez Centeno; Federico Trebucq (coord.) 1a Ed., Editorial CEIC, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, 2018, Córdoba, ISBN 978-987-46066-8-6

⁴ En noviembre de 2019, tuvimos el apoyo a Evo Morales ante el golpe de Estado en Bolivia y el cuestionamiento de Fernández a la declaración del Departamento de Estado estadounidense celebrando la renuncia del presidente boliviano: “Estados Unidos retrocedió décadas y volvió a lo peor de los ‘70, cuando avalaron intervenciones militares contra gobiernos elegidos democráticamente” (Soria Guadalupe, 2019).

⁵ En el caso de Macri, solamente el vínculo con China -que se divisaba con tintes estructurales- se advertía difícil de alterar.

ante un sistema de poderes e intereses concentrados que intentarían restar autonomía y grados de libertad a las decisiones soberanas (Frente de Todos, 2019).

Además, pensando en el presente, la pandemia sin precedentes que asola al mundo ha trastocado toda posibilidad de previsión. Dado este marco, en las líneas que siguen repasaremos algunos elementos que configuran el entorno estratégico en el que transcurrieron los primeros meses del gobierno de Alberto Fernández. Ante la incertidumbre generalizada, dichos elementos constituyen una serie de referentes empíricos menos expuestos a la perplejidad del escenario y que el gobierno del FT tuvo que contemplar.

Un entorno (estratégico) heredado

Aunque el entorno (regional/continental/global) siempre es una variable heredada en el sentido de ser externa al Estado y escapar al control de éste, también es cierto que el Estado puede contribuir a consolidar o debilitar ese escenario, en alguna medida. Su conducta, ya sea en pos de consolidar o debilitar el escenario, probablemente tenga repercusiones en el gobierno sucesor, más aún si se produce un cambio en la orientación política. Por otro lado, cabe decir que, en el contexto continental americano, EE.UU. es el actor principal en la “construcción del entorno” en un punto tal que todos los gobiernos aunque disientan en términos políticos-ideológicos con este país, siempre permanecen dentro de la esfera estratégica de la Casa Blanca⁶. Así ocurrió con los gobiernos kirchneristas, con Macri y ocurrirá con Fernández. Ninguno de estos gobiernos se ha atrevido a desafiar los intereses vitales de EE.UU. (cuestiones de fondo), lo que no impide ajustes, matices o cambios de forma.

Dado lo dicho, Fernández “heredó” un entorno por dos motivos: por defecto, en tanto variable del sistema internacional ajena al control de los Estados, y por el aporte que el gobierno de Macri realizó a la edificación de éste.

Como variable externa, el entorno estratégico para nuestro país en relación con EE.UU. está definido en la escala más alta por el lugar que ocupa América Latina en la *National Security Strategy* (NSS) de Washington de diciembre 2017. Dada dicha escala, este documento es el cuadro de grandes lineamientos que luego guiarán las políticas específicas de las diversas agencias estadounidenses. En este sentido, allí no se hace ninguna mención a la Argentina, pero sí sobre el “Hemisferio Occidental”, tal como se denomina al contexto regional. Entonces, ¿cómo opera lo expresado allí? Las potenciales implicancias de la NSS estarán dadas por la postura que Argentina asuma frente a determinados desafíos planteados y, como ya dijimos, por cuanto las directrices establecidas serán luego aplicadas en políticas específicas por parte de las agencias estadounidenses.

⁶ Claramente, aquí se abre un debate sobre Cuba y otros actores con desafíos a EEUU.

En ese sentido, algunas de las menciones de la NSS con mayor posibilidad de implicar al país son: a nivel interestatal, la lectura de Cuba y Venezuela, identificadas como espacios donde los “competidores” de EE.UU. —fundamentalmente Rusia y China— han encontrado lugar para operar en el continente (NSS, 2017, p. 51). Dada la carga conceptual con que estos actores “hemisféricos” y “no hemisféricos” aparecen, podemos comprender la sensibilidad que han tenido algunos hechos transcurridos en los primeros días del gobierno del FT: la participación de Jorge Rodríguez⁷, Ministro de información venezolano, en la asunción de Fernández; la decisión de no considerar al gobierno de Nicolás Maduro como una dictadura; el desconocimiento a Elisa Trotta Gamus, diplomática enviada por Juan Guaidó; las críticas a los despliegues militares —sin precedentes desde fines de los ’80— del Comando Sur cerca de Venezuela en abril de este año; la crítica al bloqueo a Cuba y su intensificación, también de abril de 2020, entre otros. Aunque aquí no queremos expresar que dichas acciones (discursivas por lo general) hayan tenido resultados negativos para el país por “violentar” la NSS, sí queda claro que transitan un área de sensibilidad.

A nivel de actores no estatales, la identificación de las organizaciones criminales transnacionales (incluidas las pandillas y cárteles) como flagelos para la región son lineamientos con potencial para influir al país, lo cual lo hemos visto en la gestión anterior en las acciones de apoyo a los esfuerzos locales para profesionalizar la policía y otras fuerzas de seguridad. Justamente, estas líneas son trabajadas en acciones específicas por instancias como el Comando Sur.

Recurriendo a la estrategia del Comando Sur *Enduring Promise for the Americas* de mayo de 2019, se recepta esta lectura de un entorno afectado por redes ilícitas, así como la identificación de Cuba y Venezuela (también Nicaragua) —alentados por China y Rusia— como actores estatales que desestabilizan el hemisferio y amenazan la gobernabilidad democrática. Dado que esto no queda en el papel, se traduce en líneas que conllevan el empleo de una serie de medios⁸ incluyendo las capacidades militares.

Por otro lado, como dijimos líneas arriba, el entorno es heredado por la propia acción del Estado, conducido por un determinado gobierno. En este sentido, un primer nivel en la configuración del entorno heredado de la gestión anterior está dado por esquemas generales como la asociación de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) a través del *State Partnership Program* con la Guardia Nacional del Estado de Georgia. Este es un acuerdo en materia de defensa con límites muy difusos⁹ bajo la órbita del Comando Sur. Ejemplos

⁷ Enlistado en la *Office of Foreign Assets Control*, repartición estadounidense de control de las sanciones financieras internacionales (2018).

⁸ Otros medios son: presencia, educación, capacitación, intercambio de información e inteligencia, el intercambio de personal, por ejemplo.

⁹ Dada la diferenciación legal entre seguridad interna y defensa nacional las siguientes actividades contempladas en este esquema de cooperación no siempre resultan claras al respecto: respuesta a emergencias y desastres, mejorar la seguridad fronteriza y fortalecer la cooperación en las operaciones de mantenimiento de la paz

de este mismo tipo son los *fusion center* —Centros de Fusión de Inteligencia para realizar intercambios interagenciales de información sobre terrorismo y el crimen organizado— o el Decreto 489/2019 de Macri que incluyó a Hezbollah como organización terrorista en el Registro Público de Personas o Entidades Vinculadas a Actos de Terrorismo.

En un segundo nivel el entorno heredado se configura por esquemas zonales, como el que se constituye en torno a la Triple Frontera. Por la naturaleza diversa que tiene la Triple Frontera como problema, encontramos hechos de diversa índole que aportan a reforzar el entorno: el acuerdo entre el Ministerio de Seguridad argentino y el Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU. para la cooperación sobre crímenes graves; el Memorándum de Entendimiento entre la Unidad de Información Financiera (UIF) de Argentina y el *Financial Crimes Enforcement Network* de EE.UU. sobre intercambio de información relacionada con el lavado de activos y financiamiento del terrorismo; el compromiso sobre capacitaciones y entrenamiento para las Fuerzas de Seguridad argentinas con la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley en coordinación con la Administración para el Control de Drogas (DEA) y el FBI; el apoyo de EE.UU. para desarrollar la capacidad de las autoridades del orden público argentinas, incluyendo la asistencia del Departamento de Justicia con relación al terrorismo y al financiamiento del terrorismo en la región de la Triple Frontera y la asistencia de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. para el mejoramiento de la seguridad fronteriza argentina y el foro recientemente creado, denominado AUDIF (Diálogo Argentina-EE.UU. sobre Finanzas Ilícitas), con la idea de avanzar en la identificación de amenazas de ilícitos financieros y desarrollar estrategias conjuntas para abordarlas (Barolin, Barreto y da Silva, 2020).

En este mismo nivel, otro esquema heredado es el llamado Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias (COCE) en Neuquén, proyecto que se inscribe en el programa de Asistencia Humanitaria y Respuesta de Desastres del Departamento de Defensa, financiado por el Comando Sur. Cabe recordar que este establecimiento se ubica a tan solo 200 km. de la ya en funciones Estación del Espacio Lejano china, en Bajada del Agrijo (Neuquén), y a 360 km. de la estación europea del Espacio Profundo, en Malargüe (Mendoza).

Continuidades y algunos matices

Desde la campaña presidencial y los primeros días de gobierno, se esperaba que el FT tomara un distanciamiento de Macri en relación con EE.UU., particularmente en materia de seguridad y defensa. Por ejemplo, en la sesión especial de la Cámara de Diputados convocada ante el golpe de Estado a Bolivia (noviembre de 2019), quien se convertiría en diciembre en el Ministro de Defensa, Agustín Rossi, alertó sobre la militarización de la región a manos de EE.UU. y sobre la necesidad de una doctrina “autónoma” para la defensa sudamericana en contraposición a las directrices de Junta Interamericana de Defensa, dependiente de la OEA. En este sentido, en dicha sesión revalorizó la

creación de la Escuela Suramericana de Defensa en oposición a la Escuela de las Américas (Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad), tan conocida por haber capacitado a represores.

Asimismo, la ya citada plataforma electoral del FT (2019) contenía indicios al respecto: se entendía que una renovación del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR favorecería un abordaje diplomático de controversias regionales, así como la articulación de iniciativas colectivas frente a actores y/o situaciones extra-regionales. En clave similar, el ítem “Política exterior e integración Latinoamericana” de la misma plataforma apuntaba a “recuperar una voz propia y soberana en nuestras decisiones internacionales”. Incluso, en los días previos (diciembre 2019) al debate en el Congreso Nacional por el Fondo Nacional para el equipamiento de las Fuerzas Armadas (FONDEF), Rossi esgrimió la necesidad de reequipar a las FF.AA. en pos de dar un fuerte respaldo a la industria nacional y “no comprar todo de afuera” (Dinatale, 2019). Con esta frase, indirectamente aludía a las adquisiciones del gobierno de Macri como ser la de los aviones Texan II a una empresa estadounidense.

Ahora bien, ¿se produjo dicho alejamiento en los primeros meses de gobierno?. Al respecto cabe decir que, así como contamos con un conjunto de acciones que representan matices en comparación con el gobierno de Macri, contamos con elementos de continuidad. Sin ánimos de ser redundantes, vale mencionar que las líneas siguientes deben considerarse como comentarios en base a no más de siete meses de gobierno del FT en un contexto inusual a nivel mundial, por lo que resultan provisorios.

En este sentido, por el momento el FT no ha desandado el camino de considerar a Hezbollah como una organización terrorista; y, frente a ello, fue relevante el viaje de Fernández a Israel en enero de 2020. Como hemos visto, una decisión de ese estilo, con la renegociación de la deuda en el horizonte, toca elementos muy caros para el Comando Sur. En su *Counter Threats* las acciones contra las organizaciones criminales transnacionales y organizaciones extremistas violentas aparecen destacadas y, específicamente, en el rubro destinado a reflexionar sobre los actores estatales externos y regionales malignos, se postula la necesidad de elevar el intercambio de información para mejorar la identificación y la interrupción de las actividades del Hezbollah libanés y sus representantes en la región (Comando Sur, 2019).

En relación con Venezuela se presentan algunos matices. Por ejemplo, aunque el gobierno advirtió que sostendría su postura de reconocer a Maduro y no considerar a su gobierno como una dictadura, ello no impidió que en enero de este año el Canciller Felipe Solá —ante el movimiento de Maduro para impedir la elección del presidente de la Asamblea Nacional— escribiera en su cuenta personal de Twitter: “[R]echazamos esta acción e instamos al ejecutivo venezolano a aceptar que el camino es exactamente el opuesto. La Asamblea debe elegir su presidente con total legitimidad” (Solá, 2020). Además, otra especificidad propia del FT ha sido la decisión de no abandonar el Grupo de Lima —creado en 2017 para buscar una salida sin Maduro a la situación venezolana— aunque tampoco ha firmado las declaraciones emitidas por el mismo.

En términos estrictamente militares, se autorizaron en febrero de este año a través del Decreto 138/2020 una batería de ejercicios militares con FF.AA., varias de las cuales se llevan a cabo con EE.UU. Ejemplo de esto son el Ejercicio Combinado de Adiestramiento Aeronaval en el Mar “Gringo Gaucho” o las diferentes variantes del ejercicio UNITAS (Anfibio; Atlántico Fase I y II, etc.). En este plano, pero como un matiz, se puso un coto a una serie de adquisiciones por 100 millones de dólares que fueran autorizadas por Trump el año pasado, y que ahora están siendo evaluadas por el gobierno argentino (Niebieskikwiat, 2020).

En cuanto al COCE, si bien no se tomaron decisiones en contra, dada su ubicación es interesante mencionar que muy recientemente la resolución 30917/2 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (agosto 2020) ratificó el acuerdo con China para la habilitación de la estación espacial ubicada en dicha región; un hecho que no desarticula la tensión geopolítica allí presente y que, en el contexto de la pandemia, se ha visto incluso replicada en otras áreas. Por ejemplo, en la donación de materiales médicos que el Departamento de Defensa de EE.UU. hiciera tras una donación similar de China (La Política Online, 2020).

Por último, un matiz importante y que, en cierto sentido, confirma la hipótesis sostenida por Anabella Busso en otros trabajos de este departamento¹⁰, es la derogación del decreto macrista 683/2018 que hizo difusos los límites entre seguridad interna y defensa nacional, rompiendo con una tradición de larga data en el país de separar ambas esferas. En relación con EE.UU., el nuevo decreto (571/2020) se destaca ya que obtura la posibilidad de trabajar en una agenda de amenazas transnacionales como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, involucrando a las FFAA. Como vimos, estos flagelos son identificados en los documentos del Comando Sur desde hace varios años.

A modo de cierre

En ocasión de la extraordinaria situación de incertidumbre producida por la pandemia a nivel planetario, los pocos meses transcurridos desde el inicio del gobierno de Fernández y el tema de la deuda con el FMI como un condicionante importante, optamos aquí por recorrer un camino menos incierto, configurado por una serie de elementos empíricos —muchos de ellos, dados por “default” y otros por la acción del gobierno anterior encabezado por Macri— con los cuales el FT se encontró al ocupar la Casa Rosada.

¹⁰ Véase: Barreto, Maximiliano, “El dilema de los operativos Fortín, Escudo Norte, Fronteras e Integración Norte: *sunt ídem?*”, Anuario en Relaciones Internacionales 2019, N° 25, IRI, UNLP, ISSN: 1668-639X, disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/a-2019anorteArticulosBarreto.pdf>

Si bien, a modo de balance, se observan continuidades y matices e, incluso, tras la exitosa negociación de la deuda con los bonistas privados, figuras del gobierno se han animado a expresar la necesidad de desalentar un alineamiento automático con EE.UU. (Carranza Jimenez, 2020), todo está por verse. El fin de la pandemia y la efectiva concreción del proceso renegociador con los acreedores externos significarán un nuevo inicio para el gobierno. Solo allí podremos comenzar a divisar si los hechos se tratan de cambios y ajustes o si priman las continuidades, más allá de la retórica.

Referencias bibliográficas

Barolin, Ezequiel, Barreto Maximiliano y da Silva, Carlos (2020), “Defensa y seguridad internacionales entre Argentina y Estados Unidos en la Triple Frontera (2003-2018). Un territorio de conflicto y cooperación” en da Silva, Micael Alvino, Teixeira Lisboa, Marcelino y Saavedra, Olga M. (organizadores), *Fronteiras e Relações Internacionais. Perspectivas a partir do Cone Sul*, Inédito.

Solá, Felipe (2020), Twitter personal, Disponible en: https://twitter.com/felipe_sola/status/1213961582251855872

Documentación

Comando Sur (2020), “Enduring Promise for the Americas”, disponible en <https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSC%20Strategy%20%20Pages%20SPN%20-%20FINAL.PDF?ver=2019-06-19-110747-643>

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 683/218

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 489/2019

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 571/2020

Frente de Todos (2019), “Plataforma Electoral”, disponible en <https://frentedetodos.org/plataforma>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2020), “Resolución 30917/2”, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233243/20200807>

National Security Strategy (2017), The White House, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

Office of Foreign Assets Control (2018), disponible en: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180925.aspx>

Notas de prensa

Carranza Jimenez, Diego (2020), “El Gobierno de Alberto Fernández prepara una profunda reforma a las Fuerzas Armadas en Argentina”, Agencia Anadolu, disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/el-gobierno-de-alberto-fern%C3%A1ndez-prepara-una-profunda-reforma-a-las-fuerzas-armadas-en-argentina/1895307>

Dinatale, Martín (2019), “Los planes de Alberto Fernández para las Fuerzas Armadas”, Infobae, diciembre, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2019/12/01/los-planes-de-alberto-fernandez-para-las-fuerzas-armadas/>

La Política Online (2020), “Rossi confirmó que el Pentágono donó material de protección para los médicos”, abril, disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/126171-rossi-confirmando-que-el-pentagono-dono-material-de-proteccion-para-los-medicos/>

Niebieskikwiat, Natalia (2020) “Lo informó el Pentágono Estados Unidos aprobó una venta a la Argentina de equipamiento militar por US\$ 100 millones pero el Gobierno dice que lo analizará”, Clarín, julio, disponible en: https://www.clarin.com/politica/unidos-aprobo-venta-argentina-vehiculos-militares-100-millones-dolares_0_BqZiXkmiz.html

Soria Guadalupe, Alan (2019) “Dura crítica de Alberto Fernández a Donald Trump por Bolivia: ‘EE.UU. retrocedió décadas y volvió a las peores épocas de los 70’”, La Nación, noviembre, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/dura-critica-alberto-fernandez-donald-trump-bolivia-nid2305655>