

6

ARGENTINA, BRASIL Y CHILE: CONSTRUYENDO UNA POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN. CONFLUENCIAS Y DESAFÍOS¹

Elsa Llenderozas (*)

Sergio Eissa (**)

Universidad de Buenos Aires

RESUMEN

El artículo analiza si existe una convergencia entre los lineamientos generales de las políticas de defensa de tres países sudamericanos (Argentina, Brasil y Chile) que permita construir una visión estratégica regional y una identidad de defensa común. Es decir, resulta relevante preguntarse si las visiones del escenario internacional y regional y las posiciones estratégicas adoptadas por cada uno de estos países miembros no pueden constituirse en un obstáculo para avanzar en la adopción de una visión estratégica regional, más allá de las iniciativas del Consejo de Defensa Suramericano. A los efectos del análisis, se toma como punto de partida dos enfoques de distintos campos disciplinares: los aportes de las teorías de las políticas públicas y la perspectiva teórica de la construcción de preferencias estatales del campo de las relaciones internacionales para interpretar la definición de políticas, la acción y el comportamiento de estos estados en un contexto regional.

PALABRAS CLAVE:

política de defensa, visión estratégica regional, Consejo de Defensa Suramericano.

ABSTRACT

The article examines whether there is a convergence between the guidelines of the defense policies of three South American countries (Argentina, Brazil and Chile) that can build a regional strategic vision and a common defense identity. That is, it is relevant to ask whether the visions of international and regional scenario and strategic positions taken by each of the member countries can not become an obstacle to progress in the adoption of a regional strategic vision, beyond the South America Defense Council's initiatives. For the purposes of analysis, it is taken as a starting point two approaches to different disciplinary fields: the contributions of the theories of public policies and the theoretical perspective of building state preferences belong to the international relations field for interpreting the definition of policies, action and behavior of these states in a regional context.

KEY WORDS:

defense policy, regional strategic vision, South America Defense Council.

(*) E-mail: elsallenderozas@yahoo.com

(**) E-mail: seissa@yahoo.com

RECEPCIÓN: 05/04/16

ACEPTACIÓN FINAL: 08/10/16

1 INTRODUCCIÓN

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) acaba de festejar el 8º aniversario desde su creación en la Cumbre Energética Suramericana, celebrada el 17 de abril de 2007 en la Isla Margarita. Un año después, el 23 de mayo de 2008, los doce países miembros firmaron su tratado constitutivo, que entró en vigor en marzo de 2011, luego de que nueve de ellos efectuaran la correspondiente ratificación parlamentaria.

En términos históricos, UNASUR es un organismo regional reciente. Sin embargo, esta circunstancia no la releva del análisis de sus posibilidades y limitaciones, de los obstáculos estructurales o coyunturales que pueden entorpecer su desarrollo y las potencialidades que pueden favorecerlo.

Según sus directrices generales, UNASUR no simboliza una iniciativa nueva para la región. Hay una base de principios que son parte del acervo regional y constituye la estructura de ideas y valores comunes, presentes en las propuestas regionales de los últimos 70 años.

Por eso, en perspectiva histórica, lo novedoso de UNASUR no son sus metas de integración, desarrollo, coordinación, sino el hecho que *haya incorporado a la defensa como una dimensión activa de la cooperación*. Esto se constata con la creación, dentro de este organismo, del Consejo de Defensa Suramericano

(CDS) el 16 de diciembre de 2008, su Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED-CDS) el 10 de marzo de 2009 y más recientemente, la Escuela de Defensa Sudamericana, inaugurada el 17 de abril de 2015.

El CDS tiene por objetivo específico, entre otros, el de «avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe». ² Sin embargo, este objetivo ha ido adoptando gradualmente un nuevo significado. Durante una de las actividades previstas en el Plan de Acción 2013 se desarrollaron el IV Seminario de Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región y el I Foro para tratar Políticas y Estrategias de Defensa en la Región, en la República Bolivariana de Venezuela, en noviembre de 2013. Estas actividades se proponían «coadyuvar en el desarrollo de una *visión geopolítica regional*» y analizar algunos conceptos, a los efectos de contribuir al «proceso de construcción de lineamientos estratégicos que permitan avanzar en la creación flexible y progresiva de una *visión compartida de defensa regional*»

En dichos encuentros, realizados simultáneamente, se acordó proponer como actividad para el Plan de Trabajo 2014³, a los efectos de cumplir con lo dispuesto en el punto N° 16 de la Declaración de Paramaribo⁴, aprobada durante la VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, la creación de un Grupo de Trabajo para «Proponer y Consolidar los Lineamientos Estratégicos del CDS-UNASUR para la Construcción Progresiva y Flexible de una *Visión Compartida de Defensa Regional*».

En síntesis, el proceso de institucionalización del área de defensa, no solo avanzó en la creación de distintos órganos sino que se ha propuesto, entre otros objetivos, consensuar una visión estratégica y de defensa común. Estos dos hechos plantean numerosos interrogantes: ¿Cuáles son las causas que explican el surgimiento del CDS y de sus instituciones dependientes? ¿Por qué el CDS se creó en el ámbito de UNASUR, mientras otras iniciativas previas de integración no habían avanzado en el área de defensa? ¿De qué modo impacta este proceso de institucionalización regional en las políticas de defensa de los países miembros? ¿Existe convergencia entre las directrices generales del CDS y las políticas de defensa de estos países? ¿Qué motivaciones e intereses predominan en las preferencias estatales de la región?

Algunas de estas preguntas exceden el alcance de este trabajo. Aquí nos focalizaremos principalmente en analizar si existe convergencia entre los lineamientos generales de las políticas de defensa de tres países sudamericanos: Argentina, Brasil y Chile. Principalmente si los objetivos de alcanzar una visión estratégica regional, una identidad de defensa común, son metas realizables,

teniendo en cuenta las políticas de defensa de estos tres países, tomados sólo como muestra de un universo más amplio y variado como es América del Sur. O si por el contrario, existe suficiente divergencia entre las políticas de defensa de estos estados miembros, como para dificultar la construcción de una visión estratégica regional. Es decir, más allá de los esfuerzos que se hayan realizado en ese Grupo de Trabajo del CDS–UNASUR, resulta relevante preguntarse si las visiones del escenario internacional y regional y las posiciones estratégicas adoptadas por cada uno de estos países miembros no pueden constituirse en un obstáculo para avanzar en la adopción de una visión estratégica regional.

Para aproximarnos al análisis tomaremos como punto de partida dos enfoques de distintos campos disciplinares: los aportes de las teorías de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, Sabatier) y la perspectiva teórica de la construcción de preferencias estatales (Moravcsik) del campo de las relaciones internacionales, porque consideramos enfoques complementarios para interpretar la definición de políticas, la acción y el comportamiento de estos estados en un contexto regional.

Si se adopta un enfoque desde las teorías de las políticas públicas podemos sostener que la definición que se tome en torno a un problema público, en este caso la construcción de una visión estratégica regional y la política de defensa de cada uno de los países, estará influida por los intereses y sistemas de creencias de los actores participantes en ese proceso de toma de decisión y por el contexto en que el mismo se realice. En definitiva, dicha decisión reflejará la estructura de poder en las agendas de defensa de cada uno de los países. Por su parte, la perspectiva de las preferencias estatales sostiene que la acción externa de un estado refleja un complejo estado–sociedad determinado, principalmente las coaliciones ganadoras en un momento histórico particular y que las preferencias de individuos y grupos colectivos relevantes son agregadas por los mecanismos de cada sistema político particular. Este proceso que tiene un punto de partida interior se realiza siempre en un contexto interdependiente.

Dicho esto, este artículo se propone estudiar las definiciones adoptadas por la República Federativa de Brasil, la República de Chile y la República Argentina en diversos aspectos relacionados con la política de defensa. Este trabajo es el resultado de una exploración inicial de los documentos públicos que en materia de defensa han difundido estos países y que continuará avanzando con un análisis de las posturas del resto de los países miembros de la UNASUR, así como también de los debates públicos —reducidos seguramente— que se hubieran producido en los mismos y de entrevistas a actores del ámbito de la defensa en la región.

El primer apartado repasa muy brevemente algunas ideas sobre el proceso de política pública, el segundo introduce el proceso doméstico de las acciones externas en un marco regional interdependiente y los siguientes estudian algunas dimensiones de la defensa en los países en análisis en este artículo. El artículo finaliza con algunas reflexiones sobre estos procesos

2 LA DINÁMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Suele pensarse el diseño de la política como un proceso ordenado y racional, como el guión de una obra que tiene comienzo, desarrollo y fin. En efecto, Sabatier (2007: 3) reseña que en el proceso de hechura de la política, «los problemas son conceptualizados y llevados al gobierno por soluciones; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y seleccionan soluciones de políticas públicas; y aquellas soluciones implementadas, son evaluadas y revisadas». Sin embargo, este proceso es, como afirma Aguilar Villanueva (1993: 17), «desaliñado, desordenado, en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia.»⁵

Este proceso es una herramienta analítica que nos permite estudiar a las políticas públicas. Más que obedecer a un orden temporal, obedece a un orden lógico, intelectualmente construido. Las etapas en que puede dividírsele se encuentran superpuestas unas sobre otras, interactuando y retroalimentándose mutuamente (Aguilar Villanueva, 1993).

Aguilar Villanueva (1993: 58 y 60) sostiene que la primera etapa del proceso sería el reconocimiento del problema, pero en este punto debemos distinguir entre problemas y situaciones problemáticas. Mientras que la situación problemática es un conjunto de «hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar»; los problemas son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que «la solución forma parte de la misma definición del problema».

Ahora bien, tal como continúa Aguilar Villanueva (1993), un problema para entrar en la agenda pública debe transformarse en una cuestión, para lo cual debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. *En esta fase será importante considerar el contexto en el cual se desarrolla el*

debate, porque son los acontecimientos sociales y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecen su primera definición.

No obstante, de esto no se sigue que el problema ingrese en la agenda gubernamental y, menos aún que se le de un tratamiento prioritario, porque el gobierno no sólo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede ser iniciador de cuestiones en la agenda pública. Asimismo, los actores podrán redefinir el problema si la definición efectuada en la agenda pública no se ajusta a sus intereses y/o sistemas de creencias, entendiendo la definición del problema como el proceso por el cual una cuestión «es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados», esa definición condicionará «la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción» (Aguilar Villanueva, 1993: 52). Por lo tanto, existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque «la solución forma parte de la misma definición del problema» (Aguilar Villanueva, 1993: 60). Tal como sostiene Zahariadis (2003: 162) «la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política.»

En síntesis, la forma en que se define un problema condiciona la selección de instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir, las opciones de acción o dicho de otra manera, las alternativas de políticas disponibles para el decisor (Eissa, 2005 y Eissa, 2015).

3 ACTORES Y PREFERENCIAS ESTATALES

Si se desea saber las preferencias de un Estado con relación a las estrategias que desarrolla, es necesario saber quiénes tienen poder, qué desean, y qué creen. Para ello, debemos ver al Estado como el conjunto de individuos, en el cual, los líderes políticos y los burócratas son individuos que intentan maximizar el éxito de sus carreras (Geddes, 1994: 13). Entonces, las decisiones que tomen en materia de política pública reflejarán sus intereses (Eissa, 2015).

En esta línea de pensamiento, Robert Putnam (1988 y 1993) afirma que el actor que lleva adelante una negociación internacional tiene intereses personales y visiones políticas independientes de su electorado. En efecto, el actor estatal «tiene la posibilidad de ejercer un poder público en función de que, en última instancia, las políticas públicas son fijadas e implementadas por el Estado» (Repetto, 1998: 10–11). Pero ese Estado no es un actor racional unificado, dado que existen no sólo diferentes agencias que compiten entre sí,

sino también que la competencia se desarrolla dentro de las mismas y entre los actores políticos de unas con otras. Entonces, cuando nos referimos al actor estatal no estamos pensando en un Estado monolítico que actúa racionalmente, dada la complejidad de elementos que lo forman, las relaciones que se establecen con la sociedad, las distintas percepciones que se establecen entre ellos y las distintas capacidades de influenciarse mutuamente. Por otra parte, si bien en el proceso de toma de decisión intervienen actores sociales y estatales, articulados en un complejo mecanismo social de interacciones e influencias mutuas, en el caso de la política exterior y defensa, la decisión final y la implementación, quedará a cargo del actor estatal⁶.

Desde los aportes de las relaciones internacionales, siguiendo el enfoque desarrollado por Andrew Moravcsik (1997), la acción estatal externa se encuentra determinada principalmente por sus preferencias y estas son el resultado de una particular articulación entre Estado y sociedad. Esta articulación refleja valores, intereses, identidades y mecanismos de representación política.

Por eso las preferencias estatales son las opciones por las cuales los actores se deciden entre distintas alternativas. Surgen de los individuos y de los grupos domésticos (partidos políticos, empresarios, sindicatos, grupos intelectuales, etc), y son agregadas por los mecanismos de representación que posee cada sistema político. Esos pueden ser más o menos abiertos y transparentes, más o menos cerrados y regulados. Las preferencias de los actores internos más importantes llegan al gobierno, donde se toman las decisiones políticas. Por eso los estados representan un conjunto de actores de la sociedad, los más influyentes, los que tienen más poder o simplemente la coalición política y económica ganadora que «captura» el gobierno en un momento dado. Cada gobierno representa más plenamente a algunos individuos y grupos que a otros (Moravcsik, 1997:518) El Estado es solo una «correa de transmisión» que representa esos intereses, valores, creencias e identidades sociales a partir de los cuales se definen preferencias estatales y sus acciones externas.

Pero estas decisiones y acciones externas se determinan en un contexto de interdependencia, es decir, que cada Estado busca alcanzar sus preferencias bajo restricciones impuestas por las preferencias de otros estados. Las políticas externas (como la defensa, que nos interesa particularmente en este trabajo) son interdependientes y generan un patrón de externalidades transnacionales, resultante de esos intentos de alcanzar sus objetivos nacionales. Esto se refiere a los costos y beneficios para sociedades externas que aparecen cuando grupos sociales dominantes en un país buscan alcanzar sus propias preferencias. Ese patrón de preferencias estatales interdependientes condiciona la acción de los estados.

Según Moravscik (1997:520–521) las externalidades provocadas por los esfuerzos para alcanzar las preferencias estatales pueden dividirse en tres categorías, según la situación estratégica que generan: 1) Cuando hay preferencias compatibles o armoniosas, es decir, cuando las externalidades de la política de un estado son óptimas para los otros (o insignificantes), hay fuertes incentivos para la coexistencia con bajo nivel de conflicto; 2) cuando las preferencias estatales son de tipo suma cero, es decir cuando los intentos de un grupo social dominante por alcanzar sus preferencias externas impone costos (externalidades negativas) a los grupos sociales dominantes en otros países, entonces los gobiernos negocian, buscan alguna ganancia mutua, pero el potencial de conflicto y tensión interestatal es alto y; 3) cuando las preferencias son mixtas, puede haber un intercambio de concesiones políticas a través de la coordinación. Cuando la negociación promete mejores resultados que el ajuste unilateral, los estados tienen mayores incentivos para la coordinación política. Aquí hay un espectro amplio de posibilidades de acción y resultados, los incentivos varían según la intensidad de las preferencias.

En síntesis, para este enfoque la forma, la sustancia y la profundidad de la cooperación depende directamente de la naturaleza de ese patrón de preferencias interdependientes (Moravscik, 1997: 521).

Ahora bien, integrando lo enfoques de teorías de políticas públicas con el de relaciones internacionales, sostenemos que el estudio de la formación de la agenda de gobierno y las decisiones allí adoptadas, nos permiten saber *quiénes* definen y deciden; que grupos y organizaciones han influido en el proceso; y «cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad a un problema público». Este análisis revela «cuál es la estructura de poder» que predomina en la hechura de la política pública (Aguilar Villanueva, 1993: 27). Es decir, si estudiamos los documentos de las agendas de defensa —que forma parte de la agenda gubernamental— de Argentina, Brasil y Chile tendremos una orientación sobre los intereses y/o sistemas de creencias que cada uno de los actores de estos países tienen en materia de defensa con respecto a la región.

Esta aproximación conceptual nos da herramientas para entender las definiciones de política de defensa de Argentina, Brasil y Chile, en tanto intereses sociales agregados, determinados como preferencias estatales, elaboradas en un contexto de externalidades y patrones de relación interdependientes.

Como se sostuvo en la introducción, este artículo es un estudio preliminar que estudio únicamente los documentos, que de acuerdo a nuestro enfoque teórico, es dónde cristalizan los intereses y sistemas de creencias de los actores, o dicho de otra manera, sus preferencias. Quedaría para otros trabajo avanzar en el estudio de las preferencias de los actores políticos y sociales al interior de cada país.

4 LA POLÍTICA DEFENSA DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

En el presente apartado se analizará la política de defensa de la República Argentina, la República de Chile y la República Federativa de Brasil a partir de las siguientes dimensiones: a) apreciación de la región, b) lineamientos de la política de defensa y c) misiones asignadas a las Fuerzas Armadas. Siguiendo con lo que hemos sostenido en el primer apartado, la definición de la defensa nacional condicionará los instrumentos de política pública, en tanto que la solución forma parte integral de la definición, y ésta refleja las preferencias de los actores estatales y sociales respecto a estos temas y, como se ha señalado, la estructura de poder en torno al área de cuestión defensa. Como señalamos en la introducción, si existen diferencias importantes en materia de defensa, más dificultosa será el proceso de construcción de una visión estratégica regional en el marco de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

En función de lo expuesto, se analizan esas tres dimensiones para cada uno de los países seleccionados a partir de los documentos emanados de sus respectivos Ministerios de Defensa; de la legislación pertinente; y a través de fuentes secundarias elaboradas por analistas en materia de defensa.

4.1. ARGENTINA

• *Apreciación regional*

En el Libro Blanco de la Defensa Nacional 2010, siguiendo lo establecido en el Decreto N° 1714/2009, que aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), se sostiene que

Desde la óptica de las relaciones interestatales el nivel actual de seguridad en Suramérica es inédito. Esta situación es producto de la maduración del diálogo, de la cooperación y la concertación alcanzadas, condiciones que distinguen a la región —más allá de algunas puntuales distorsiones— como una de las más estables y previsibles a nivel mundial (...) La mejora de las relaciones interestatales es resultado de un proceso político y económico iniciado hacia mediados de la década de 1980, anclado en causales de naturaleza externa global e interna. En el plano externo se computa la finalización del enfrentamiento bipolar y su impacto sobre la realidad regional geopolítica regional. En el plano interno se presenta como un hecho de importancia preponderante la recuperación del Estado de derecho en toda la región y el establecimiento de mecanismos que garantizan su mantenimiento (LB, 2010: 29).

En consecuencia, el Libro Blanco (2010: 32, 34, 35, 38 y 39) considera que la región, tanto Suramérica como América Latina en general, se caracteriza por:

- a) «El compromiso generalizado para preservar a la región como zona libre de armas de destrucción masiva».
- b) «El afianzamiento del derecho internacional como mecanismo para la solución pacífica de controversias».
- c) «La consolidación de posturas estratégicas defensivas».
- d) «El incremento de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad».
- e) «El compromiso generalizado con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas».
- f) «La orientación del esfuerzo fiscal hacia el desarrollo económico-social».
- g) «Los avances en materia de integración».
- h) «La creación de un organismo regional de defensa».
- i) «La coexistencia de dinámicas subregionales diferenciadas».
- j) «La persistencia de esquemas autónomos de defensa nacional».
- k) «Una marcada desigualdad en la distribución de la renta».
- l) «La heterogeneidad regional respecto de las amenazas transnacionales o del crimen organizado».
- m) «Una dotación superior de recursos energéticos y naturales no renovables a nivel regional comparado».

Adicionalmente, la Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto N° 1714/2009) que ordena el diseño de todo el Instrumento Militar a través de la metodología de planeamiento por capacidades, reafirma que existe

un encadenamiento entre los procesos anteriormente mencionados y la progresiva disminución de las percepciones de amenazas y competencias estratégicas y militares mutuas, matriz que caracterizó la relación entre estos países durante prácticamente la totalidad del siglo XX. De hecho, esta nueva dinámica abrió paso al inicio de procesos de establecimiento de medidas de confianza mutua y a una interacción y cooperación en materia militar que no encuentra precedente desde la configuración de los estados nacionales en el siglo XIX. Estas nuevas interacciones se consolidaron especialmente en el ámbito subregional del cono Sur, entre las Repúblicas de Argentina, de Chile y Federativa de Brasil.⁷

La apreciación de la región como «zona de paz» esta ratificada en estos documentos de la República Argentina, lo cual se ha traducido también en el planeamiento estratégico militar y en la doctrina básica conjunta, por primera vez desde 1983 (Eissa, 2013). Es decir, que la conducción efectiva de los asuntos de la defensa nacional se tradujo, esta vez, en apreciaciones estratégicas militares que debería tener su correspondiente correlato en el diseño de fuerza.

- *Lineamientos de la política de defensa*

En primer lugar, se define a la Defensa Nacional 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, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo»⁸. Al respecto, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa precisa que «las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s». Asimismo, agrega que «se entenderá como *agresión de origen externo* el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas».⁹

En segundo lugar, la Ley de Defensa Nacional sostiene que «se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior».¹⁰ Al respecto, el decreto reglamentario precisa que:

El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (...) Por tal motivo, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación nuevas amenazas, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.¹¹

En tercer lugar, la República Argentina adoptó una estrategia disuasiva y de legítima defensa, de acuerdo al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.¹² Al respecto, el Decreto N° 1714/2009 que aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) sostiene que la política de defensa:

Se encuentra fundada en el inequívoco respeto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones nacionales y resolver las controversias entre los Estados y también en la firme convicción de la importancia irremplazable que posee la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la seguridad internacional.¹³

Asimismo, la DPDN rechaza «los procedimientos de carácter unilateral, las prácticas intervencionistas y toda conducta internacional que no se ajustara a los criterios que en materia de paz y seguridad establece la Carta de Naciones Unidas».

En virtud de lo expuesto, se asume un posicionamiento y actitud estratégica defensiva, basada en el concepto de legítima defensa, como «criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado argentino»¹⁴. Además, Argentina concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto es, «la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global.»¹⁵ Es más, la DPDN sostiene claramente que

En este sentido, en un mundo crecientemente interrelacionado e interdependiente, la *Republica Argentina* concibe su defensa en la doble dimensión «autónoma» por un lado, y «cooperativa» por otro, esto es, la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global. En este espíritu, la Argentina participa de modo activo y constructivo en las consultas tendientes al futuro establecimiento de un órgano de Defensa Sudamericano en el marco de la *Union de Naciones Suramericanas* (UNASUR).¹⁶

En cuarto lugar, el Instrumento Militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente en función de la misión principal, «cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado». Por lo tanto, «la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser (...) el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial». Sólo los casos de operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y de construcción de un Sistema de Defensa Subregional, deberán contemplarse en el diseño tanto de los estándares mínimos que requieren las operaciones multilaterales como de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos en los países de la subregión.¹⁷

Finalmente, se considera que el Instrumento Militar sólo resultará apto:

Si se lo concibe, planifica y ejecuta como *instrumento integrado*, razón por la cual la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva.¹⁸

Se entiende a la acción conjunta como «el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica».¹⁹ Esta concepción se integra con la disposición que establece que «el Comando Operacional será la instancia responsable de la ejecución del adiestramiento conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de su correspondiente ejecución y de las operaciones militares» y que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea sólo alistan, adiestran y sostienen los medios puestos a su disposición.²⁰ En este sentido, el Decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional establece también que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas «tendrá el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes, pudiendo disponer de tales medios». Para ello, «mantendrá relación funcional con los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, quienes lo asesorarán en el planeamiento militar conjunto».²¹

- *Misiones de las Fuerzas Armadas*

Siguiendo lo ya establecido en la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998), la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas precisa que «la misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación». Más adelante, agrega que deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar la:

- «Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas;
- participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior Nº 24.059;
- participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y
- participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional».²²

La participación del Sistema de Defensa Nacional en el ámbito de la seguridad interior está prohibida, salvo que se configuren las situaciones previstas en los Títulos V y VI de la ley de Seguridad Interior Nº 24.059, que se detallan a continuación:

- a) El artículo 27 se establece que el Ministerio de Defensa dispondrá, a requerimiento del Comité de Crisis, que «las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación (...) de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.» Observemos cómo el legislador ha querido dejar escrito expresamente que «servicios de las Fuerzas Armadas» podrán ser usados en operaciones de seguridad interior, excluyendo a las unidades de combate de las tres fuerzas.
- b) Los artículos 28, 29 y 30 de la misma ley establecen que un atentado a una jurisdicción militar es una cuestión de seguridad interior, aclarando que es obligación primaria de las Fuerzas Armadas preservar dicha jurisdicción y «el restablecimiento del orden dentro de la aludida jurisdicción», de conformidad a la legislación vigente.²³

c) El artículo 31 establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, «las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º». Para que el Presidente haga uso de las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional en el artículo 86 inciso 17, deberá declarar previamente el estado de sitio. Dicho empleo, de acuerdo al artículo 32, se ajustará a las siguientes pautas:

- La conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;
- Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;
- Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

Finalmente, debe destacarse que la República Argentina participa activamente de las operaciones de paz de Naciones Unidas desde 1958, aunque el despliegue de unidades de combate comenzó a materializarse durante la década de los '90. En la actualidad, este país se destaca por su participación en las misiones de dicha organización en Haití y en Chipre. Por otro lado, ha constituido junto a la República de Chile la Fuerza de Paz Combinada «Cruz del Sur», una fuerza de despliegue rápido a disposición de Naciones Unidas. Este activismo en las Naciones Unidas también se refleja a nivel regional, tanto en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en especial en su Consejo Suramericano de Defensa (CDS).

4.2. BRASIL

La política de defensa de Brasil está plasmada en tres documentos centrales: la Política Nacional de Defensa (PND–2005 revisada en 2012), la Estrategia Nacional de Defensa (EDN–2008 y revisada en 2012) y el Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN–2012).²⁴

En 2012 la presidente de Brasil Dilma Rousseff envió al Congreso Nacional estos tres documentos afirmando que «el Libro Blanco de Defensa Nacional amplía el acompañamiento de los temas militares por el conjunto de la sociedad, al presentar las potencialidades y las necesidades de nuestra Defensa al debate público», el compromiso civil es indispensable «para la construcción de un Brasil soberano y democrático».

La Política Nacional de Defensa tiene por finalidad establecer directrices para la preparación y el empleo de la capacidad nacional, en caso de amenazas externas, con el involucramiento de los sectores militar y civil, en todas las esferas del poder nacional. El documento describe los ambientes nacional e internacional y traza, de forma estratégica, las orientaciones y directrices compatibles con los objetivos de la Defensa. Uno de los principales propósitos de la Política Nacional de Defensa es concientizar a todos los segmentos de la sociedad brasileña de que la defensa de la nación es un deber de todos los brasileños, y no sólo de los militares.

La Estrategia Nacional de Defensa establece formas de alcanzar los objetivos recomendados por la Política Nacional de Defensa, por medio de acciones estratégicas a mediano y largo plazo. Se trata de un proyecto de Estado y no de Gobierno. Brasil aprobó la Estrategia Nacional de Defensa (END) con el objetivo de definir directrices para la transformación del sistema de defensa y la elaboración de una política de mediano y largo plazo. Era la primera vez, desde la vuelta a la democracia, que se formulaba un documento de carácter estratégico para esta área. El documento está basado en tres ejes estructurales: reorganización y reorientación de las Fuerzas Armadas; reestructuración de la industria brasileña de Defensa, con la finalidad de asegurar la autonomía operacional para las tres Fuerzas, y política de composición de efectivos de las Fuerzas Armadas para que Brasil desarrolle las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos del presente y las incertidumbres del futuro. La Estrategia Nacional de Defensa define los sectores cibernético, nuclear y espacial como estratégicos y esenciales para la Defensa Nacional.

El Libro Blanco es un documento público que expone la visión del Estado sobre la Defensa. Este libro divulga ante la comunidad nacional e internacional, la política y la estrategia de Defensa del país, así como los medios disponibles y la articulación de las Fuerzas Armadas, con los objetivos de dar transparencia a la sociedad sobre el funcionamiento de la Defensa y constituir un instrumento generador de confianza mutua entre los países.

- *Apreciación regional*

Para Brasil, América del Sur es el espacio regional donde se inserta el país y donde busca profundizar lazos de cooperación. Su entorno estratégico extrapolado a la región suramericana e incluye el Atlántico Sur y los países limítrofes de África así como la Antártida. También incluye una creciente atención a la región del Mar de Caribe por su proximidad (PDN 4.1).

Suramérica está distante de los focos mundiales de tensión y es una zona libre de armas nucleares, una región relativamente pacífica. Los procesos de consolidación democrática y de integración regional tienden a aumentar la confianza mutua y a favorecer soluciones negociadas de eventuales conflictos (PDN 4.2).

Entre los factores que contribuyen para reducir la posibilidad de conflictos en el entorno estratégico se destacan: el fortalecimiento del proceso de integración, a partir del Mercosur, de la Unión de Naciones Suramericanas y de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; la intensificación de la cooperación y del comercio con países de África, de América Central y del Caribe, inclusive la CELAC, facilitada por los lazos étnicos y culturales; el desarrollo de organismos regionales; la integración de las bases industriales de defensa; la consolidación de la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur; y el diálogo interregional, como la cumbre América del Sur–África (ASA) o el Fórum de Diálogo India–Brasil–Sudáfrica (IBSA). Además, influyen también los procesos de ampliación y modernización de la infraestructura de América del Sur, con atención al medio ambiente y las comunidades locales, facilitando el desarrollo y la integración (PDN–4.3)

La seguridad de Brasil está afectada por el grado de estabilidad de la región donde está inserto. Es deseable que ocurran el consenso, la armonía política y la convergencia de acciones entre los países vecinos para reducir los delitos transnacionales y alcanzar mejores condiciones de desarrollo económico y social, tornando una región más cohesiva y fuerte. (PDN–4.4)

La existencia de zonas de inestabilidad y de ilícitos transnacionales puede provocar el traspaso de conflictos para otros países de América del Sur. La persistencia de esos focos de incertidumbre es, también, un elemento que justifica la prioridad en la defensa del Estado, de modo de preservar los intereses nacionales, la soberanía y la independencia (PDN–4.5).

Como consecuencia de su situación geopolítica, es importante para Brasil que se profundice el proceso de desarrollo integrado y armónico de Sudamérica, que se extiende, naturalmente, a las áreas de defensa y seguridad regionales (PDN 4.6).

La EDN señala a la región amazónica como una prioridad. Amazonia representa uno de los dos focos de mayor interés para la defensa. Brasil será

vigilante de la reafirmación incondicional de su soberanía sobre la Amazonia brasileña. Repudiará, mediante actos de desarrollo y de defensa, cualquier tentativa de tutela sobre sus decisiones con respecto a la preservación, desarrollo y defensa de la Amazonia. No permitirá que organizaciones o individuos sirvan de instrumento para intereses extranjeros —políticos o económicos— que quieran debilitar la soberanía brasileña. Quien cuida de la Amazonia brasileña, al servicio de la humanidad y de sí mismo es el propio Brasil (EDN-10).

Las áreas marítimas estratégicas de mayor prioridad e importancia para Brasil están representadas por las aguas jurisdiccionales brasileñas (AJB), que incluyen el mar territorial (MT), la zona contigua (ZC), la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental (PC), así como la región comprendida entre el Paralelo 16 norte, la costa oeste de África, la Antártida, el este de América del Sur y el este de las Antillas Menores. Brasil también dedica, junto a sus vecinos del África Occidental, una atención especial a la construcción de un ambiente cooperativo en el Atlántico Sur, bajo el escudo de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) (LBDN 39). Es preocupación de Brasil que estados militarmente significativos de otras regiones no introduzcan armamentos nucleares u otros armamentos de destrucción en masa en el Atlántico Sur. Busca reducir su presencia militar en ese océano y, en el futuro, eliminarla. Los conflictos y las rivalidades ajenas al Atlántico Sur no se pueden proyectar sobre él por estados que estén en otras zonas (LBDN39). Al renovar su involucramiento con estos preceptos multilaterales, Brasil desea contribuir de forma responsable y en colaboración con los aliados de ZOPACAS para el aprovechamiento del potencial de desarrollo socioeconómico de la región del Atlántico Sur (LBDN 39).

La EDN subraya la integración de Sudamérica no solo para contribuir a la defensa de Brasil, sino también para fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. La meta es avanzar hacia la construcción de la unidad sudamericana. El Consejo de Defensa Sudamericano es un mecanismo consultivo que se destina a prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, sin que participe en él ningún país ajeno a la región. Está basado en el principio de cooperación entre sus miembros (EDN-18).

La región es vista como un espacio para desarrollar la Base Industrial de Defensa, como un mercado externo donde competir para aumentar su escala de producción. La consolidación de UNASUR podrá atenuar la tensión entre el requisito de la independencia en producción de materiales de defensa y la necesidad de compensar costo con escala, posibilitando el desarrollo de producción de defensa en conjunto con otros países de la región.

En América del Sur se esboza una clara tendencia de cooperación en cuanto a la defensa. Esa tendencia ha sido constantemente reforzada desde la creación de la UNASUR y especialmente de su CDS. Vemos surgir en América del Sur una «comunidad de seguridad» motivada por el hecho de que los países vecinos comparten experiencias históricas comunes, retos de desarrollo semejantes y regímenes democráticos, que facilitan la comprensión recíproca y favorecen una acomodación pacífica de los diversos intereses nacionales (LBDN–2012).

- *Lineamientos de la política de defensa*

La EDN plantea que el propósito general de esta estrategia no es simplemente modernizar ni adaptar el modelo de defensa a nuevas necesidades, sino dar un *salto cualitativo* que permita acompañar en el campo tecnológico–militar el status internacional de Brasil. La política de defensa, como instrumento, acompaña el desarrollo de la política exterior, que actualmente es más proactiva y diversificada y busca alcanzar una posición destacada para Brasil en la nueva estructura política internacional.

Los objetivos principales de esta nueva END pueden resumirse en cuatro puntos:

1) Transformar las fuerzas armadas y todo el sistema de defensa, a la luz de los principios que sustentan la inserción estratégica de Brasil en el mundo, de manera que el modelo de defensa esté en armonía con sus objetivos internacionales. No se trata simplemente de una adaptación o modernización, sino de producir una transformación más profunda de las capacidades militares para corregir el desajuste que Brasil tiene respecto a su peso internacional. Como potencia emergente, busca modificar su perfil militar relativamente bajo porque esto crea un desequilibrio creciente entre sus medios estratégicos y su envergadura global. En el presente, su protagonismo internacional no está acompañado de un poder militar acorde que lo respalde y este debe corresponderse con la posición que ocupa en la estructura política mundial. De manera más clara, «Brasil quiere alcanzar las capacidades de defensa necesarias para decir no, cuando tenga que decir no» (Estrategia Nacional de Defensa de Brasil, 2008).

2) Garantizar el dominio nacional de la tecnología cibernética, espacial y nuclear para reducir la dependencia de insumos y tecnología de otros países. Al mismo tiempo se trata de reducir, en la medida que sea posible, el recurso a créditos internacionales para financiar grandes proyectos. En definitiva, se busca profundizar capacidades tecnológicas autónomas, que permitan aumentar la independencia de Brasil.

3) Legitimar a la política de defensa como política de desarrollo. Se plantea a ambas estrategias como inseparables. La industria de defensa debe ser interpretada como una estrategia de desarrollo. Al igual que la política exterior, también la defensa debe concebirse como un instrumento para el desarrollo, principal meta estratégica brasileña y elemento de su identidad internacional (Lafer, 2002).

4) Elaborar una política de defensa frente a la incertidumbre. Las amenazas no están claramente determinadas. Brasil debe prepararse para enfrentar fuerzas hostiles o amenazantes, sean estados, u otros actores, como organizaciones criminales. Si Brasil quiere ocupar un lugar relevante en el mundo, necesita estar preparado para defenderse de posibles agresiones y amenazas. La estrategia de defensa está construida a partir de la definición de capacidades y no de la determinación de amenazas específicas. En otras palabras, no debe organizarse la defensa frente a amenazas o enemigos determinados, sino en función de capacidades para cumplir las tareas necesarias, fundamentalmente defender el territorio brasileño y sus riquezas.

En consecuencia, la Defensa Nacional, caracterizada en la Política Nacional de Defensa como «el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas», tiene como objetivos:

- I) Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial.
- II) Defender los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos brasileños en el exterior.
- III) Contribuir para la preservación de la cohesión y la unidad nacionales.
- IV) Contribuir con la estabilidad regional.
- V) Contribuir con el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.
- VI) Intensificar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en procesos decisivos internacionales.
- VII) Mantener Fuerzas Armadas modernas, integradas, adiestradas y balanceadas, con creciente profesionalización, que operen de manera conjunta y adecuadamente desplegadas en el territorio nacional.
- VIII) Concientizar a la sociedad brasileña sobre la importancia de los temas de defensa del País.
- IX) Desarrollar la Base Industrial de Defensa, orientada hacia la obtención de la autonomía en tecnologías indispensables.

X) Estructurar las Fuerzas Armadas con relación a capacidades, dotándolas de personal y materiales compatibles con las planificaciones estratégicas y operativas.

XI) Desarrollar el potencial de logística de defensa y de movilización nacional (LBDN 27).

- *Misiones de las Fuerzas Armadas*

A diferencia del caso argentino, las misiones de las Fuerzas Armadas son definidas para cada uno de los componentes, las cuales explicamos a continuación.

1) Armada

Preparar y utilizar el Poder Naval en defensa de la Patria, en los términos de la Constitución Federal y de las Leyes, actuar para garantizar los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquier Poder, actuar para garantizar la ley y el orden. La Armada actúa también en acciones bajo la égida de organismos internacionales y en apoyo a la política externa del País. La Armada también cumple atribuciones subsidiarias previstas en la Ley, con énfasis en aquellas relacionadas a la «Autoridad Marítima», para salvaguardia de los intereses nacionales.

Para cumplir sus tareas la Armada orienta a sus organismos operativos y de apoyo de conformidad con las políticas establecidas por el Ministerio de Defensa.

La Armada tiene como atribuciones subsidiarias específicas:

- Orientar y controlar la Marina Mercante y sus actividades correlacionadas en lo que interesa a la Defensa Nacional.
- Proveer seguridad de navegación en las vías acuáticas.
- Contribuir para la formulación y conducción de políticas nacionales relativas al mar.
- Implementar y fiscalizar el cumplimiento de leyes y reglamentos en el mar y las aguas interiores en coordinación con otros organismos del Poder Ejecutivo, nacional o de los estados.
- Cooperar con los organismos federales en la represión a los delitos de repercusión nacional o internacional, en lo que se refiere al uso del mar, las aguas interiores y las áreas portuarias, en forma de apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción (LBDN 89).

2) Ejército

Le corresponde la preparación de la Fuerza Terrestre para cumplir su misión constitucional de Defensa de la Patria y garantía de los poderes constitucionales,

la ley y el orden. Asimismo, el Ejército debe cumplir las atribuciones subsidiarias generales previstas en la legislación complementaria, que son: cooperar con el desarrollo nacional y la Defensa Civil, así como apoyar la política externa del País y participar en operaciones internacionales de paz y ayuda humanitaria.

El Ejército es un organismo integrante del Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC) y participa, en todo el territorio nacional, en acciones de socorro y asistencia a víctimas de desastres naturales, ya sea en etapas de rápida respuesta o de recuperación y reconstrucción.

Además de las misiones citadas, el Ejército tiene como atribuciones subsidiarias particulares:

- Actuar, por medio de acciones preventivas y represivas, en la franja de frontera terrestre, contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros organismos del Poder Ejecutivo, realizando, entre otras, acciones de vigilancia; inspección de personas y vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves; efectuar detenciones en flagrante delito.
- Cooperar con organismos federales, cuando sea necesario, en la represión de delitos en el territorio nacional, con apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción.
- Cooperar con organismos públicos federales, de los estados y municipales en la ejecución de obras y servicios de ingeniería (LBDN 114).

182

3) Fuerza Aérea

Le corresponde a la Fuerza Aérea mantener la soberanía en el espacio aéreo nacional con vistas a la defensa de la Patria, impidiendo el uso del espacio aéreo brasileño para la práctica de actos hostiles o contrarios a los intereses nacionales. Para ello, dispone de capacidad de vigilancia, control y defensa del espacio aéreo, con recursos de detección, interceptación y destrucción.

Son atribuciones subsidiarias particulares de la Fuerza Aérea:

- Proveer la seguridad de la navegación aérea.
- Establecer, equipar y operar la infraestructura aeroespacial, Fuerza Aérea y aeroportuaria bajo su responsabilidad.
- Operar el Correo Aéreo Nacional.
- Cooperar con los organismos federales en la represión a los delitos que abarquen el uso del espacio aéreo y de áreas aeroportuarias, en la forma de apoyo logístico, inteligencia, comunicaciones e instrucción.
- Preservadas las competencias exclusivas de las policías judiciales, actuar,

de forma continua y permanente, por medio de acciones de control del espacio aéreo brasileño, contra todo tipo de tráfico aéreo ilícito, con énfasis en los relacionados a narcotráfico, armas, municiones y pasajeros ilegales.

Para el desempeño de esta última atribución, la Fuerza Aérea actúa en cooperación con organismos de fiscalización competentes, a los que les corresponde la tarea de actuar después del aterrizaje de las aeronaves involucradas en tráfico aéreo ilícito. En la ausencia de esos organismos, la Fuerza podrá revisar personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves, así como efectuar prisiones en flagrante delito. Teniendo en vista las especificidades de esas atribuciones, se designa al Comandante de la Fuerza Aérea como «Autoridad de la Fuerza Aérea Militar».

La Fuerza Aérea, amparada por ley específica y cuando tenga autorización del Presidente de la República o autoridad por éste delegada, tiene la atribución de, después de que se agoten los medios coercitivos legalmente previstos, destruir la aeronave que sea clasificada como hostil, conforme la Ley no 7.565, del 19 de diciembre de 1986, modificada por la Ley no 9.614, del 5 de marzo de 1998 (LBDN137).

4.3. CHILE

- *Apreciación regional*

El Libro Blanco de la Defensa Nacional de Chile (LBDN, 2010: 77) considera que en un mundo cada vez más interdependiente «la defensa apoya decididamente la gestión de la política exterior (...), fundada en la búsqueda de un orden mundial jurídicamente normado y, por consiguiente, en el compromiso de todos los Estados, incluido el nuestro, con las obligaciones emanadas del derecho internacional y la promoción de la paz y la seguridad internacionales». No obstante, Chile señala en este documento que

la incertidumbre continúa siendo un componente de las condiciones en que el mundo evoluciona. Del mismo modo, el conflicto armado, en todas sus formas, permanece presente en el mundo (LBDN, 2010: 77).

En el apartado correspondiente a las relaciones con los vecinos se señala que uno de los hitos transformadores en las relaciones suramericanas ha sido «la modificación del carácter de las relaciones que existieron entre Chile y Argentina durante buena parte del Siglo XX» (LBDN, 2010: 144). Al respecto agrega:

Lo anterior se ha traducido en avances integradores en los más variados sectores públicos o privados, los cuales se expresan en múltiples instancias de coordinación y ejecución de proyectos comunes donde se involucran actores regionales, provinciales, de la sociedad civil y de las Fuerzas Armadas (LBDN, 2010: 144).

En consecuencia, el desarrollo de la relación bilateral entre ambos países ha tenido efectos positivos y

Al desplazarse la lógica de la relación hacia la asociación y la integración también se ha trasladado el eje de la relación estratégica hacia la cooperación para identificar intereses compartidos y llevar adelante tareas comunes (LBDN, 2010: 146).

De esta manera, en lo que respecta a las tareas comunes, se destaca las medidas adoptadas tendientes a la construcción de la confianza, *a posteriori* del Tratado firmado en 1998 que puso fin a la demarcación de la frontera entre ambos países; lo cual permitió, por ejemplo, la constitución de la Fuerza de Paz Combinada «Cruz del Sur» y la cooperación en materia de operaciones de paz, como lo es en la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

En cuanto a la relación con la República de Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, y pese a las diferencias que persisten en cuanto a la delimitación de las fronteras con el primero²⁵ y con respecto a la salida al Océano Pacífico con el segundo²⁶, Chile destaca las relaciones que mantiene con ambos países.

En el Libro Blanco señala (LBDN, 2010: 148) que Chile y Bolivia

gozan actualmente de un fluido y franco diálogo, y deben perseverar en la búsqueda de convergencias, fortaleciendo los mecanismos de cooperación y actuando concertadamente en temas de interés común; esto, a objeto que se siga dotando a la relación bilateral de mayor contenido y densidad, además de una más clara proyección hacia temas de futuro y que trasciendan las coyunturas.

No obstante, frente al reclamo presentado por Bolivia en la Corte Internacional de La Haya, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, sostuvo que

Después de escuchar a diferentes actores y cumpliendo mi deber de salvaguardar el interés superior de Chile, he tomado la decisión de presentar objeciones preliminares a la jurisdicción de la Corte Internacional de La Haya.²⁷

Frente a esta decisión el mandatario boliviano afirmó

Es contradictorio que el gobierno de Chile se proclame como un país respetuoso del derecho y los tratados y, simultáneamente, rechace las competencias del principal órgano administrador de justicia en materia internacional. Y es más contradictorio aún que repudien a la misma corte que acaba de resolver la disputa que sostuvo con Perú.²⁸

En lo que respecta a la relación con Perú, el mismo documento destaca que «es importante la valorización de los múltiples contactos entre los estamentos de las Fuerzas Armadas de ambas países, la normal coordinación de las autoridades fronterizas y, ciertamente, la de los respectivas instancias parlamentarias» (LBDN, 2010: 149). Sin embargo, frente a la demanda que Perú realizó en la Corte Internacional de La Haya para definir el límite marítimo, el LBDN (2010: 149) sostiene

ha constituido un hecho que nuestro país ha lamentado y que culmina un esfuerzo peruano de revisión de los tratados vigentes (...) Chile ha respondido ante esta nueva situación manifestando oficialmente que hará valer los antecedentes objetivamente respaldados ante la Corte Internacional de Justicia.

A la fecha, los dos países continúan teniendo diferencias en cuanto a la demarcación del límite.

Independientemente de la persistencia de estas diferencias con Bolivia y Perú, la apreciación que tiene Chile de la región es de una zona de paz y cooperación, aún en materia de defensa, y así lo demuestran los múltiples acuerdos existentes entre los países suramericanos, y todo ello a pesar que aún persisten estos diferendos limítrofes que pueden entorpecer los avances y la profundización de la relaciones. En este sentido es importante señalar la firma de los Memorandum de Entendimiento en materia de defensa en el año 1995 con la República Argentina, que creó el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG); en el año 2008 con Bolivia; y en el año 2001 con el Perú. Cabe destacar que Argentina y Chile han puesto en marcha a partir del año 2005, la Fuerza de Paz Combinada «Cruz del Sur», a los efectos de «poner a disposición de Naciones Unidas de una fuerza especializada para contribuir a la preservación de la paz en el mundo», la cual funciona bajo el Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (UNSAS) que permite un despliegue de la fuerza de 30 a 90 días luego de aprobada la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (LBDN, 2010).

Finalmente, es importante resaltar también, que Chile participa activamente del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

- *Lineamientos de la política de defensa*

Respecto a los lineamientos de su política de defensa, Chile asume explícitamente una postura defensiva y disuasiva. La defensa es una función intransferible del Estado y contribuye a la seguridad del país por medio del empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional (LBDN, 2010).

El Libro Blanco de la Defensa Nacional (LBDN, 2010: 111 y 112) reseña los principios de la política de defensa, entre los que se destacan:

- «El Estado de Chile no abriga propósitos agresivos contra ninguna nación del orbe, ni tiene reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal».
- «El Estado de Chile tiene la voluntad de proteger a su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial».
- «El Estado de Chile tiene la responsabilidad de mantener una capacidad militar suficiente para concurrir a facilitar el logro de los intereses y objetivos del país, cuidando que el desarrollo de esa capacidad militar guarde proporción con el desarrollo del resto de las capacidades del país».
- «El Estado de Chile tiene derecho y la responsabilidad de emplear todas las capacidades nacionales, y en particular su potencial bélico, si fuese necesario, para la defensa del país y el resguardo de los intereses nacionales frente a amenazas externas».
- «Para el Estado de Chile —así como para todos los Estados en general—, su situación geográfica relativa sigue siendo una referencia importante en la formulación de la política de defensa».
- «El Estado de Chile sitúa su política de defensa plenamente dentro del marco jurídico institucional vigente en el país, y reconoce y respeta los tratados y acuerdos internacionales incorporados a dicho marco (...)».
- «Para el Estado de Chile es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su política de defensa y su política exterior, complementándose y potenciándose mutuamente, aunque actuando la primera en respaldo de la última»
- «El Estado de Chile mantiene el compromiso de contribuir a la defensa y promoción de la paz internacional, de acuerdo al interés nacional».

- *Misiones de las Fuerzas Armadas*

En función de los principios señalados en el apartado anterior, Chile define su política militar como el «conjunto de lineamientos que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas» (LBDN, 2010: 167). Ésta traduce la política de defensa de manera tal de fijar «criterios o estándares materiales y equipos de uso común en las tres instituciones» (LBDN, 2010: 169).

En este apartado se define claramente que el esfuerzo militar debe dirigirse a alcanzar los siguientes objetivos de (LBDN, 2010: 168):

- «Disponer de fuerzas suficientes, organizadas y entrenadas como sistemas operativos institucionales y conjuntos desde la paz».
- «Disponer de una estrategia de disuasión que permita conseguir los efectos deseados».
- «Consolidar la participación efectiva de Chile en la cooperación internacional para la paz y estabilidad del mundo».

Chile participa activamente del Sistema de Naciones Unidas (ONU) y, en consecuencia, colabora «con medios de su defensa en operaciones internacionales de paz, en ejercicios combinados con fuerzas de terceros países para estar en condiciones de actuar en conjunto frente a situaciones que pudieran perturbar la seguridad mundial» (LBDN, 2010: 134). Si bien este país ha participado desde 1949, en calidad de observador en las misiones de paz, su presencia se ha modificado sustancialmente desde el año 1990 cuando su contribución pasó «a la modalidad despliegue de unidades militares». De esta manera, Chile participó en la Primera Guerra del Golfo en el año 1991, enviando cincuenta efectivos de la Fuerza Aérea y seis helicópteros (LBDN, 2010: 137).

En cuanto a las denominadas Nuevas Amenazas, Chile sostiene que las mismas deberían ser consideradas, «*prima facie*, como problemas de seguridad de los Estados, más que como amenazas en el ámbito de la defensa». Bajo este concepto, este país incluye al terrorismo, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, pandemias, entre otros, «que no constituyen amenazas», entendidas como la existencia de un actor internacional que tiene voluntad de dañar los intereses nacionales (LBDN, 2010: 130). El Libro Blanco sostiene que «reconoce la existencia de diferentes problemas de seguridad que los Estados en el continente, pero la forma de solución adquiere una estrategia distinta, según la situación» (LBDN, 2010: 133).

5 LAS AGENDAS DE DEFENSA

Hemos sostenido que el análisis de los documentos de las agendas de defensa nos permite aprehender los intereses y/o sistemas de creencias de los actores que intervinieron en la redacción de esos documentos. Dicho de otra manera, éstos son las cristalizaciones de las relaciones de poder al interior de cada país y, por lo tanto, de las preferencias de los actores respecto a la temática de defensa nacional.

Si la divergencia entre las agendas de defensa de los países estudiados es profunda, el camino para la construcción de una visión regional de defensa será difícil. Si las diferencias son parciales y obedecen a los acervos de cada país más que a una apreciación del entorno regional, la tarea ya no sería imposible. La tercera opción es que exista una convergencia completa entre las tres agendas. Es prácticamente imposible que esta tercera opción se materialice en el corto plazo. Nuevamente el marco analítico de la hechura de la política pública nos ofrece una respuesta. La primera definición de un problema se produce en la agenda pública, pero dicho proceso no se produce en un medio aséptico. Por el contrario, el contexto moldeará los intereses, sistemas de creencias de los actores que intervengan en el debate. Tampoco los actores de la agenda gubernamental podrán abstraerse de dicho marco contextual. Cada proceso en cada país es único y evidentemente variará históricamente. Mencionemos solo algunos ejemplos. Los procesos de transición a la democracia han sido diferentes en los tres países y, por lo tanto, el rol de los militares y el poder residual de los mismos también es diferente. Por un lado, Argentina sufrió la derrota en la Guerra de las Islas Malvinas y la transición se produjo por colapso; mientras que en Chile la transición estuvo controlada por los militares al punto que sólo recientemente ese país ha podido empezar a desarmar los enclaves autoritarios heredados de la dictadura. La política exterior de los tres países en relación al mundo y sus modelos de inserción económica mundial responden a la historia de cada país y a sus respectivos modelos productivos. La percepción de los actores sobre las Fuerzas Armadas y la relevancia de la defensa en las agendas públicas también difieren. No es lo mismo la situación de Chile, que enfrenta un reclamo territorial por parte de un país vecino, que el caso de Brasil cuyos límites territoriales están consolidados y no son cuestionados por otros Estados.

Esta perspectiva es congruente con el enfoque de las preferencias estatales. Las políticas de defensa de los tres países reflejan valores e intereses de sectores políticos y militares (coaliciones ganadoras en un momento determinado) bajo una combinación particular. En Brasil, es el resultado de una agregación de visiones e identidades representadas por la Cancillería, las Fuerzas Arma-

das, el partido gobernante y sus aliados, con la participación periférica de la comunidad epistémica. La defensa debe acompañar a la condición de Brasil como potencia en ascenso y a un modelo económico desarrollista. En Chile, la influencia y el peso de las Fuerzas Armadas, sumado al largo período de la coalición de gobierno, y los desafíos específicos que enfrenta en las relaciones con Bolivia y Perú, le otorgan una impronta diferente. La defensa es una política orientada a la protección de soberanía e integridad territorial. Para el caso de Argentina, los sectores políticos en el gobierno, y en menor medida las Fuerzas Armadas, articulan una visión de la defensa y de las misiones militares, con énfasis en la conducción civil, la separación de funciones de seguridad interior y defensa nacional, la misión tradicional asociada a la soberanía territorial y la participación en misiones de paz. La perspectiva introduce matices integracionistas al subrayar la creación de un organismo regional de defensa y la aspiración de un sistema subregional de defensa.

En definitiva, el estudio de los documentos de las agendas de defensa muestra dos convergencias principales y dos parciales que podrían permitir construir una visión regional en la materia de defensa. La principal convergencia es la participación de las Fuerzas Armadas de los tres países en el Sistema de Seguridad de las Naciones Unidas. De hecho, los tres países participan en MINUSTAH y Argentina y Chile han constituido la Fuerza de Despliegue Rápido «Cruz del Sur». En este marco la realización de ejercicios combinados entre los países de la región, teniendo como hipótesis de empleo las misiones de paz de Naciones Unidas y la ayuda mutua en caso de desastres naturales, fortalece la construcción regional en materia de defensa.

La segunda convergencia es que los tres países manifiestan poseer posicionamientos estratégicos defensivos. Es decir, que renuncian a proyectar poder militar sobre los países vecinos. Un análisis más profundo requeriría analizar los documentos del nivel estratégico militar para corroborar que el despliegue y la planificación estratégica militar se correspondan con las definiciones políticas, más aún en países donde la conducción civil efectiva de la política de defensa es muy reciente o débil.

La tercera convergencia es que los tres países consideran a América del Sur como una zona de paz. Esto es inédito en nuestros doscientos años de historia. En la construcción de nuestras identidades nacionales han jugado un papel muy importante la identificación del otro como un enemigo. Pese a ello, el Siglo XX se ha caracterizado por la ausencia, casi total, de guerras interestatales, y la recurrencia al derecho internacional para la resolución de los conflictos. Sin embargo sostenemos que esta convergencia es aún parcial. Existen aún conflictos territoriales

entre Chile, Bolivia y Perú, y en otras regiones de Suramérica. Si bien los países han recurrido a tribunales internacionales, la persistencia de los mismos erosiona la construcción de una identidad de defensa regional. La convergencia sería aún más limitada si esos países continuaran planificando, adiestrando y diseñando sus Fuerzas Armadas a través de la metodología de hipótesis de conflicto.

Finalmente, los roles de las Fuerzas Armadas difieren en los tres países. Mientras que en Argentina la conjuntes ha avanzado notoriamente, pese a las resistencias que aún persisten, debido a la experiencia de la Guerra de Malvinas, no podríamos sostener lo mismo con respecto a Brasil y Chile. De la misma manera, las misiones con respecto a la seguridad interior o delitos transnacionales también son diferentes. En Argentina se permite el apoyo parcial, sin que ello afecte la doctrina, el adiestramiento y el equipamiento; en el caso de Brasil la intervención está consagrada en el marco normativo. En el caso de Chile también se ajusta a una visión restrictiva del accionar de las fuerzas armadas frente a estas amenazas.

Las políticas de defensa se formularon en un contexto interdependiente de externalidades mixtas: una zona de paz, donde los reclamos territoriales pendientes se resuelven por vías pacíficas; una región con múltiples iniciativas de integración, pero a la vez, una de las áreas de más alto crecimiento en el gasto militar (alimentando sospechas o dilemas de seguridad) y de altos índices de crimen organizado y delitos transnacionales, entre otras características. Este escenario, incentiva el intercambio de concesiones políticas a través de la coordinación. Hay más incentivos para la coordinación política, por ejemplo en el CDS, y en ese marco institucional hay distintas posibilidades de acción y resultados. Los incentivos de los estados parte varían según la intensidad de las preferencias por coordinar políticas. Las preferencias referidas a la construcción de una identidad de defensa regional son de intensidad baja en los tres países. Están prácticamente ausentes en la formulación de sus políticas de defensa. No existen referencias tampoco al interés en construir una visión estratégica regional.

6 REFLEXIÓN FINAL

Existe una convergencia parcial entre las agendas de defensa de los tres países. Las especificidades reflejan la influencia de actores, sistema de creencias y de proyectos políticos diferentes. Pero el nivel de convergencia parcial no constituye un impedimento absoluto para que se avance a futuro en la construcción de una visión estratégica regional. La fijación de esta meta en la agenda del CDS refleja el juego de negociaciones y consensos entre los actores regionales. Los tres Estados acompañaron la propuesta (o al menos

no la vetaron), sin embargo, no se reconoce entre los objetivos de su política de defensa contribuir a la construcción de una *visión geopolítica regional* o de una *visión compartida de la defensa regional*. Esta es una meta ausente en las agendas nacionales y todavía no ha sido incorporada.

La institucionalización del CDS y sus órganos, así como las normas y prácticas que están detrás de ese proceso, es todavía incipiente. Los tres Estados participan en ese proceso, como el resto de los países de la región, pero el nivel de divergencia que se observa en los lineamientos de las políticas de defensa nacionales muestra que el impacto de la institucionalización regional en las políticas nacionales ha sido bajo. Los desarrollos internos todavía no reflejan elementos del plano regional. Los resultados obtenidos en ese Grupo de Trabajo del CDS–UNASUR no han modificado aún los procesos domésticos de definición, elaboración y formulación de políticas de defensa más allá de crear un contexto interdependiente favorable a la coordinación de políticas. El nivel de institucionalización no parece haber afectado las identidades de los actores, ni ha tenido todavía efectos de rutinización y socialización. Tampoco se han modificado las estructuras institucionales domésticas (más allá de la participación de funcionarios de defensa en los grupos de trabajo del CDS) o el contenido de las políticas nacionales ni se observa un impacto en las Fuerzas Armadas.

Los procesos de política pública, resalta Aguilar Villanueva (1993), son desaliñados y desordenados. Esta apreciación se podría aplicar al trabajo que se está realizando en el ámbito del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). No existe un camino lineal sin escollos: los procesos de política pueden sufrir avances y retrocesos. Un cambio en el contexto político, institucional, regional, mundial podría impactar negativamente en dicha construcción, lo cual, sin embargo, no significaría la «muerte» definitiva de dicha iniciativa.

Los actores toman decisiones a pesar de los factores que moldean el contexto y dependerá de la distribución relativa de poder al interior de los países y de la región para que proceso de integración en materia de defensa continúe su marcha. Como hemos señalado en el marco teórico, los actores de la agenda gubernamental no son meros receptores de las cuestiones socialmente problematizadas en la agenda pública. Ellos pueden fijar los temas de la agenda, sacarlos del temario o darles mayor prioridad y en ese marco decisional pueden modificar como alguno de ellos han sido problematizados.

La apreciación como «zona de paz», la recurrencia al derecho internacional, la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas, la baja probabilidad de guerras interestatales en la región y otros factores permiten augurar avances en la meta propuesta, a pesar de que pueda ser un largo y sinuoso camino.

NOTAS

¹ Una versión preliminar de este artículo fue expuesta en el XII Congreso de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo en la ciudad de Mendoza, Argentina.

² <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cds> [consultada el 9 de octubre de 2014].

³ <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2014.pdf> [consultada el 9 de octubre de 2014].

⁴ 16. «(...) instan a las Ministras y Ministros de Defensa a elaborar y presentar una propuesta de lineamientos estratégicos de UNASUR para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de defensa regional, la cual deberá exponerse en la próxima Reunión Ordinaria de este Consejo». En <http://www.unasursg.org/uploads/46/7f/467f20df2089365674121e39649b4e5f/Declaraci%C3%B3n-de-Paramaribo.pdf> [consultada el 9 de octubre de 2014].

⁵ Cabe aclarar que Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975) y Brewer & De Leon (1983) dividieron el proceso en varias etapas: agenda, formulación de la política y legitimación, implementación y evaluación (Stages Heuristic). A principios de los '80 esta división del proceso en etapas fue fuertemente criticado, entre otras cosas, por sobre-simplificar el proceso. Sabatier coincide con esta crítica. Ver Sabatier, Paul (2007).

⁶ Para Fabián Reppetto (1998: 10-11), los actores sociales y estatales poseen cinco características comunes: a) capacidad de negociación, b) capacidad de descifrar el contexto, c) capacidad de representación, d) capacidad de movilización social, y e) capacidad de acción colectiva. Sin embargo, el actor estatal está en condición de «movilizar un recurso que le es propio: capacidad de autoridad»; es decir, «[la] posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado».

⁷ Cabe destacar que se utilizan que se utiliza el Decreto N° 1714/2009 (DPDN 2009) y el Libro Blanco 2010 y no la DPDN 2014 (Decreto N°

2645/2014) ni el Libro Blanco 2015 porque no existe ningún cambio respecto a la apreciación estratégica regional ni en cuanto al posicionamiento estratégico de la Argentina.

⁸ Artículo 2° Ley N° 23.554.

⁹ Artículo 1° Decreto N° 727/2006.

¹⁰ Artículo 4° Ley N° 23.554.

¹¹ Artículo 3° Decreto N° 727/2006.

¹² Artículo 2° Ley N° 24.948.

¹³ Decreto N° 1714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional. Cabe destacar que es la primera directiva emitida en democracia.

¹⁴ Decreto N° 1714/2009.

¹⁵ Decreto N° 1714/2009.

¹⁶ Decreto N° 1714/2009.

¹⁷ Decreto N° 1691/2006.

¹⁸ Decreto N° 1691/2006.

¹⁹ Decreto N° 1691/2006.

²⁰ Decreto N° 1691/2006. Ver también el Decreto N° 727/2006.

²¹ Artículo 19 del Decreto N° 727/2006.

²² Decreto N° 1691/2006.

²³ Ver Resolución MD N° 1020/2009.

²⁴ Cabe aclarar que se analizan explícitamente los primeros documentos, en tanto que los segundo profundizan la apreciación de la región como una zona cooperativa y, si bien, incorporan con más detalle la apreciación respecto a las mal llamadas Nuevas Amenazas, ello no constituye un quiebre tajante sobre la distinción entre la distinción entre defensa y seguridad interior.

²⁵ <http://peru21.pe/politica/chile-peru-triangular-terrestre-haya-heraldo-munoz-arbitraje-estados-unidos-2197187> [consultado el 4 de septiembre de 2014].

²⁶ <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/corte-de-la-haya-suspende-demanda-de-bolivia-contrachile-hasta-fallo-jur> [consultado el 4 de septiembre de 2014]

²⁷ <http://www.lanacion.com.ar/1708396-chile-de-safia-a-la-corte-de-la-haya-por-una-demanda-de-bolivia> [consultado el 4 de septiembre de 2014]

²⁸ <http://www.lanacion.com.ar/1708396-chile-de-safia-a-la-corte-de-la-haya-por-una-demanda-de-bolivia> [consultado el 4 de septiembre de 2014]

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. (1992). «Estudio introductorio», en Aguilar Villanueva, L. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México: Ed. Miguel A. Porrúa, pp. 15–84.

——— (1993). «Estudio introductorio», en Aguilar Villanueva, L. (Comp.). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. México: Ed. Miguel A. Porrúa, pp. 15–72.

Eissa, Sergio (2005). *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fundación Síntesis.

——— (2010). «Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en democracia», en <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/21.pdf>.

——— (2010b). *Hielos Continentales. La política exterior argentina en los '90*, en <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook45.pdf>

——— (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte Ediciones.

Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. Los Angeles: The University of California Press.

Mena, C. (1989). *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Moravcsik, A (1997). «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Relations,» en *International Organization* 51(4), pp. 513–53.

Putnam, R. (1993). «Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games». En Evans, P; Jacobson, H. y Putnam, R. (Comps.). *Double-edged diplomacy*. Londres: University of California Press, pp. 431–468.

——— (1988). «Diplomacy and domestic politics», *International Organization*. Cambridge: Cambridge University Press, Vol. 42, N° 3, Summer, pp. 353–386.

Repetto, Fabián (1998). «Una mirada institucional a las políticas sociales», sin datos, pp. 10–11. Una versión anterior de este trabajo fue publicada en *Perfiles Latinoamericanos* N° 12, México, julio–diciembre.

Sabatier, Paul (2007). «The need for better theories», en Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

Ugarte, José Manuel (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Plus Ultra, Buenos Aires.

Zahariadis, Nikolaos (2003). *Ambiguity & Choice in public policy*. Washington DC: Georgetown University Press.

—— (2007). «The multiple stream framework: structure, limitations, prospects», en Sabatier, Paul (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS OFICIALES

- Constitución de la Nación Argentina.
- Decreto N° 727/2006 «Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional».
- Decreto N° 1691/2006 «Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas».
- Decreto N° 1729/2007 «Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional».
- Decreto N° 1714/2009 «Directiva de Política de Defensa Nacional».
- Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, 1988.
- Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, 1992.
- Ley N° 24.429 del Servicio Militar Voluntario, 1995.
- Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 1998.
- Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, 2001.

194

Ministerio de Defensa (2003). *La defensa nacional en la agenda democrática. Informe de la primera ronda de discusiones*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

—— (2010). *Libro Blanco de la Defensa. Argentina Bicentenario/2010*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Ministerio de Defensa Nacional (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa de Brasil (2012). *Libro Blanco de la Defensa de Brasil*

—— (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*

—— (1996). *Política Nacional de Defensa*

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Llenderozas, E. y Eissa, S. (2016). «Argentina, Brasil y Chile: construyendo una política de defensa común. Confluencias y desafíos», *DAAPGE*, año 16, N° 27 (jul-dic), 2016, pp. 161–194. Santa Fe, Argentina: UNL.
