

UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL

FACULTAD DE DEFENSA NACIONAL

RM. 1345/97

MAESTRÍA EN DEFENSA NACIONAL

TESIS DE MAESTRÍA:

El Ejército Argentino ante la Conferencia de Ejércitos Americanos (2008-2015): ¿la diplomacia militar como componente autónomo de la diplomacia de la defensa?

Director: Dr. Alejandro Frenkel

Autor: Lic. Felipe Horacio García Scrimizzi

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 17 de noviembre de 2021

Agradecimientos

A Alejandro Frenkel por sus aportes y su acompañamiento para hacer realidad este trabajo de investigación.

Al personal docente y no docente de la UNDEF.

A la Nación Argentina, sostén de la educación pública.

A mis compañeros y compañeras del Ministerio de Salud de la Nación.

A mis amigos.

A mis padres —Horacio y Gloria—, a mis hermanos y a Costantino.

A Dios.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Objetivo general y objetivos específicos	6
Factibilidad y metodología	6
CAPÍTULO I: Marco conceptual	8
I.1. Diplomacia de la defensa y diplomacia militar.....	9
I.2. Antecedentes en el estudio de la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar en Argentina y la región.....	13
I.3. Ejercicios militares específico-combinados y conjunto-combinados	17
CAPÍTULO II: La dimensión internacional de la política de defensa durante los gobiernos de Cristina Fernández.....	18
II.1. La política de defensa en su dimensión internacional	19
II.1.A. La dimensión continental y regional.....	23
II.2. El papel de la Cancillería en la diplomacia de la defensa frente al Sistema Interamericano de Defensa (SID).....	26
II.3. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la UNASUR: el principal ámbito multilateral para el despliegue de la diplomacia de la defensa	29
II.4. Un caso de cooperación bilateral a través de la diplomacia militar: la Fuerza de Paz Conjunta Binacional argentino-chilena “Cruz del Sur”	35
CAPÍTULO III: La Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) en el SID y su permeabilidad a la agenda de seguridad hemisférica de Estados Unidos.....	39
III.1. Estados Unidos y la política de seguridad hemisférica	40
III.2. La CEA: el ámbito multilateral para el despliegue de la diplomacia militar	44
III.2.A. La evolución histórica de la CEA.....	47
III.2.B. Los ciclos de la CEA desarrollados entre los años 2008 y 2015	50
III.3. La preeminencia de Estados Unidos en la CEA.....	52
III.4. Ejercicios PANAMAX, FA-HUM y PKO-A: los laboratorios para la experimentación de los instrumentos generados en la CEA.....	54
III.5. La Conferencia Especializada en Nuevos Desafíos a la Defensa en el siglo XXI: la búsqueda de la inclusión de las “nuevas amenazas” en la agenda del organismo	58
CAPÍTULO IV: El accionar del Ejército Argentino en la CEA.....	60
IV.1. El Ejército Argentino ante la CEA entre los años 2008 y 2015.....	61

IV.2. Debate en torno a la institucionalidad de la CEA	63
IV.3. Desarrollo del Simulador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SIMUPAZ) y la organización del Ejercicio en OMP del año 2009.....	65
IV.4. La Conferencia Especializada en relaciones Cívico-Militares en OMP y el desarrollo de la Guía de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) de la CEA	67
IV.5. Ejercicio SALVAR 2014	71
IV.5.A. Los Procedimientos Operativos Normales (PPOONN) elaborados para el Ejercicio SALVAR 2014.....	74
Conclusiones	77
Bibliografía	83
ANEXO I.....	100
ANEXO II	101
ANEXO III.....	102
ANEXO IV	103
ANEXO V.....	104
ANEXO VI.....	106
ANEXO VII	107
ANEXO VIII.....	108
ANEXO IX.....	109

Introducción

Con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el año 2008, la cooperación en materia de defensa adquirió un renovado protagonismo en la región. Hacia finales del año 2015 dicho consejo presentaba importantes niveles de actividad y de desarrollo de herramientas de cooperación en comparación con lo observado en el resto de los consejos sectoriales de la UNASUR. Algunos de estos avances fueron institucionalizados mediante la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), y también a través de mecanismos de confianza mutua, como el Registro Suramericano de Gastos en Defensa. Sin embargo, la pérdida de gravitación del bloque suramericano, luego de que ocho estados miembros cesaran su participación entre los años 2018 y 2020 hizo que estos avances se vieran estancados¹.

Más allá del desenlace en la UNASUR, es importante señalar que la Argentina tuvo, desde sus comienzos, una participación activa en el Consejo de Defensa. Este rol activo podría decirse que fue coherente con su postura frente a las instancias hemisféricas de defensa, como la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Interamericana de Defensa (JID) y las sucesivas Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA). Según Frenkel (2016a), Argentina adoptó una posición de “resistencia crítica”, proponiendo una revisión del Sistema Interamericano de Defensa (SID). Esto significa que el país sostuvo un cuestionamiento de la utilidad y vigencia de las instituciones hemisféricas y, a la vez, una retórica orientada a destacar la importancia de los instrumentos desarrollados en el seno de la UNASUR para la autonomía de los países suramericanos (Frenkel, 2016a; Del Pópolo y García Scrimizzi, 2017). Un indicador de lo mencionado es lo subrayado por Hekimian (2013), quien afirma que la Argentina impulsó la creación de la ESUDE en el seno de UNASUR con el objetivo de “promover una menor dependencia de los países de la región del Sistema Interamericano de Defensa” (p. 14).

¹ Al momento de finalizar esta tesis, los países que abandonaron la UNASUR son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Ecuador, Uruguay y Perú.

La posición de disconformidad frente a las más emblemáticas instancias interamericanas estuvo, en buena parte, sustentada en una percepción de que dichas instancias continuaban atadas a las lógicas de la Guerra Fría o, en un sentido similar, que estaban demasiado permeadas por los intereses norteamericanos y su agenda de combate a las “nuevas amenazas”. Esta visión de contrapunto entre el ámbito suramericano y el hemisférico moldeó la diplomacia de la defensa durante el período abordado (2008-2015), y se vio reflejada tanto en las normas y documentos dictados por los sucesivos gobiernos kirchneristas (Directivas Políticas de la Defensa Nacional y los Libros Blancos) como en declaraciones de funcionarios. Ejemplo de ello es la Directiva Política de la Defensa Nacional (DPDN) del 2014, en la cual se sostiene que la Argentina tuvo un rol protagónico en los llamamientos a reformar las organizaciones fundacionales del relacionamiento militar americano (PEN, 2014). Según Merke (2014), este proceso tiene su inicio con la llegada del kirchnerismo al poder en el año 2003, cuando la Argentina deja de hacer uso de los instrumentos de la OEA y comienza a percibirla como una organización “muy controlada por Estados Unidos, al menos en el plano de la seguridad” (p. 363), optando así por espacios para la cooperación regionales más acotados que incrementaran el margen de autonomía de los países suramericanos.

Este accionar estuvo inserto en lo que Morasso (2016) denominó como una política exterior con “orientación autonomista”, la cual consistió en “el abandono de un alineamiento automático con Estados Unidos y la búsqueda de un modelo de crecimiento económico heterodoxo distanciado de las recetas de los organismos internacionales de crédito” (p. 18). En sintonía con esta aseveración, Russell y Tokatlian (2009) definen a la política exterior de los gobiernos kirchneristas como una política que se aproxima al modelo de “oposición limitada”, el cual promueve “una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia” y donde la integración regional entre las naciones suramericanas emerge como un aspecto esencial para ejercer balance frente al poder de la potencia hemisférica (p. 231). En esta línea argumental, Battaleme (2016) sostiene que en este período la Argentina “mantuvo una retórica confrontativa alta, congeló su condición de Aliado Extra-OTAN, rivalizó con Estados Unidos en temas de su seguridad internacional [...] abandonó los ejercicios militares con Estados Unidos [...], para (finalmente)

redescubrir el discurso de la “guerra por los recursos” (p. 15). Larocca (2012), por su parte, remarca que el estado argentino exhibió un comportamiento externo cercano al “soft-balancing” a partir del año 2003, a través de una posición externa opuesta a la política estadounidense de policiamiento del instrumento militar, “sobre todo a nivel político-diplomático bilateral y multilateral” (p. 49).

Dicho lo anterior, es necesario señalar que la gran mayoría de los estudios académicos recientes que han abordado la cooperación en defensa desplegada por los países suramericanos y, especialmente, por la República Argentina, se centraron más bien en las experiencias impulsadas desde el nivel estratégico nacional, como la del CDS, aplicando en muchos casos nociones relacionadas a la diplomacia de la defensa y a la seguridad cooperativa (Comini, 2015; Comini y Stola, 2016; Díaz, 2013; Gastaldi, 2017; Peres Milani, 2016; Vitelli, 20016a, 2016b). Es decir, estos estudios se centraron en analizar el rol de los poderes ejecutivos en las experiencias recientes de integración regional, como fue el caso de la UNASUR, asumiendo además, al gobierno político de la defensa (también denominado “conducción civil”) como un hecho consumado, o bien como un objetivo que estaba cerca de ser alcanzado por los países de la región.

En base a lo anterior, se puede afirmar que existe cierto consenso en el mundo académico tendiente a considerar que durante los mandatos de Cristina Fernández (2007-2015) se desplegó una política internacional de defensa que apostó a fortalecer los vínculos de cooperación con los países de la región (especialmente en el marco de la UNASUR) y a plantear críticas y debates en torno a los postulados básicos de las instituciones hemisféricas, promovidas y tuteladas por Estados Unidos y asociadas a sus intenciones de poner en agenda las “amenazas no tradicionales”. Al mismo tiempo, la participación de Argentina en el CDS estuvo dominada exclusivamente por actores civiles y políticos mientras que el rol de las fuerzas armadas ha quedado más bien desdibujado en este tipo de ámbito de cooperación.

Lo anterior lleva al punto central del problema que aborda esta tesis: verificar si las líneas de acción de la diplomacia de la defensa impartidas desde el nivel estratégico nacional tuvieron su correlato en el nivel estratégico militar y operacional. Para ello, aquí se propone analizar la

participación del Ejército Argentino en las distintas reuniones e iniciativas de la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), entre los años 2008 y 2015, en tanto arroja resultados esclarecedores sobre el grado de compatibilidad que tuvo la diplomacia de la defensa con la diplomacia militar.

Creada en 1960 como un foro de comandantes de ejércitos del hemisferio occidental, la CEA es una instancia tradicional y emblemática del SID que, sin embargo, ha sido escasamente abordada por los estudios académicos en la Argentina; y los pocos que existen se centran más bien en conferencias realizadas durante el siglo XX, las cuales se desarrollaban en un contexto internacional marcado por la Guerra Fría y bajo dinámicas en materia de seguridad internacional distintas a las que pueden ser observadas en el siglo XXI.

Con la caída de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) y el fin de la “amenaza comunista”, Estados Unidos orientó sus esfuerzos al establecimiento de una agenda de seguridad hemisférica basada en amenazas “no tradicionales”, tales como el narcotráfico, el terrorismo y los desastres naturales. Este proceso afectó a todos los ámbitos de cooperación hemisférica en materia de defensa y la CEA no fue una excepción. En dicha instancia puede observarse especialmente el caso de los desastres naturales como asunto de potencial abordaje e intervención por parte de las fuerzas armadas. En efecto, la atención frente a desastres naturales y la ayuda humanitaria ocuparon un lugar central —junto al de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz— en las agendas temáticas y en las herramientas desarrolladas durante las conferencias celebradas en el siglo XXI. Asimismo, es importante señalar que gran parte de los manuales y procedimientos acordados en el seno de estas conferencias son probados y perfeccionados en ejercicios combinados financiados, en su gran mayoría, por Estados Unidos, cuyo apoyo económico le otorgó cierto nivel de vitalidad a este organismo con el paso de los años.

De esta manera, se considera que la CEA es un objeto de estudio apropiado a la hora de abordar la diplomacia militar en la región. De esta instancia hemisférica se pueden destacar tres aspectos relevantes para el análisis: (a) la CEA está conformada en su totalidad por los máximos mandos militares de los ejércitos de América; (b) en el seno de estas conferencias se diseñan herramientas concretas de nivel operacional que luego son probadas y perfeccionadas en

ejercicios específico-combinados y conjunto-combinados entre fuerzas de distintos países; (c) en el período 2008-2015, la agenda temática estuvo dedicada, en gran parte, a dos tópicos principales: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y las Operaciones de Ayuda en Casos de Desastres naturales (OACD).

El acceso a documentación oficial de las distintas conferencias celebradas entre el año 2008 y el 2015, y a documentación oficial y experimental del Ejército Argentino elaborada para dichas instancias constituye una fuente primaria para esta investigación que pretende precisar cómo estuvo compuesta la agenda temática del organismo, qué aportes realizó el Ejército Argentino y si estos aportes son compatibles con los postulados generales de la diplomacia de la defensa desarrollada, en el mismo período, en otros organismos regionales y hemisféricos.

En este sentido, se plantea como hipótesis que, entre los años 2008 y 2015, existió una desconexión entre la diplomacia militar desplegada en la CEA y la diplomacia de la defensa implementada por las autoridades civiles y políticas (particularmente del Ministerio de Defensa y la Cancillería) en las instancias hemisféricas y subregionales, funcionando la primera como un componente autónomo de la segunda. Así, mientras que en el nivel estratégico nacional se realizaban críticas al SID y se orientaban los esfuerzos hacia la construcción de espacios de cooperación subregional en materia de defensa para incrementar los márgenes de autonomía de los países suramericanos y limitar la injerencia de Estados Unidos, en el plano de la diplomacia militar —nivel estratégico militar y operacional— el Ejército Argentino tuvo elevados y sostenidos niveles de participación en la CEA, realizando aportes que robustecieron su agenda temática. A raíz de ello, no se registraron iniciativas disruptivas tendientes a modificar la agenda del organismo ni a promover una visión crítica semejante a la observada hacia instancias hemisféricas por parte de autoridades civiles en el mismo período. Por el contrario, se refleja una posición proactiva del Ejército Argentino a través de la elaboración de herramientas y la participación directa en actividades el marco de la agenda preponderante en la instancia hemisférica, basada principalmente en las OMP y las OACD, y sin objeciones a los lineamientos de la política de seguridad de Estados Unidos hacia América Latina.

Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general

Examinar la compatibilidad entre la diplomacia militar desplegada en la CEA por el Ejército Argentino y la diplomacia de la defensa impulsada por el Ministerio de Defensa y la Cancillería en el período 2008-2015.

Objetivos específicos

1. Establecer cuáles fueron los lineamientos claves de la diplomacia de la defensa impulsada durante los mandatos consecutivos de Cristina Fernández entre los años 2008 y 2015.
2. Analizar la evolución del concepto de “seguridad hemisférica” adoptado en la agenda de la CEA en la post Guerra Fría y la influencia de Estados Unidos en este proceso.
3. Identificar las intervenciones y los aportes realizados por el Ejército Argentino en el seno de los debates suscitados en CEA y en las actividades organizadas en el marco de los ciclos propios del organismo entre los años 2008 y 2015.

Factibilidad y metodología

El presente trabajo de investigación consiste en un estudio de caso, de tipo predominantemente cualitativo y descriptivo, que aborda el desempeño de Argentina como país miembro de la CEA entre los años 2008 y 2015, enmarcando este accionar en la dimensión internacional de la política de defensa desplegada por el gobierno argentino. Asimismo, se recurre también a algunos análisis de tipo cuantitativo para poder identificar y dimensionar el grado de participación de los ejércitos miembros en la CEA.

A partir de un análisis documental de fuentes primarias se procedió a determinar el impacto del desempeño del Ejército Argentino en la CEA en la relación que guardan las esferas de la diplomacia militar y la diplomacia de la defensa en el marco de la política de defensa del país. El objetivo central de la tesis se centra en evidenciar la desconexión existente entre ambas esferas pero no se detiene en los factores causales de la misma. Este último aspecto amerita una futura

investigación que pueda desentrañar los factores intervinientes en las relaciones cívico-militares y que de indicios de las causas del fenómeno descripto.

La elección del recorte temporal en la presente tesis tiene un sustento en el plano doméstico y uno en el plano externo. En el plano doméstico, entre los años 2008 y 2015 se produce la evolución y la culminación de una visión homogénea de política exterior y de política de defensa bajo los dos gobiernos consecutivos de Cristina Fernández. En el plano externo, el inicio del primer mandato de Cristina Fernández coincide con el surgimiento de la UNASUR y su CDS, el cual se transformó en uno de los pilares claves de la dimensión internacional de la política de defensa kirchnerista. El diseño de la diplomacia de la defensa en el plano multilateral giró en torno al CDS y este determinó, al mismo tiempo, el posicionamiento en la mayoría de los ámbitos de cooperación a nivel continental.

La factibilidad de la investigación está dada principalmente por el acceso a las siguientes fuentes primarias: Informes Finales, actas de las sesiones plenarias y Acuerdos de Comandantes de la XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI Conferencias de la CEA, y de la Conferencia extraordinaria del año 2012, todas ellas llevadas a cabo entre los años 2007 y 2015; además de documentación oficial y experimental del Ejército Argentino desarrollada y puesta a disposición exclusivamente para las actividades realizadas en el marco de la CEA; normativa sancionada por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de la República Argentina; y declaraciones, documentos y acuerdos oficiales de organismos de cooperación regionales y hemisféricos.

Para acceder a fuentes primarias se efectuaron una serie de pedidos de acceso a la información pública a través de los cuales el Ejército Argentino, por medio del Ministerio de Defensa, brindó detalles sobre las herramientas desarrolladas en el seno de la CEA. En paralelo, se realizaron consultas puntuales a integrantes de Oficinas de Enlace de distintos ejércitos miembro de la CEA que también facilitaron información y material oficial sobre las actividades desarrolladas en el organismo.

En la documentación recabada se procedió a identificar: la cantidad total de actividades realizadas en el seno de la CEA en el período estudiado; los principales resultados alcanzados a

partir de la elaboración de herramientas y la realización de ejercicios combinados entre las fuerzas; las intervenciones de los representantes del Ejército Argentino, tanto en las distintas actividades realizadas como en los propios Acuerdos de Comandantes firmados por las autoridades competentes, y los aportes concretos realizados por los argentinos a la agenda temática y a los productos desarrollados por la instancia hemisférica para su utilización por parte de todos los ejércitos miembros.

El acceso a este tipo de documentación, además de la utilización de materiales de acceso público (normativa y publicaciones oficiales), permitieron realizar el análisis en tanto se dispone de un volumen aceptable de fuentes primarias que permiten trazar patrones acerca de la evolución de la agenda temática del organismo y de la sostenibilidad de la participación del Ejército Argentino. Al mismo tiempo hacen posible determinar con certeza cuántas actividades de la CEA tuvieron a Argentina en carácter de país miembro responsable, qué resultados arrojaron dichas actividades y si estos eran compatibles con los lineamientos que se desprenden de la diplomacia de la defensa que se promovía en el período estudiado.

CAPÍTULO I: Marco conceptual

El capítulo define los conceptos necesarios para el análisis de la relación que guarda la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar en el marco de la política de defensa. Se expone un esquema gráfico representado en esferas donde emergen niveles que pretenden establecer un determinado orden para el abordaje del objeto de estudio. Este esquema diferencia a la diplomacia de la defensa y a la diplomacia militar de acuerdo a los ámbitos en los que estas se desarrollan, en cuanto a los actores que las llevan adelante (autoridades políticas o militares) y en cuanto a sus niveles de decisión (estratégico nacional o estratégico militar/operacional).

A continuación, se busca evidenciar el escaso abordaje existente, desde el punto de vista académico, del objeto de estudio que el presente trabajo de investigación se propone tratar. A través de un repaso del estado del arte se hace mención a distintos trabajos académicos que han realizado aportes en torno a la diplomacia de la defensa en Argentina y en la región suramericana,

y en relación a la diplomacia militar, haciendo hincapié en los exiguos trabajos de investigación que trataron temas vinculados a la CEA.

Por último, se introducen dos conceptos básicos que hacen a la esencia de la diplomacia militar, en tanto representan las herramientas tradicionalmente utilizadas para el despliegue de este tipo de actividad entre los estados, y que motivan el desarrollo, la mejora y la puesta en práctica de guías, manuales y reglamentos para la posterior utilización en operaciones militares reales: los ejercicios militares específico-combinados y los ejercicios militares conjunto-combinados.

I.1. Diplomacia de la defensa y diplomacia militar

A nivel hemisférico es posible identificar una instancia de cooperación bajo lo que se denomina como “diplomacia militar” con altos niveles de actividad como es la CEA surgida en 1960, la cual nuclea a 22 ejércitos americanos y ha llevado a cabo actividades y encuentros de forma ininterrumpida hasta la actualidad. Este tipo de diplomacia es impulsada exclusivamente por las fuerzas armadas y desarrolla una agenda de cooperación a nivel estratégico militar y operacional.

Para realizar un abordaje sobre la participación del Ejército Argentino en este ámbito de cooperación militar es necesario, en primer lugar, disgregar el concepto de política de defensa y sus elementos constitutivos. Battaglino (2010) define esta política como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” (Battaglino, 2010 citado en Eissa, 2018:139). Según el autor, esta a su vez contiene tres dimensiones: la política de defensa en sentido estricto, la política militar y la dimensión internacional de la política de defensa. La primera de ellas contempla las medidas estratégicas para prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas; la segunda se centra en el gobierno político de las fuerzas armadas, y la tercera constituye el punto de contacto entre la política de defensa y la política exterior (Battaglino 2010; Eissa, 2018).

De acuerdo al objeto de investigación de la presente tesis, es importante hacer énfasis en la tercera dimensión mencionada en el párrafo anterior. Eissa (2013) adopta la noción de política exterior desarrollada por Russell (1990) y Colacrai (2004) definiéndola como:

La acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables (político-diplomática, militar-estratégica y económica) y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral. (Eissa, 2013:173)

De esta definición se desprende que la política exterior precede analíticamente a la política de defensa y no es posible “dar cuenta de la segunda sin explicitar los principales lineamientos de la primera” (Eissa, 2013:173).

Es la dimensión internacional de la política de defensa la que contiene a la diplomacia de la defensa y a la diplomacia militar, las cuales se transforman en elementos conceptuales centrales para el análisis de la cooperación a nivel estratégico militar y operacional. La diplomacia militar se refiere a “las relaciones de cooperación entre FFAA de distintos países” y “constituye un componente de la diplomacia de la defensa, aunque pueden desarrollarse de manera autónoma” (Gastaldi, 2017:179). Asimismo, la autora agrega que los objetivos de la diplomacia de la defensa “derivan del mayor nivel de conducción, es decir, del estratégico nacional” y, “por su parte, la diplomacia militar responde a un nivel estratégico militar y operacional” (p. 179). Bartolomé (2017) también identifica una separación entre ambos conceptos planteando que la diplomacia de la defensa “agrupa actividades diversas, no todas de naturaleza estrictamente castrense (reafirmando la diferencia con la diplomacia militar)” (p. 263).

Ambos autores —Bartolomé y Gastaldi— reflejan que la diplomacia de la defensa constituye un concepto más amplio y abarcador que la diplomacia militar, y que la segunda funciona como un componente de la primera. En este sentido Gastaldi (2017) considera que la diplomacia militar puede funcionar como un componente autónomo o de forma concordante con la diplomacia de la defensa, y que el hecho de que la misma asuma uno u otro rol derivará directamente del grado de control civil sobre las fuerzas armadas con el que cuente el país en cuestión. Es decir, a mayor

grado de conducción civil, mayor grado de articulación y concordancia podría observarse entre ambas esferas.

FIGURA 1. ESQUEMA DE ESFERAS DE LA DIPLOMACIA DE LA DEFENSA Y LA DIPLOMACIA MILITAR.



Fuente: elaboración propia en base a Cottey y Forster (2004), Bartolomé (2017) y Gastaldi (2017).

En este sentido, y siguiendo la definición adoptada por Gastaldi (2017), se puede concebir a la diplomacia de la defensa como la esfera que nuclea “el conjunto de actividades internacionales basadas [...] en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa [...] con sus aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del Estado” (Ministerio de Defensa Español, 2011:18). Siguiendo esta línea argumental, la diplomacia militar puede ser definida como el conjunto de actividades propias de la diplomacia de la defensa ejecutadas exclusivamente por militares. Esta distinción da como resultado un esquema (figura 1) donde se reflejan esferas de acción diferenciadas (ámbitos en los que se despliega cada una de las diplomacias) que pueden o no desarrollarse coordinadamente.

Es importante remarcar que el hecho de que los objetivos de la diplomacia de la defensa deriven del nivel estratégico nacional significa que estos no se limitan necesariamente a la esfera de influencia del Ministerio de Defensa. La política exterior es una variable que necesariamente afectará a la diplomacia de la defensa, por lo cual el accionar de Cancillería debe ser tomado en cuenta también al momento de realizar cualquier análisis.

Un elemento conceptual útil para analizar la relación entre la esfera de la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar es el de “acomodamiento civil deficiente”. Este concepto centra la atención en las debilidades de los civiles a la hora de desempeñar sus responsabilidades de conducción (Saín, 2010 citado en Anzelini, Poczynok y Zacarías, 2017). El desempeño deficiente en el gobierno político de la defensa, según Saín (2010), puede obedecer a tres factores. En primer lugar, a la falta de una firme voluntad de conducción por la indiferencia frente a la cuestión castrense o por considerar innecesario un esfuerzo de tal magnitud. En segundo lugar, a la carencia de conocimientos técnico-profesionales para el desarrollo de políticas de alta complejidad institucional. Y en tercer lugar, a la incapacidad operativa para implementar políticas ya diseñadas, ya sea por la formulación de diagnósticos erróneos y/o por las circunstancias políticas y económicas en las que están insertas (Saín, 2010).

Para Anzelini, Poczynok y Zacarías (2017), si bien durante los mandatos consecutivos de Cristina Fernández no existieron condicionamientos relevantes al control civil de las fuerzas armadas, el Ministerio de Defensa “no cumplimentó cabalmente las responsabilidades vinculadas a la conducción estratégica del área” (p. 57). Es decir que estas limitaciones no estuvieron relacionadas con condicionamientos del contexto o del ámbito castrense, sino más bien con las propias deficiencias de la dirigencia civil.

En sintonía con estas aseveraciones y específicamente en relación a las acciones enmarcadas en la diplomacia militar, Montenegro (2012) considera que:

Salvo en casos muy específicos (como podría ser, eventualmente, el caso de la relación entre la Argentina y Chile) estas acciones fueron encaradas por las fuerzas armadas de manera autónoma, interpretando por cierto un requerimiento de la política, y se trató en

general de un proceso en el cual la conducción política de la defensa tuvo una intervención superficial y limitada. (p. 22)

Lo subrayado anteriormente evidencia la posible existencia de un déficit en la vinculación entre autoridades civiles y militares que deriva en la desconexión entre las esferas de la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar al momento de ser desplegadas en simultáneo en los distintos ámbitos de cooperación hemisférica y regional. Es por ello que se convierte en un objetivo primordial del presente trabajo de investigación constatar si el diagnóstico general sobre la situación a la que hace referencia Montenegro (2012) en el párrafo anterior tuvo asidero en la realidad empírica². En este sentido, el propósito del trabajo de investigación apunta a verificar la desconexión entre las esferas pero no se detiene a analizar los factores causales de la misma.

I.2. Antecedentes en el estudio de la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar en Argentina y la región

Desde el constructivismo aplicado a las Relaciones Internacionales se desarrollaron una serie de estudios orientados al abordaje de los recientes avances regionales en materia de cooperación en defensa tales como los acaecidos en el seno del CDS de la UNASUR y que tuvieron a la Argentina como protagonista. Entre ellos, se encuentra el caso de Vitelli (2016b) quien argumenta que la activa participación de Argentina en la constitución y actuación del CDS se explica por la existencia de un consenso inicial entre actores parlamentarios cuya influencia se extendió desde el retorno de la democracia hasta los años del kirchnerismo.

Otro estudio realizado desde este enfoque es el de Peres Milani (2016), quien centra su investigación en la conformación de una “identidad suramericana en materia de defensa” en el seno del CDS, y la participación de Argentina y Brasil en este proceso. Su estudio concluye que existe una noción de colectividad entre ambos estados que se profundiza entre 2003 y 2010 pero, independientemente de este avance, la autora considera que continuaron teniendo primacía sus respectivas identidades nacionales por sobre la regional.

² Germán Montenegro se desempeñó en el cargo de Secretario de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa de la República Argentina entre los años 2005 y 2010.

Por otra parte, Sol Gastaldi (2017) utiliza como marco conceptual las nociones de la diplomacia de la defensa y argumenta que el rol protagónico de Argentina en el CDS se explica por el despliegue de este tipo de diplomacia, el cual tuvo su correlato en la estructura de la administración pública nacional, más específicamente en los órganos del Ministerio de Defensa de dicho país.

A través de un abordaje general y descriptivo, la investigación de Serbin Pont (2014) utiliza como marco la noción de “nuevo regionalismo” para explicar el surgimiento del CDS y los aportes de Argentina, Brasil y Venezuela. Con respecto al caso de la Argentina, el autor hace hincapié en su modelo normativo de separación conceptual de seguridad interior y defensa nacional como principal insumo adoptado en el seno de la instancia regional.

En un estudio comparativo, Comini (2015) realiza un análisis del origen del CDS tomando dos modelos propuestos al momento de diseñar su estructura: el modelo brasilero y el modelo venezolano. En este sentido, el autor intenta reflejar las distintas posiciones adoptadas por la Argentina ante los dos modelos pero sin otorgarle a este actor demasiada trascendencia al momento de la definición de las características básicas del organismo regional.

Al mismo tiempo, se puede señalar el aporte de Frenkel (2016b), quien estudia el proceso de construcción de una doctrina regional de defensa en el ámbito de la UNASUR a partir del enfoque conceptual de las políticas públicas regionales. Este enfoque da cuenta de un proceso no lineal de construcción de políticas públicas a nivel regional que se ve afectado por múltiples variables como el contexto socio-económico que atraviesa la región en una determinada coyuntura, y el protagonismo de los poderes ejecutivos en la cooperación regional. Este marco conceptual intenta dar una explicación a los distintos niveles de intensidad que la integración regional ha sufrido en las últimas décadas y la falta de institucionalización existente en las distintas iniciativas desarrolladas por los países suramericanos. Esta falta de institucionalización tiene como clara consecuencia la existencia de instancias regionales con baja actividad y, en muchas ocasiones, inutilizadas.

Las investigaciones mencionadas anteriormente pueden ser encuadradas en un enfoque basado en la diplomacia de la defensa, la cual es desplegada por el PEN desde el nivel estratégico nacional. Es necesario remarcar que, en el caso de la diplomacia militar, no existe un gran número de investigaciones que realicen un abordaje exhaustivo de lo actuado por los países suramericanos en el siglo XXI y sus implicancias para la cooperación en materia de defensa.

Se puede destacar, en relación a los aportes del Ejército Argentino a la política de defensa, el estudio realizado por Lafferriere y Soprano (2015), quienes describen la cooperación con el ejército chileno y el brasileño en el siglo XXI, y cómo esto ha impactado en la política de defensa. Asimismo, se detalla cómo se han ejecutado las misiones subsidiarias de las fuerzas armadas, a través de la participación en misiones de paz, el apoyo a la seguridad interior y a la comunidad. Sin embargo, los autores no otorgan mayores detalles sobre la participación del ejército en instancias hemisféricas o regionales. Al mismo tiempo, advierten que si bien la Argentina ha enfatizado en la necesidad de construir un sistema de defensa regional a nivel Mercosur o UNASUR, estos deseos no tuvieron correspondencia con una inversión destinada a desarrollar capacidades operativas domésticas para propiciar ejercicios combinados con países de la región (Lafferriere y Soprano, 2015).

Uno de los estudios relacionados específicamente a los avances en el seno de la CEA que puede mencionarse, es la aproximación desde un abordaje general y descriptivo, realizada por Chateau Magalhaes (2007). El autor realiza un análisis de la evolución histórica del organismo y el contexto internacional en el que se ha desarrollado sin detenerse en mayores detalles relacionados al contenido específico de los avances en la cooperación.

Por otra parte, Caviasca (2015) analiza la intervención del Ejército Argentino en la X Conferencia de la CEA de Caracas en 1973. El autor comienza desarrollando el contexto histórico del surgimiento de la CEA y se focaliza en la participación del General argentino Jorge Raúl Carcagno en dicha instancia. En síntesis, el autor plantea que la intervención liderada por Carcagno en la CEA responde a una estrategia de “posicionar a las fuerzas armadas argentinas dentro de un contexto geopolítico que percibían favorecía políticas antiimperialistas” (Caviasca, 2015:17). En este sentido, luego de analizar los discursos del General se llega a la conclusión de

que este se opuso tajantemente a los lineamientos de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) impulsados por Estados Unidos y manifestó su apoyo a los principios de la no intervención y de la autodeterminación de los pueblos (Caviasca, 2015).

Un abordaje vinculado al de Caviasca (2015) sobre la participación de la República Argentina en la CEA es el de Míguez (2016), quien también se focaliza en la X Conferencia. La autora afirma que durante esta conferencia se cristalizó una postura muy clara de la Argentina a través del General argentino Jorge Raúl Carcagno y su apoyo a la tesis del Comandante General peruano, Edgardo Mercado Jarrín. En este sentido, a través de fuentes primarias, la autora demuestra que tanto Argentina como Perú plantearon la necesidad de reformar el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), distanciándose de los Estados Unidos y más abiertamente de la posición de Brasil.

Por último, puede destacarse la investigación realizada por Visconti y Rodríguez Díaz (2012) acerca del ciclo de la CEA que tuvo a Uruguay como país sede entre los años 1974 y 1975. En el mencionado análisis, los autores plantean que las discusiones suscitadas entre los comandantes de los ejércitos representaron los antecedentes inmediatos de lo que sería el Plan Cóndor. A través de un repaso de las intervenciones de los jefes militares de la región, se destaca a la lucha contra la “subversión” y a la “amenaza marxista” como ejes principales de debate, dotando de contenido a una agenda que tendría un protagonismo indiscutido para los regímenes dictatoriales de América Latina a partir de la década de los 70 (Visconti y Rodríguez Díaz, 2012).

Es por lo expuesto anteriormente que se detecta una vacancia en el campo de investigación orientado a exponer las dinámicas propias de la CEA contemporáneas, así como también, un déficit de abordajes que se centren en la cooperación a nivel estratégico militar y operacional por parte de Argentina, al menos en el plano multilateral. Los estudios que pueden ser detectados en esta materia se focalizan puntualmente en las OMP³, y no en la preparación y el entrenamiento de las fuerzas para la realización de las mismas, dejando fuera del análisis a las instancias de cooperación hemisféricas como la CEA, donde el fortalecimiento y la planificación de las

³ Ejemplo de ello es el estudio de Lafferriere y Soprano (2016) sobre la participación militar argentina en misiones de paz desde 1990 hasta el 2013, o el análisis de Tokatlian (2005) titulado “HAÍTÍ: una intervención desafortunada”.

capacidades de los países americanos para desarrollar estas operaciones es una temática fundamental.

I.3. Ejercicios militares específico-combinados y conjunto-combinados

Los ejercicios militares pueden definirse como “aquellas actividades que se desarrollan mediante la aplicación de técnicas, habilidades y destrezas para incrementar, comprobar y consolidar el nivel de capacidades adquiridas” (PEN, 2015:122). Estos pueden clasificarse según el involucramiento o no de capacidades operativas: si las incluyen se denominan ejercicios en terreno, y en caso contrario, ejercicios en gabinete o simulación. Cabe la posibilidad de que un ejercicio militar incluya también ambas modalidades.

Dentro de la esfera de la diplomacia militar emergen dos tipos de ejercicios combinados: los específico-combinados y los conjunto-combinados. Ambos contemplan, necesariamente, la participación de fuerzas de dos países o más. Los ejercicios específico-combinados son aquellos en los que participa personal y material de una determinada fuerza armada con su par de otro u otros países. En cambio, en los ejercicios conjunto-combinados participa personal y material de dos o más fuerzas armadas de un país con dos o más fuerzas armadas de otros países (PEN, 2010).

La realización de ejercicios combinados con otros países tienen por objeto, según la visión plasmada durante el gobierno de Cristina Fernández, el de contribuir con la “consolidación de la confianza mutua entre los Estados y son fundamentales para la construcción de un sistema de defensa subregional”, además de incrementar y comprobar “los grados de interoperabilidad del instrumento militar con terceras naciones” (PEN, 2010:180). La ejecución de los ejercicios combinados en Argentina se encuentra contemplada en la ley N° 25.880 y su reglamentación, a través de las cuales se estipula el proceso de solicitud del PEN al Congreso para la autorización del ingreso de tropas extranjeras al país y la salida de fuerzas argentinas al exterior (PEN, 2015).

Si se analizan los ejercicios combinados bilaterales en los que participaron fuerzas de Argentina durante el período 2009-2014 (tanto ejercicios específicos como conjuntos), la mayor parte de ellos fueron realizados con tres países: Brasil (12 ejercicios), Uruguay (8 ejercicios) y

Chile (8 ejercicios). El resto de los países que siguen en la lista son suramericanos —sin presencia de estados extra-regionales— por lo cual se observa una clara preeminencia de países vecinos como los principales protagonistas al momento de llevar a cabo la cooperación bilateral en términos de diplomacia militar por parte de Argentina (PEN, 2010, 2015).

Por su parte, si se analizan los ejercicios combinados multilaterales en los que participaron fuerzas argentinas desde el año 2009 al 2014 (tanto específicos como conjuntos), la gran mayoría de los mismos tuvieron como partícipes también a países extra-regionales (10 ejercicios), mientras que en sólo dos ejercicios participaron exclusivamente fuerzas suramericanas. En este sentido, debe señalarse que al momento de pensar en ejercicios combinados multilaterales, existió una tendencia marcada hacia el involucramiento de Estados Unidos en el período estudiado. Tal es el caso de las diversas ediciones de los ejercicios combinados PKO-A (Peacekeeping Operations Americas), INTERCAMBIO SUR, PANAMAX, SALITRE II y SOLIDARIDAD (PEN, 2010, 2015).

Los ejercicios combinados son concebidos, en la visión argentina, como una de las principales herramientas para el despliegue de la diplomacia militar. Estas instancias no sólo fomentan la confianza entre los estados sino que tienen por objeto poner en práctica manuales y guías para su posterior utilización en OMP u OACD reales, además de verificar las posibilidades y el grado de interoperabilidad de las fuerzas de dos o más países. En este panorama, la CEA emerge como un ámbito propicio para fomentar la participación en ejercicios combinados de diversa índole.

CAPÍTULO II: La dimensión internacional de la política de defensa durante los gobiernos de Cristina Fernández

La propuesta en el presente capítulo consiste en identificar los principales lineamientos de la política de defensa del país en su dimensión internacional en general y en cuanto a la diplomacia de la defensa en particular. También se pone de relieve el rol de Cancillería en el despliegue de la diplomacia de la defensa y se resalta el accionar unívoco generado entre dicha cartera de estado y el Ministerio de Defensa al momento de sentar una posición frente al SID. Este es un hecho particularmente importante ya que, durante el período analizado en esta tesis, el posicionamiento

argentino con respecto al esquema hemisférico no presenta ningún tipo de ambigüedad al momento de delinear su visión crítica acerca de sus componentes más emblemáticos, entre los cuales se encuentra la CEA.

Luego se presenta un análisis sobre el accionar de la Argentina en el CDS de la UNASUR, entendiendo a esta instancia como la principal apuesta de la diplomacia de la defensa del país desde su gestación. El CDS tuvo un protagonismo indiscutido al momento de establecer los objetivos de la política de defensa en su dimensión internacional y esto se vio reflejado en los aportes realizados, entre los que se destaca la propuesta de creación del CEED y de la ESUDE. En el marco de la diplomacia de la defensa impulsada por Argentina, el CDS fue presentado en reiteradas ocasiones como el modelo a seguir en materia de cooperación regional en defensa en contraposición con el espíritu de los instrumentos hemisféricos a los cuales se los percibía como poco útiles y sujetos a lógicas ajenas a los intereses suramericanos.

Por último, se hace referencia a una experiencia concreta enmarcada en la diplomacia militar bilateral: la Fuerza de Paz Conjunta Binacional argentino-chilena “Cruz del Sur”. Lo que motiva su análisis es el hecho de que esta iniciativa, a diferencia de lo que se observa en el caso de la CEA, fue objeto de un interés explícito por parte las autoridades políticas, evidenciado esto por su recurrente mención en las DPDN y Libros Blancos, como un instrumento clave de la dimensión internacional de la política de defensa. El objetivo es subrayar que, en este caso, las autoridades civiles orientaron el accionar desde la diplomacia de la defensa y motivaron la concreción de la herramienta en el terreno de la diplomacia militar. Esto sugiere que el gobierno político de la defensa fue selectivo al momento de involucrarse en algunos proyectos ligados al plano técnico-militar, mientras que en otros optaría por no definir directivas concretas.

II.1. La política de defensa en su dimensión internacional

En el entendimiento de que la política exterior precede analíticamente a la política de defensa y particularmente a su dimensión internacional, es importante remarcar, en primer lugar, algunas de las características básicas del accionar externo de los gobiernos kirchneristas (Eissa, 2013). Durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) se

destacó la importancia de combinar el desarrollo y la inclusión social con una inserción internacional autonómica. En este sentido, un aspecto fundamental para ampliar el margen de autonomía argentino en el plano externo fue el rol jugado por China y su creciente demanda de materias primas que representó una oportunidad para la producción nacional (Miranda, 2018). En paralelo, se adoptó una política de desendeudamiento y de acumulación de reservas para disminuir la vulnerabilidad financiera, a través del repago de la totalidad de la deuda con el FMI y la reestructuración de la deuda en los mercados de bonos (De la Balze, 2010).

La relación bilateral con China no se limitó al aspecto comercial, sino que también pueden destacarse avances en la cooperación científico-tecnológica, por ejemplo, a través del establecimiento de la Estación del Espacio Lejano, en Bajada del Agrio (Neuquén) en el año 2012. Un hito de carácter estratégico en el plano aeroespacial que ponía de relieve la reticencia de las autoridades argentinas a establecer algún tipo de alineamiento automático con Estados Unidos (Busso y Barreto, 2020). Sin embargo, las iniciativas tendientes a ampliar el margen de posibilidades de cooperación en el orden internacional no se limitarían a China, sino que también incluyeron a otra gran potencia como Rusia. Ejemplo de ello fueron las declaraciones conjuntas para el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral Ruso-Argentina en 2008 y 2015, que incluyeron un acuerdo entre el Ministerio de Defensa de Rusia y el Ministerio de Defensa de Argentina sobre cooperación militar (Busso y Barreto, 2020).

En el plano regional, se produjo un fortalecimiento de la alianza estratégica con Brasil y un marcado acercamiento a Venezuela, a través de la promoción de la incorporación de este país al Mercosur. El kirchnerismo hizo un esfuerzo por otorgarle volumen político al bloque regional “no sólo para mejorar la inserción competitiva, sino para impulsar una nueva estructura del sistema internacional reformulando los organismos multilaterales y de crédito” (Colombo et al., 2014:147).

El multilateralismo impulsado por los sucesivos gobiernos kirchneristas también se vio reflejado en la participación en OMP, la cual se erigió como un pilar clave de la dimensión internacional de la defensa. Esta política, en palabras de Colombo et al. (2014) intentaba “construir mediante la cooperación bilateral y multilateral un escenario regional, y en lo posible

global, que fomente una mejor protección de los intereses nacionales y un fortalecimiento de las instituciones y el derecho internacional” (p.149).

En el mismo sentido va el análisis de Diamint (2014), quien sostiene que desde la llegada del kirchnerismo al poder en el año 2003 se produjo una definición de las misiones militares ajustadas a una política exterior que promovía la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos. La autora destaca tres iniciativas fundamentales que dan cuenta de este proceso y que se vinculan directamente a las OMP: (a) la conformación de la Fuerza de Paz Combinada Conjunta Binacional argentino-chilena “Cruz del Sur”; (b) la creación de la Compañía de Ingenieros Argentino-Peruana “Libertador San Martín”; y (c) el rol asumido como miembro fundador de la Asociación Latinoamericana de Centros de Operaciones de Paz (ALCOPAZ) (Diamint, 2014)⁴.

Otro aspecto fundamental para comprender el enfoque otorgado a la dimensión internacional de la defensa entre los años 2007 y 2015 fue la alteración de la estructura ministerial realizada en la cartera de estado en cuestión. Este período fue inaugurado con la creación de una nueva repartición responsable de planificar y ejecutar las políticas relacionadas a la dimensión internacional de la defensa. A través del Decreto 788/2007 fue creada la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID) lo que significó un hecho inédito ya que por primera vez se jerarquizaba a la dimensión internacional a partir de la generación de una nueva dependencia de alto nivel en la estructura de la administración pública con rango de Secretaría de Estado.

Entre las funciones de la mencionada dependencia se encontraba la de “intervenir en la planificación y seguimiento de la ejecución de Ejercicios Conjuntos Combinados y/o Ejercicios Específicos Combinados en las que participen otras fuerzas armadas extranjeras” y la de intervenir en la “vinculación del Ministerio de Defensa Argentino y las Fuerzas Armadas

⁴ La ALCOPAZ fue creada en el año 2007 por países latinoamericanos que aportan personal y medios a OMP y está conformada por distintos centros de entrenamiento e institutos especializados. Se trata de una entidad multinacional permanente que tiene el propósito de promover mayor eficiencia y eficacia en la preparación de personal civil, militar y/o policial destinado a OMP (ALCOPAZ, 2021).

Argentinas con los Ministerios de Defensa y Fuerzas Armadas de otras naciones” (PEN, 2007:7)⁵.

En el plano normativo, una temprana señal sobre la orientación que tomaría de la dimensión internacional de la política de defensa se vio reflejada un año antes del cambio de estructura ministerial mencionado ut supra. Esta señal se produjo a través del Decreto 1691/2006 (Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas). Allí se enumeraban las misiones subsidiarias del instrumento militar entre las cuales figuraba la “participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional”. Al mismo tiempo se aclaraba que esta misión debía considerarse “para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión” (PEN, 2006:3).

En el año 2009 a través de la DPDN se destaca el espíritu de la política de defensa del país en una doble dimensión: autónoma por un lado y cooperativa por otro. En este sentido, se señalaba que la Argentina se encontraba participando “de modo activo y constructivo en las consultas tendientes al futuro establecimiento de un órgano de Defensa Sudamericano en el marco de la UNASUR” (PEN, 2009:6).

En el Libro Blanco de la Defensa del año 2010 se afirmaba que la dimensión internacional de la defensa argentina adopta como objetivos generales “la promoción y consolidación de Suramérica como zona de paz y la construcción progresiva de un sistema subregional de defensa, así como la contribución a los esfuerzos tendientes a la extensión y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (PEN, 2010:217). Para la consecución de estos objetivos se le otorgaba una importancia fundamental a la arquitectura político-institucional del Ministerio de Defensa en su rol rector para las interacciones de las fuerzas armadas con sus pares internacionales. Es por ello que se sostiene que “el vínculo y accionar militar internacional de

⁵ La SAID contaba con dos direcciones generales en su órbita, la Dirección General de Contralor de material de Defensa y la Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz. Esta última tenía entre sus objetivos el de “intervenir en todos aquellos aspectos inherentes a la Ley Nro. 25.880 y su Decreto Reglamentario; supervisando la ejecución de ejercitaciones militares combinadas” (PEN, 2007:14).

nuestras fuerzas armadas tiene plena sintonía con las directivas oportunamente previstas por las políticas de defensa y exterior de la Nación” (PEN, 2010:218).

Al igual que en la DPDN del año 2009, el Libro Blanco establece una clara priorización en torno a los ámbitos de despliegue de la dimensión internacional de la política de defensa. El orden de prioridad otorgado se plantea de la siguiente forma: “Suramérica representa el espacio prioritario para la presencia institucional y las acciones de cooperación y complementación en materia de defensa, seguida sucesivamente de América Latina, el continente americano y luego las regiones y actores relevantes a nuestros intereses en el resto del mundo” (PEN, 2010:220).

II.1.A. La dimensión continental y regional

En la DPDN del año 2014 se toma una postura clara con respecto a la concepción del entramado interamericano de cooperación en materia de defensa. En dicho documento se sostiene que “las organizaciones fundacionales del relacionamiento militar americano [...] así como las conferencias especializadas en la materia, detentan más de medio siglo de existencia y [...] han sido objeto de persistentes cuestionamientos por parte de los países de América Latina” (PEN, 2014:7). Además, se hace hincapié en que “la obsolescencia de sus premisas fundacionales y el ambivalente compromiso de las partes involucradas han puesto en discusión su eficacia y utilidad” (PEN, 2014:7).

Con respecto al rol de la República Argentina en el planteo de los cuestionamientos mencionados anteriormente, se considera que el país cumplió “un rol protagónico en los llamamientos a reformar estos organismos, así como sus entidades derivadas” y que “toda participación de las fuerzas armadas, incluso en casos de desastres naturales, debe reflejar política e institucionalmente las orientaciones dadas por las autoridades constitucionales de los estados de la región” (PEN, 2014:7).

La Directiva también pone de relieve que los “organismos integrantes del SID deben tener en cuenta la transformación tanto de las condiciones estratégicas regionales [...], como de las situaciones domésticas de los Estados de la región” y que, en este sentido, “debe destacarse que dicha modernización debe replicar, en el ámbito específico del relacionamiento militar [...] la

consecuente subordinación de las instancias de vinculación castrense a las decisiones de orden político” (PEN: 2014:8)⁶.

La DPDN mencionada realiza, al mismo tiempo, un repaso histórico de lo acaecido tras la declaración de la IX CMDA del año 2010 en Bolivia. En dicha declaración un grupo de países latinoamericanos plantearon la necesidad de llevar a cabo una conferencia especial con el objetivo de analizar las misiones y funciones de los instrumentos y componentes del SID. Como consecuencia de esta iniciativa, la DPDN descarta que existan resultados concretos, remarcando que la conferencia especial nunca se llevó a cabo y que, además, la Asamblea General de la OEA adoptó las resoluciones N° 2632 (año 2011) y N° 2735 (año 2012) con el objetivo de materializar un ejercicio de reflexión y revisión sobre los instrumentos del SID que no logró consenso entre los estados (PEN, 2014).

Es importante señalar que durante la IX CMDA celebrada en 2010, fue la entonces Ministra de Defensa argentina Nilda Garré quien impuso en la agenda que la labor de uno de los principales instrumentos del SID, la JID, en los últimos cinco años no había satisfecho las expectativas, y deslizó que no bastaba sólo con trabajar en el fortalecimiento del organismo sino que también era necesaria una reforma estructural (Frenkel, 2016a)⁷. Al mismo tiempo, la Ministra manifestó que “cualquier reforma de esta u otra instancia de cooperación hemisférica que se genere debe reconocer la existencia de los mecanismos subregionales existentes y en desarrollo, como lo es en nuestro caso el Consejo de Defensa de la UNASUR” (Frenkel, 2016a citado en Del Pópolo y

⁶ El SID puede ser definido como un conjunto de organismos, tratados, acuerdos y convenciones establecidos en el continente americano para la neutralización o reducción de amenazas para los Estados (JID, 2012). En el caso de los organismos que lo componen, estos pueden ser clasificados según su alcance geográfico (independientemente de su naturaleza civil o militar): organismos de alcance hemisférico (tales como JID, CMDA, CEA, SICOFAA o CNI); y organismos de alcance subregional (tales como CDS, Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas o North American Aerospace Defense Command). Por su parte, la JID utiliza una clasificación que no hace tanto hincapié en el alcance geográfico de los organismos sino en su naturaleza: en dicha clasificación incluye a los denominados “organismos de cooperación entre las fuerzas” (CEA, SICOFAA y CNI) y “organismos especializados” (Comité Jurídico Militar de las Américas o Red Interamericana de Telecomunicaciones Navales) (JID, 2012).

⁷ La JID fue creada en 1942 en ocasión de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los 21 países americanos que integraban la Unión Panamericana. Desde el año 2006, su objetivo primordial es el de proporcionar a la OEA un servicio de asesoramiento técnico y educativo sobre asuntos militares y de defensa. La JID tiene en su órbita al CID, el cual fue creado en 1962 con el fin de expandir la doctrina y el conocimiento sobre la seguridad y defensa del hemisferio a través de ofertas de formación y capacitación. Desde 1964 el CID tiene sus instalaciones en fuerte Lesley McNair, Washington D.C., Estados Unidos (JID, 2021).

García Scrimizzi, 2017:4). Por último, Garré culminó su presentación ofreciendo a la Argentina como país sede de la conferencia especial para debatir el tema, con representantes de las carteras de Defensa y Cancillerías de cada país. Esta propuesta logró el consenso necesario y quedó plasmada en la declaración de la IX CMDA (Del Pópolo y García Scrimizzi, 2017).

La IX CMDA también fue un escenario propicio para que Estados Unidos impulse la militarización de las acciones frente a desastres naturales. La potencia del norte lideró un grupo de países que propusieron la institucionalización de un sistema hemisférico de respuesta a desastres naturales a través de un documento titulado “Fortaleciendo las Asociaciones en Apoyo de la Asistencia Humanitaria y Ayuda en Caso de Desastres Naturales” (Frenkel, 2016a:108). Dicha iniciativa encontró la resistencia de un grupo de países de la UNASUR compuesto por Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Brasil. Estos países argumentaron que la creación de una nueva herramienta provocaría un solapamiento de funciones con los propios organismos de la OEA que trataban este tópico y, al mismo tiempo, con la iniciativa del CDS que en aquel entonces se encontraba emergiendo (Frenkel, 2016a).

En mayo del año 2011, el gobierno argentino efectuó una moción ante el CDS de la UNASUR para que la instancia regional le solicitase a la OEA la realización de una conferencia especial para la revisión del SID. Esta propuesta fue justificada por el entonces Ministro de Defensa argentino Puricelli, al señalar que era importante “superar un sistema interamericano concebido en función de los intereses de países no suramericanos, como Estados Unidos y Canadá, mediante una reformulación global que contemple la visión de la UNASUR” (Borda, 2014 en Del Pópolo y García Scrimizzi, 2017:4).

Es evidente que la manifestación de una visión crítica hacia el SID no se limitó a la normativa oficial, sino que también emergió en las declaraciones de altos funcionarios encargados de darle forma a la política de defensa del país. Asimismo, es necesario remarcar que los lineamientos políticos establecidos en la DPDN del 2014 llegaron a establecer que la concepción acerca del SID promovida por la Argentina debía, necesariamente, replicarse en las instancias de relacionamiento militar, es decir, en el nivel estratégico militar y operacional.

II.2. El papel de la Cancillería en la diplomacia de la defensa frente al Sistema Interamericano de Defensa (SID)

En sintonía con lo actuado en el seno del CDS y de la CMDA, en el año 2012 se produjo la presentación de un análisis acerca del futuro y la misión del SID por parte de la Misión Permanente de la República Argentina ante la OEA. En el documento se hace hincapié en la visión del estado argentino sobre la vigencia de los instrumentos del entramado hemisférico y, especialmente, en el rol de la JID en el siglo XXI. El diagnóstico de la representación argentina subraya la existencia de un “anacronismo político institucional” en el seno de la JID que fracasa en reflejar, a nivel hemisférico, un esquema constituido sobre la base de la representación y la conducción civil de la defensa (Del Pópolo y García Scrimizzi, 2017).

Al mismo tiempo, se remarca que el contexto histórico al momento del nacimiento de la Junta había cambiado sustancialmente y que ya no era válido basarse en las añejas lógicas de la Guerra Fría y el conflicto este-oeste. En paralelo, la misión argentina planteó su voluntad de construir una instancia a nivel continental alternativa a la JID, que esté conformada por autoridades civiles y no exclusivamente por militares (Del Pópolo y García Scrimizzi, 2017).

Lo actuado en el marco de la OEA tiene asidero en que, tal como plantea Merke (2014), la Cancillería no fue un actor de veto al momento de delinear la diplomacia de la defensa. La visión estratégica adoptada para ejecutar esta diplomacia tuvo su punto focal en Presidencia y en el Ministerio de Defensa. En este sentido, el autor considera que existió “una pérdida de espacio de la Cancillería en el manejo de la relación con la OEA en materia de defensa y seguridad [...] y con una mayor presencia del Ministerio de Defensa” ya que esta cartera de estado participaba “de las reuniones de la Comisión de Seguridad Hemisférica a través de su attaché en Washington” (Merke, 2014:364).

En el año 2013 se efectuó una nueva presentación por parte de la Misión Permanente de la República Argentina ante la OEA que iría más lejos en cuanto a la visión del país sobre el SID y que no se limitaría solamente a un análisis sobre la JID, sino al entramado hemisférico en su totalidad. El documento que refleja la mencionada presentación exhibe con claridad la posición de la diplomacia de la defensa impulsada en el período desde el nivel estratégico nacional y

merece un análisis particular motivado por el objeto de la presente tesis ya que encarna una mirada unívoca consensuada entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería.

El documento presentado por la Misión Permanente se titula “Aportes de la República Argentina para la reunión de debate sobre el Futuro de la Misión y Funciones de los Instrumentos y Componentes del Sistema Interamericano de Defensa” y el mismo fue preparado para dar respuesta a lo estipulado en la Resolución de la Asamblea General de la OEA N° 2632 y en las recomendaciones de la IX CMDA. Lo solicitado en ambas instancias apuntaba a abrir un debate para la discusión sobre el futuro de la misión y funciones del SID.

Al comienzo de la presentación se enumeran los componentes del SID, de acuerdo a la visión del país, que serían objeto de análisis a lo largo del texto. En ese sentido se enumera a la JID, al Colegio Interamericano de Defensa (CID) y a la CMDA como los más importantes pero se aclara que:

Pese a no estar integradas formalmente al SID ni tener relación de dependencia con ningún órgano del referido sistema (aunque implícitamente formen parte de él), se visualiza que tampoco pueden quedar fuera del debate [...]: la Conferencia de Ejércitos Americanos; la Conferencia Naval Interamericana, y el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas. (Argentina, 2013:3)

A continuación el documento enumera cuatro factores que dan lugar al “desfasaje” temporal de los instrumentos del SID y que dan cuenta de su obsolescencia: (a) los instrumentos del SID traen consigo una doctrina sujeta a las lógicas de la Guerra Fría que han caducado; (b) surgimiento de una agenda positiva en el siglo XXI que reemplaza a las hipótesis de conflicto por la cooperación; (c) sustantiva modificación en el plano regional donde toma preeminencia la conducción política de los sistemas de defensa nacionales; y (d) el surgimiento del CDS de la UNASUR (Argentina, 2013).

Luego de realizar una detallada enumeración de las deficiencias de cada componente del SID, se efectúan una serie de recomendaciones para “actualizar la naturaleza, rol y funciones de los componentes del SID, en particular la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio

Interamericano de Defensa y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, sin perjuicio de la atención que oportunamente deberá dedicarse a las llamadas conferencias militares” (Argentina, 2013:11). Asimismo, se deja en claro que la posición volcada en el documento “representa unívocamente a los ministerios de relaciones exteriores y defensa de nuestro país” (Argentina, 2013:12).

De todas las recomendaciones propuestas en el documento, es necesario remarcar cuatro a los efectos de lo tratado en el presente trabajo de investigación: (a) el principio fundamental para el diseño de un nuevo SID debía ser la conducción política de la defensa, representada institucionalmente por los Ministerios de Defensa de América, y el consecuente rol de las fuerzas armadas como ejecutores, en el plano técnico militar, de las decisiones de las autoridades constitucionales; (b) de acuerdo a lo sostenido en el punto anterior se propone a la CMDA como el principal foro de diálogo, consulta y cooperación en materia de defensa del SID, sin desconocer el rol de las instancias subregionales; (c) “reemplazar las actuales estructuras [...] del SID, como la JID, el CID y las conferencias de servicio (CEA, CNI y SICOFAA), por un nuevo esquema que incorpore a la CMDA al Sistema Interamericano de Cooperación en Defensa”; y (d) “garantizar que el futuro esquema reconozca a las instancias [...] subregionales de cooperación en defensa (por caso, el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR), sirviendo la futura estructura del Sistema Interamericano de Cooperación en Defensa como un verdadero [...] foro de dialogo” (Argentina, 2013:13).

El documento descrito anteriormente es, sin dudas, el reflejo más acabado de la visión argentina con respecto al SID que pudo detectarse. El mismo consta de todos los elementos necesarios para constituirse como un incipiente proyecto de reforma del SID, ya que cuenta con un diagnóstico general de sus principales componentes, con las deficiencias detectadas en los mismos y con una propuesta para la refundación de un nuevo sistema acorde al contexto internacional que se atravesaba. Este proyecto coloca a la CEA como una instancia de cooperación hemisférica del nivel técnico militar que, al igual que los componentes más emblemáticos del SID (como la JID o el CID), debía necesariamente atravesar un proceso de revisión estructural de funciones y de reformas profundas.

II.3. El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la UNASUR: el principal ámbito multilateral para el despliegue de la diplomacia de la defensa

En el año 2008 y bajo un contexto marcado por las reiteradas fricciones entre Colombia, Venezuela y Ecuador, y la reactivación de la IV Flota estadounidense, Suramérica emprende por iniciativa de Lula Da Silva, una experiencia inédita con la creación del CDS. La presentación del proyecto fue acompañada por una gira en la región a cargo del entonces Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim (2007-2011), con el objetivo de comunicar la propuesta a sus pares suramericanos. El proyecto brasilero no implicaba la conformación de una alianza militar clásica ni la creación de un fuerza común pero sí la intención de desarrollar un foro de diálogo y coordinación de políticas en materia de defensa.

Ante estos sucesos, el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, se inclinó por proponer la conformación de una especie de Organización del Tratado del Atlántico Sur, lo cual constituía una grave amenaza para el gobierno de Estados Unidos⁸. En una posición diametralmente opuesta, el gobierno colombiano tenía sus reservas con respecto a formar parte del futuro CDS por el riesgo que implicaba generar un espacio autonómico institucional frente a los norteamericanos⁹. A esta posición se sumaba el resto del frente geopolítico y geoeconómico del Océano Pacífico conformado por Chile y Perú (Quintanar y López, 2008).

En el estudio titulado “El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR: Crónica de su Gestación” y publicado por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile en el año 2009, se afirma que el origen de la iniciativa del CDS se remonta al “Proyecto Brasil 3 Tiempos” desarrollado por el Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE) dependiente de la Secretaria de Comunicaciones de

⁸ Más allá de las discrepancias al momento de la gestación del CDS, la creación del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y la del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también en la órbita de la UNASUR) pueden ser entendidas como un reflejo de la primacía de una posición clara en torno a las nociones básicas de defensa y seguridad. Dicho posicionamiento, que desde un principio abogaba por la separación de los términos de defensa exterior y seguridad interior fue respetado en el CDS, incluso por estados que no estaban familiarizados con esta dicotomía.

⁹ El entonces Jefe de Estado brasilero aceptó, además, otras condiciones impuestas por Álvaro Uribe, las cuales consistían en reconocer a las fuerzas armadas constitucionales y condenar explícitamente el accionar de cualquier tipo de fuerza irregular como las FARC. A su vez, el gobierno colombiano exigió que la modalidad en la toma de decisiones del organismo debía ser por consenso (Quintanar y López, 2008).

Gobierno de aquel país. En uno de los avances de trabajo se estableció como meta el fortalecimiento de la capacidad de defensa de Brasil, “aisladamente o como parte de un sistema colectivo de Defensa con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de su territorio y respaldar negociaciones en el ámbito internacional” (NAE, 2008 citado en Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009:28). Este hito fue considerado como una clara manifestación de las intenciones del estado brasilero en torno a la conformación de un organismo de cooperación en defensa a nivel sub-continental (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009).

Tomando lo subrayado por Comini (2015), frente al debate suscitado entre los modelos de Brasil y Venezuela, “todos los países sudamericanos se posicionaron en torno a la iniciativa de uno de ellos, en este caso Brasil, y plantearon sus objeciones o sugerencias, pero siempre tomando el eje de la propuesta inicial como base de las discusiones” (p. 124). Esto significa que el proyecto de un esquema de seguridad colectiva fue descartado de plano por la mayoría de los países miembros previo a cualquier tipo de debate en torno al origen del consejo, y se optó por un modelo ligado a la seguridad cooperativa bajo la forma de un foro de diálogo. Por lo expuesto anteriormente, es evidente que existió una importante voluntad política inicial a través de la cual, luego de intensos debates, los estados miembros de UNASUR logran la institucionalización del CDS y la concreción de algunos proyectos de trascendencia.

El caso del CEED constituyó el avance más importante en el CDS en pos de materializar una doctrina regional común en defensa. El centro de estudios concretó numerosos proyectos de investigación entre los que se destaca la publicación de “Institucionalidad de la Defensa en Suramérica” y el “Estudio Prospectivo Suramérica 2025”. Es necesario destacar también el gran avance en lo referido a medidas de confianza mutua, cuyo hito remarcable fue la creación del Registro Suramericano de Gastos de Defensa. Esta iniciativa comenzó a desarrollarse a partir de lo establecido en el Plan de Acción 2009-2010 con el objetivo de transparentar los datos sobre gastos en defensa de cada uno de los estados miembros.

Otro hito que merece ser remarcado fue la creación de la ESUDE, la cual se constituyó como “un centro de altos estudios del Consejo de Defensa Suramericano de articulación de las

iniciativas nacionales de los Estados Miembros, para la formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional de nivel político estratégico” (CDS, 2013:2). También se definió que las funciones del organismo se llevarían a cabo a través de la docencia e investigación y, al mismo tiempo, que mantendría una interacción permanente con el CEED con el objetivo de complementar sus objetivos. Todos los cursos brindados por la casa de estudios serían de posgrado, es decir, se le exigiría a todos los cursantes una titulación de educación superior formal para poder acceder a la oferta académica¹⁰.

Argentina tuvo un rol central en la creación del CEED, el cual se constituye como el instrumento de mayor envergadura que se haya generado en el seno del CDS. El centro de estudios es definido en el artículo 1 de su Estatuto como “[...] una instancia de producción de estudios estratégicos a efectos del asesoramiento al Consejo de Defensa Suramericano cuando este lo requiera [...]” (CDS, 2010:1). La iniciativa para su conformación fue propuesta por el Ministerio de Defensa argentino y, en consecuencia, el primer Plan de Acción del CDS establece en su cuarto eje (Formación y Capacitación), la creación del centro y la ubicación de su sede en Buenos Aires, con Argentina y Chile como responsables de la medida. A su vez, se definió que la designación del director fuera elevada por el estado argentino, reconociendo así su desempeño en la conformación de la institución (Ugarte, 2011)¹¹.

En sintonía con lo planteado anteriormente, la entonces Ministra Nilda Garré (2010) afirmó que la propuesta para la creación del Centro de Estudios se basó exclusivamente en el proyecto que dio origen al Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” (CEEPADE) de Argentina, al cual calificó como el “antecedente nacional” del CEED (p. 9).

El tópico de los recursos naturales estratégicos fue uno de los más abordados por el CEED, dando contenido a gran parte de la producción académica del organismo. Durante la conferencia

¹⁰ Para acceder a información detallada sobre los avances más significativos registrados en el seno del CDS de la UNASUR consultar los artículos “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR” de Sanahuja y Montenegro (2014) y “Registro Suramericano de Gastos en Defensa: el legado de UNASUR” de Comini y Vega (2017).

¹¹ Montoya (2009) realiza una detallada cronología de los hechos al momento de la gestación del CEED y la relevancia que tuvo la República Argentina en este proceso en su artículo titulado “Las percepciones sudamericanas sobre la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa de UNASUR”.

de inauguración del centro en Buenos Aires, desarrollada en mayo de 2011, Cristina Fernández expresó: “este momento de constitución del Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa de la UNASUR debe ser el puntapié inicial para crear un sistema de defensa que tenga como objetivos estratégicos la caracterización de lo que va a ser exigible durante el siglo XXI” (CEED, 2015 citado en García Scrimizzi, 2017:114).

Otro aspecto destacable de la participación de la República Argentina fue la propuesta para la realización del Primer Seminario Regional de Ciberdefensa en el seno del CDS con el objetivo de generar capacidades para enfrentar amenazas cibernéticas e informáticas. El seminario se llevó a cabo entre el 14 y 16 mayo de 2014 en el Círculo de la Fuerza Aérea de acuerdo a lo establecido en el Plan de Acción 2014 del CDS. En la apertura del encuentro, el entonces Ministro Agustín Rossi manifestó que tanto la República Argentina como UNASUR adoptaron una concepción que define a la ciberdefensa como una prioridad estratégica y, en consecuencia, se logró establecer dicha temática como uno de los ejes de trabajo más importantes (Morasso, 2014).

La visión expuesta por el Ministro de Defensa argentino sobre la ciberdefensa estuvo vinculada desde un principio al tópico de los recursos naturales. En un discurso realizado durante la jornada de clausura de la IV Reunión Preparatoria de la ESUDE, Rossi señaló que la República Argentina se solidarizó “con todo lo que ha significado el ataque cibernético que ha sufrido Brasil por parte de los Estados Unidos, [...] y eso muestra claramente cuáles son las cosas que se empiezan a debatir y a estar presentes en el mundo de hoy” (EDENA, 2013:17)¹².

Con respecto al proyecto de la ESUDE, Araujo afirma que este se origina a través de “una petición formal del Estado argentino que el CDS incorpora a su agenda de trabajo [...]”, y en pos de concretar la iniciativa “[...] Argentina, Brasil y Ecuador fueron designados como miembros responsables para presentar a las autoridades del organismo las bases (estatutarias e institucionales) de la ESUDE” (J. Araujo, comunicación personal, 11 de junio de 2016)¹³.

¹² El Ministro hacía referencia a la denuncia efectuada en el año 2013 por la entonces Presidenta de Brasil Dilma Rousseff sobre un presunto caso de espionaje por parte de la National Security Agency (NSA) a la empresa Petrobras (El País, 2013, 9 de septiembre).

¹³ Javier Araujo se desempeñó en el cargo de Subsecretario de Formación del Ministerio de Defensa de la República Argentina entre los años 2013 y 2015.

Más allá de su rol protagónico en la creación de la casa de estudios, desde el 2011 la República Argentina ya había demostrado una participación activa en la política de formación para la defensa en el marco del CDS. Esta intervención fue llevada a cabo a través del Curso Suramericano de Formación en Defensa, cuya estructura constaba de dos etapas. La primera de ellas consistía en una modalidad de educación a distancia impulsada por la Universidad de la Patagonia Austral (UNPABIMODAL). Una vez concretada la primera fase, se pasaba a un proceso de selección de los mejores promedios de cada estado miembro del CDS, los cuales eran habilitados a concurrir a la República Argentina en una segunda fase para efectuar diversas actividades de tipo académico.

Desde el 2011 hasta el 2015 se llevaron a cabo cuatro ediciones del mencionado curso en las que se reformularon sus contenidos para su mejora en términos de formación para el diseño y planificación de políticas de defensa. En consecuencia, esta instancia se consolidó como único espacio para la participación de civiles y militares de cada miembro de UNASUR el cual finalmente fue trasladado a la órbita de la ESUDE (PEN, 2015).

El Curso Suramericano de Formación en Defensa fue pensado por las autoridades argentinas como un “activo de contribución a la construcción de una visión compartida en la materia entre nuestras respectivas naciones, así como un trascendente paso en la construcción de una identidad suramericana en Defensa, objetivo explícito del Consejo de Defensa Suramericano” (UNPA, 2015:2). El programa, en sus diversas ediciones, fue dividido en distintos módulos dictados por académicos civiles y funcionarios argentinos del Ministerio de Defensa. En su IV edición (correspondiente al año 2015), el curso fue formulado a partir de cinco módulos temáticos: (a) “La reconfiguración del Estado en Suramérica y la Defensa Nacional”; (b) “Planeamiento Estratégico y FF.AA.”; (c) “Derechos Humanos y Género”; (d) “Seguridad Regional y Defensa”; y (e) “La Defensa como Política Pública”.

Cada uno de los tópicos fue articulado tomando en cuenta las diversas visiones existentes en Suramérica a través de características flexibles y comprensivas de las singularidades de las realidades nacionales de los países de la región. Asimismo, es necesario remarcar que el módulo de “Seguridad Regional y Defensa” se propuso indagar sobre logros y fracasos vinculados a la

construcción de una visión estratégica regional y a la maduración de una identidad suramericana propia en materia de defensa.

Para esto se plantearon tres núcleos problemáticos con el fin de explorar la compatibilidad de las agendas nacionales y los objetivos de integración regional: (a) “Situación actual de la región en materia de Defensa”; (b) “Los avances en la región en materia de cooperación e integración en Defensa”; y (c) “Fortalezas y debilidades para la construcción de una identidad suramericana en Defensa” (UNPA, 2015:14).

A raíz de estos interrogantes es posible afirmar que desde el Ministerio de Defensa de Argentina, y a través de los académicos civiles encargados de dictar el curso, se evidenció un profundo compromiso por verificar en qué medida los países miembros lograron consensuar una doctrina regional en materia de defensa y cómo esta metodología impactó en la construcción de una identidad suramericana.

Por otro lado, Ciafardini (2012) señala que el anuncio de la diplomática colombiana María Emma Mejía¹⁴ sobre la creación de un Consejo de Seguridad Ciudadana en UNASUR constituye una señal de legitimación de la histórica posición argentina basada en la separación legal, institucional y política de los asuntos de defensa exterior y de seguridad interior. En este sentido, el autor hace referencia a la emergencia de una “proyección doctrinaria” a nivel regional de la visión paradigmática de la República Argentina. En palabras de Comini y Stola (2012):

Puede considerarse que desde que Brasil puso en la mesa de negociación la creación de un Consejo de Defensa, Argentina ha ganado progresivamente espacio en la mesa de negociación, pudiendo establecer parámetros específicos basados en su sistema normativo, en el espíritu del estatuto del CDS y en los planes de acción consecutivos. (p. 28)

Antes de que se llevara a cabo la Primera Reunión de Ministros del CDS en Santiago de Chile, un conjunto de expertos argentinos debatió a lo largo de un año la propuesta de Brasil acerca de la creación del Consejo. Este grupo desarrolló un documento que fue elevado a las autoridades del Ministerio de Defensa de la República Argentina en el cual argumentaban la necesidad de

¹⁴ Secretaria General de la UNASUR en el período 2011-2012.

“[...] impulsar la realización de una reunión plenaria de los doce [estados miembros] para poner en común la visión estratégica que cada Estado de la región tiene sobre la misma y lo que espera del proceso de construcción de una identidad estratégica suramericana [...]” (Tibiletti, 2009:22).

Luego de la redacción del comunicado, los especialistas coordinaron una reunión con la Ministra Garré en la cual la funcionaria reconoció la trascendencia de sus aportes y los instó a profundizar el debate. En consecuencia, es importante señalar que según Tibiletti (2009), la idea de identidad estratégica suramericana no fue solamente una visión construida por las autoridades políticas, sino que fue motorizada por un grupo de académicos especializados en relaciones internacionales, seguridad internacional y defensa.

A partir de lo mencionado anteriormente, es posible afirmar que el CDS fue la principal apuesta de la Argentina en el campo de la diplomacia de la defensa, desde la creación del organismo hasta el final del segundo mandato de Cristina Fernández en el año 2015. El accionar en el organismo regional fue articulado exclusivamente por civiles con una escasa o nula participación castrense. Los actores involucrados en el despliegue de la diplomacia de la defensa, en la mayoría de los casos, eran autoridades políticas civiles o asesores del Ministerio de Defensa que tenían una vasta trayectoria en el terreno académico¹⁵.

II.4. Un caso de cooperación bilateral a través de la diplomacia militar: la Fuerza de Paz Conjunta Binacional argentino-chilena “Cruz del Sur”

Con el retorno de la democracia en la Argentina en 1983 y a través de sucesivos gobiernos de distinto color político se promovió la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, generando un ambiente propicio para desplegar un accionar externo basado en los preceptos de la seguridad cooperativa¹⁶. Esto es reflejado en la DPDN del año 2009 la cual

¹⁵ Luis Tibiletti (2009) en su artículo titulado “La construcción de la Identidad Estratégica Regional” brinda detalles sobre el rol específico asumido por académicos argentinos durante el proceso de creación del CDS y cómo estos trabajaron coordinadamente con las autoridades del Ministerio de Defensa a través de la presentación de propuestas para darle forma al organismo.

¹⁶ Un exhaustivo análisis sobre el recorrido de la política de defensa argentina desde el retorno de la democracia y cómo esta ha impactado en las hipótesis de conflicto interestatales puede consultarse en el libro de Sergio Eissa (2015), titulado “¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)”.

sostiene que “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 precedentes” y que dichas interacciones “se consolidaron especialmente en el ámbito subregional del cono sur, entre las Repúblicas de Argentina, de Chile y Federativa de Brasil” (PEN, 2009 citado en Eissa y Llenderrozas, 2016:170).

En el caso de la evolución de relación bilateral con Chile, el síntoma más esclarecedor de su mejoría fue la marcada caída en la cantidad de diferendos territoriales latentes. Tal como sostiene Lorenzini (2017), “Chile y Argentina enfrentaban 24 litigios a inicios de la década de 1990 y todos ellos fueron resueltos definitivamente al final de la misma” (p. 230). En el terreno de las medidas de confianza mutua, también se refleja una robusta institucionalización a través de las reuniones 2+2 entre Ministerios de Defensa y Exteriores, y el COMPERSEG (Lorenzini, 2017).

Tal como plantean Lafferriere y Soprano (2016), desde comienzos de 1990 países como la Argentina utilizaron las OMP como una herramienta para:

Alinear sus instrumentos militares en relación con sus políticas externas en los escenarios de la post-Guerra Fría, producir mecanismos de cooperación internacional multilaterales, generar oportunidades de empleo operativo de sus Fuerzas Armadas, y promover formas de reconocimiento [...] de la sociedad nacional hacia las mismas en un contexto regional de paz. (p. 274)

La posibilidad de pensar en una fuerza de paz conjunta con el país vecino de Chile fue posible gracias al contexto histórico mencionado al comienzo del presente apartado y a que las autoridades políticas civiles de ambos países tuvieron un rol activo en sus orígenes¹⁷. En ese contexto se asiste a la creación de un instrumento de cooperación bilateral que puede encuadrarse en lo que en el presente trabajo de investigación se concibe como una actividad de diplomacia militar. Resulta necesario detenerse en esta experiencia para dar cuenta de que existen mecanismos a nivel estratégico militar y operacional que fueron objeto de definiciones políticas

¹⁷ Percoco (2013) realiza un repaso cronológico de los hitos más destacados que allanaron el terreno para la creación de la Fuerza de Paz Conjunta a través de ejercicios combinados, intercambios de oficiales entre el CAECOPAZ y CECOPAZ, y el despliegue de fuerzas realizado por ambos países en UNFICYP y MINUSTAH.

concretas definidas desde el nivel estratégico nacional y que merecieron atención de las más altas esferas del poder en ambos estados.

En el año 2005 los gobiernos de Argentina y Chile consensuaron la conformación de una fuerza de paz de carácter conjunta-combinada denominada “Cruz del Sur”. La iniciativa tuvo su aval político a través de los entonces Ministros de Defensa de ambos países, Ravinet y Pampuro, quienes procedieron a rubricar el primer acuerdo que reflejaba las intenciones de los estados de avanzar en el proceso. Un año después, se procedió a la creación del Estado Mayor Conjunto-Combinado que se reunió en 2006 para firmar el Memorándum de Entendimiento donde se establecieron las condiciones generales para el funcionamiento de la Fuerza de Paz (Del Pópolo y García Scrimizzi, 2017).

El objetivo estipulado sería el de conformar un recurso stand by para emplearse donde la ONU (Organización de las Naciones Unidas) la requiera bajo la figura denominada “Sistema de Acuerdo de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas” creada en 1994 (Lafferriere y Soprano, 2015). Según Várnagy (2010), Cruz del Sur se pensó como una fuerza de transición para operar después de una misión de “imposición de paz” y antes del establecimiento de una fuerza definitiva de “mantenimiento de paz”.

Entre las funciones de la Fuerza de Paz Cruz del Sur se encuentran:

- (1) Proporcionar presencia de la ONU en un área de crisis después de una resolución del Consejo de Seguridad, relevando a las primeras fuerzas internacionales y/o regionales;
 - (2) prevenir la escalada de violencia;
 - (3) asistir, monitorear o facilitar un cese de fuego;
 - (4) asegurar un área que permita el despliegue posterior de otras fuerzas de la ONU.
- (Várnagy, 2010:194)

En el año 2010 se firmó un segundo Memorándum de Entendimiento donde se estableció explícitamente que la Fuerza de Paz Cruz del Sur estaría bajo el control del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de la ONU. Un año después, los estados presentaron la Fuerza de Paz ante la ONU y en el 2012 se integraron formalmente a las fuerzas stand by (Del Pópolo y García Scrimizzi, 2017).

Lo mencionado anteriormente da cuenta de una experiencia —la Fuerza de Paz Cruz del Sur— encuadrada en la diplomacia militar que fue motorizada y jerarquizada desde el nivel estratégico nacional. Esto significa que, en este caso, la esfera de la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar evidencian un funcionamiento articulado y compatible, en el cual las autoridades civiles iniciaron el proceso de negociación para, posteriormente, poner en marcha la conformación de la fuerza al nivel estratégico militar y operacional.

Más allá de que durante el período estudiado en el presente trabajo de investigación la fuerza no haya sido convocada ni desplegada en operaciones en terreno, es importante remarcar que la misma fue objeto de interés por parte de las autoridades políticas civiles de la Argentina con el fin de que la misma sea conformada y puesta a disposición del organismo internacional. En este sentido, la experiencia argentino-chilena se erigió como un elemento prioritario a consolidar en las DPDN del 2009 y 2014, y en los Libros Blancos del 2010 y 2015. Esto evidencia la importancia estratégica que las autoridades civiles le otorgaron a la experiencia bilateral con las fuerzas chilenas.

En la DPDN del año 2009 se resalta como objetivo “el incremento y sostenimiento de medidas de cooperación y de fomento de la confianza y la seguridad tanto bilaterales como multilaterales (tanto de nivel político como militar)” en el que se inscribe “el reciente establecimiento de la fuerza conjunta y combinada Cruz del Sur” (PEN, 2009:4). En el Libro Blanco del año 2010 se plantea que el establecimiento dicha fuerza de paz tiene sustento en una cooperación permanente entre el Centro Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC) de Chile y el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ)¹⁸. Este vínculo se dio en el marco del COMPERSEG, el cual es un “mecanismo de reuniones de viceministros de Defensa y de Relaciones Exteriores que coordina la cooperación bilateral en las áreas de la seguridad internacional y de la defensa” (PEN, 2010:233).

¹⁸ El CAECOPAZ fue fundado el 27 de junio de 1995 como un centro de entrenamiento para la capacitación de personal tanto argentino como extranjero, civil o militar, designado para participar en una OMP. Tiene como misión la de proporcionar conocimientos y destrezas que permitan desarrollar con eficiencia y eficacia actividades de acuerdo con las normas y estándares fijados por la ONU y apoyar el alistamiento de contingentes en su pre y post despliegue (CAECOPAZ, 2021).

En la DPDN del año 2014 se afirma explícitamente que “continuará siendo prioridad la consolidación de la Fuerza Binacional de Paz Argentino Chilena Cruz del Sur” (PEN, 2014:16). Y en el Libro Blanco del año 2015 se subraya como un pilar clave de la política internacional de la defensa argentina a la “concreción de experiencias inéditas a nivel mundial de complementación e integración, como la Fuerza de Paz Binacional Combinada chileno-argentina Cruz del Sur” (PEN, 2015:217).

Tal como se ha evidenciado, el tratamiento otorgado a la Fuerza de Paz Binacional coloca a la misma como un objetivo estratégico central de la diplomacia de la defensa y de la diplomacia miliar (bilateral) en el período abordado. No podría inferirse lo mismo en el caso de la CEA, donde las directivas concretas con respecto al accionar que debía tomar la Argentina en este tipo de ámbitos de diplomacia militar multilateral sólo se trataron de enunciados generales que no hacían referencia directa a la conferencia pero que lo sugerían, apuntando a la “obsolescencia de los organismos de relacionamiento militar” del SID y a la necesidad de ser reformados o reemplazados.

CAPÍTULO III: La Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) en el SID y su permeabilidad a la agenda de seguridad hemisférica de Estados Unidos

En este capítulo se realiza una descripción sobre la CEA como organismo enmarcado en la esfera de la diplomacia militar, su evolución histórica y sus características orgánicas inherentes como ámbito de cooperación. Al momento de analizar el recorrido de la institución se destaca cómo la misma ha sido permeable a la agenda de seguridad hemisférica de post-guerra fría de Estados Unidos en tanto sirvió como plataforma para la implementación y la puesta en práctica de un abordaje de la defensa basada en el repeler a las denominadas “nuevas amenazas” o “amenazas emergentes”¹⁹.

Este fenómeno se plasma —en el período estudiado— a través de la elevada participación por parte del Ejército de Estados Unidos en el organismo en dos planos: en términos cuantitativos por la gran cantidad de actividades que lo tuvieron como país responsable, y en términos cualitativos

¹⁹ Los conceptos de “nuevas amenazas” y “amenazas emergentes” son utilizados como sinónimos en el presente trabajo de investigación.

por su capacidad para influir sobre la confección de la agenda temática con el aval del resto de los ejércitos.

Fue posible observar un patrón de comportamiento trazado a lo largo de los ocho años analizados que consistió en utilizar ejercicios conjunto-combinados anuales tradicionalmente organizados por Estados Unidos como el principal ámbito para la puesta a prueba de los instrumentos generados en la CEA. La oferta de los estadounidenses consistió en tres ejercicios anuales que, en su conjunto, abordan un amplio espectro de tópicos que va desde las OACD y las OMP hasta el narcotráfico o el terrorismo: los ejercicios PANAMAX, PKO-A y FA-HUM (Fuerzas Aliadas Humanitarias).

Asimismo, sobre el final del capítulo se analizan las conclusiones de dos actividades en las que se pretendió motorizar el debate entre los ejércitos americanos acerca de las denominadas “amenazas emergentes”, a través de una agenda avalada e impulsada por Estados Unidos. Las actividades arrojaron resultados que abonan a la hipótesis del interés norteamericano en este tópico en particular, y que posteriormente lograría verse reflejado en el tema obligatorio de un ciclo de la CEA, adquiriendo casi la misma relevancia que la tradicionalmente otorgada a asuntos como las OACD y OMP.

III.1. Estados Unidos y la política de seguridad hemisférica

La aparición de la llamada “seguridad multidimensional” en la agenda hemisférica desde principios del decenio de 1990 es entendida por Cardinale (2015) como una estrategia de la administración Bush (padre) que abarcó dos vías paralelas. La primera de estas consistía en el fortalecimiento de las cumbres presidenciales y la reactivación de los órganos de la OEA. La autora entiende que la estrategia norteamericana fomentó la multilateralización de los asuntos claves y la instalación de distintas perspectivas en el orden de la cooperación hemisférica militar.

La segunda estrategia de Washington sería la inclusión conceptual del narcotráfico como “nuevo enemigo” y la exposición de la temática haciendo énfasis en el grave problema que traería para América Latina. Este proceso responde a la necesidad de Estados Unidos de vincular las fuerzas armadas entre sí para poder militarizar la “guerra contra las drogas”. En este sentido, se

plantea que “uno de los elementos fundamentales que se instalan en el discurso de la Casa Blanca a partir de la Cumbre de Miami en 1994 es la búsqueda de instancias de seguridad cooperativa en el hemisferio, esperando contar a mediano plazo con una fuerza multilateral antinarcoóticos” (Cardinale, 2015:237).

Como parte de la estrategia estadounidense tras la finalización de la Guerra Fría y en sintonía con lo expresado por Cardinale (2015), Winer (2015) remarca la puesta en práctica de una “diplomacia de cumbres hemisféricas” con el propósito de fortalecer las agendas comerciales y de defensa en simultáneo. Este accionar se vio evidenciado en el seno de las distintas Cumbres de las Américas en las cuales se reafirma sucesivamente la necesidad de concretar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Paralelamente, Estados Unidos impulsa un esquema de “seguridad cooperativa” en la OEA, “entendida como la situación a la que podrían arribar una cantidad de Estados reunidos por ciertos valores en común dispuestos voluntariamente a trabajar en la construcción de consensos y medidas de prevención, no descartando la posibilidad de una intervención multilateral” (Winer, 2015:129).

De esta manera se asiste a lo que Winer (2015) denomina como “Esquema de Seguridad Cooperativo Hemisférico” (ESCH) el cual se concreta a través de medidas de fomento de la confianza y acuerdos de tipo ministerial (como las CMDA), además del intercambio de información en el campo de la seguridad y ejercicios militares combinados. Este esquema es complementado con la presencia militar de Estados Unidos en el extranjero y las acciones enmarcadas en la denominada “guerra de baja intensidad” (GBI) contra la “insurgencia” y el “terrorismo”.

Un punto de inflexión en la esencia de la política de seguridad hemisférica norteamericana se daría luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Según López (2002), a raíz de lo acaecido, la prioridad pasaría a ser la lucha contra el terrorismo global. A lo mismo apunta el análisis de Tokatlian (2003) al plantear que si Estados Unidos impuso la DSN para el hemisferio durante la Guerra Fría, luego del 11-S, hace lo propio pero esta vez con una doctrina para combatir las “nuevas amenazas” mediante una securitización excesiva de las relaciones interamericanas. En este sentido, Tulchin (2005) considera que Washington monopoliza la

definición e identificación de la amenaza y actúa unilateralmente tal como lo hacía durante la Guerra Fría. La estrategia norteamericana, luego de los atentados terroristas del año 2001, se basó primordialmente en el aspecto doméstico-territorial a través de tres iniciativas básicas: redefinición de las instituciones de seguridad, de defensa y de inteligencia norteamericanas en territorio propio; la protección de las fronteras; y la redefinición global de los Comandos, comenzando por una nueva configuración del Comando Norte (Benítez Manaut, 2004; Deare, 2008).

Durante la administración Obama, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2012) emitió un documento sobre la política de defensa para el hemisferio occidental donde se sostiene que en América “hay un amplio consenso en torno al tipo de amenazas que enfrenta el hemisferio” y enumera las siguientes: “difusión del narcotráfico”, “otras formas de tráfico ilícitos, pandillas y terrorismo”, “desastres naturales” y “amenazas del siglo XXI en el ciberespacio” (p. 4). Al mismo tiempo, la declaración sugiere que en muchas zonas de América la capacidad de las fuerzas de seguridad para hacer frente a estas amenazas se vio desbordada, por lo cual se avala la intervención de las fuerzas armadas. Si bien reconocen que la intervención de militares en asuntos de seguridad pública no representa una solución a largo plazo, se plantea que el Departamento de Defensa debe continuar “brindando apoyo a los socios de defensa a fin de proporcionarles la mayor oportunidad de lograr cerrar estas brechas” (p.5).

Posteriormente se menciona que los Estados Unidos apoyarían toda actividad que mejore la capacidad de las instituciones multilaterales de defensa y hace mención a la CEA como uno de los “foros principales donde los jefes de las distintas fuerzas del hemisferio dialogan sobre temas como el mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria y respuesta a desastres, ciencia y tecnología, cooperación cívico-militar, el medioambiente y las amenazas emergentes” (Departamento de defensa de los EEUU, 2012:11). Esto sugiere que los estadounidenses ubican a la CEA como un ámbito estratégico del SID a través del cual es posible promover su visión en torno a la seguridad hemisférica y en el que observan la oportunidad de debatir cuestiones vinculadas a “amenazas emergentes”.

Con respecto a la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y el rol de Estados Unidos, Battaglino (2008) plantea que “el desarrollo de un nuevo marco conceptual de la seguridad, cuyo eje es la multidimensionalidad de las amenazas, es funcional a la legitimación de marcos legales o acciones militares que, en la práctica, están siendo llevadas a cabo por los militares en la región” (p.11). En este sentido, las misiones de las fuerzas armadas se encuentran con nuevos espacios de legitimación a raíz de la presión estadounidense orientada a incluir a la institución castrense en la lucha contra el “narcoterrorismo”. Desde el fin de la Guerra Fría, sostiene el autor, el concepto de seguridad se expande en tres direcciones: “con respecto a los temas de la agenda (cuáles son las amenazas), en relación con los referentes u objetos (a quién proteger), y en lo relativo a los agentes (quien causa la amenaza)” (Battaglino, 2008:25). Tal como se mencionó anteriormente, además de la amenaza “narcoterrorista”, también se incorpora a los desastres naturales como objeto de abordaje por parte de los militares americanos. Como subraya Frenkel (2019), este movimiento de securitización de desastres se trasladó también a las instancias hemisféricas como la JID o la CMDA, y la CEA no fue una excepción.

Más allá del amplio abanico de amenazas expuestas, se observa una gran dificultad en el proceso de definición del concepto de seguridad a nivel continental. Esta construcción conceptual incluye tal variedad de riesgos que termina reflejando las diferentes percepciones nacionales. En América del Sur, la principal diferencia radica en la respuestas a las distintas amenazas, ya que “en los países del Cono Sur, en especial Argentina, Chile y Uruguay, no utilizan a sus fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico o el crimen organizado” (Battaglino, 2008:29). Esta sub-región le otorga una respuesta a estas amenazas desde la seguridad interior comprendida por el poder policial y la justicia. Sin embargo, que existan coincidencias en el abordaje de la seguridad y la defensa de los países del Cono Sur no implica necesariamente que haya, tal como remarca Radseck (2004), una percepción común sobre la utilidad y la naturaleza de los foros continentales en materia de defensa.

Por otro lado, en los países andinos, particularmente en los casos de Colombia y Perú, las fuerzas armadas son utilizadas en la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico (Battaglino, 2015a). En consonancia con este aspecto, Celi (2005) considera que “desde su adopción, la definición de seguridad multidimensional no consigue expresar los objetivos y concepciones

presentes en las agendas nacionales de los estados del área, y tampoco ha sido suficiente para integrar sus políticas de seguridad y defensa en un esquema multilateral” (p.13). Un diagnóstico similar propone Weiffen (2007), al plantear que la multiplicidad de visiones en la región impide avances trascendentes en la cooperación en materia de defensa ya que existe gran diversidad de intereses nacionales y de niveles de integración entre las sub-regiones.

III.2. La CEA: el ámbito multilateral para el despliegue de la diplomacia militar

Tal como se ha planteado, a nivel hemisférico existe una instancia de cooperación enmarcada en lo que se denomina como “diplomacia militar” en el plano multilateral con altos niveles de actividad como lo es la CEA y que ha llevado a cabo actividades de forma ininterrumpida desde 1960. Estas acciones son impulsadas exclusivamente por las fuerzas terrestres de los países americanos y desarrolla una agenda de cooperación a nivel estratégico militar y operacional encabezada por las máximas autoridades de los ejércitos de cada estado.

Chateau Magalhaes (2007) define a la CEA como:

Una organización militar multilateral [...] cuyo accionar se orienta al análisis, debate, e intercambio de ideas y experiencias relacionadas con materias de interés común en el ámbito de la defensa, promoviendo la colaboración e integración entre las instituciones armadas de la región y contribuyendo, desde el punto de vista del pensamiento militar, a la seguridad y al desarrollo de los países miembros. (p. 1)

La propia organización se define como un foro internacional de Comandantes de Ejércitos del hemisferio occidental que se rige por un reglamento interno aprobado por todos los comandantes miembros (CEA, 2020). Los veintidós ejércitos miembros de la CEA son los de: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La conferencia cuenta también con cuatro ejércitos observadores (Belice, Guyana, Surinam y España) y con dos organizaciones

internacionales que también adquirieron carácter de observadoras (la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas y la JID) (CEA, 2021)²⁰.

El funcionamiento de la CEA es cíclico y consiste en períodos de dos años de duración en los que se producen conferencias en temáticas específicas y ejercicios combinados, y cada ciclo culmina con una Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos. En esta instancia de cierre se firma un Acuerdo de Comandantes en el que se aprueban todos los instrumentos y consensos generados en el ciclo transcurrido, y al mismo tiempo se define el tema obligatorio, la agenda de actividades y el ejército sede para el ciclo siguiente (CEA, 2021).

El ejército sede es el que ocupa la Presidencia, la Secretaría General y la Secretaría Ejecutiva Permanente de la CEA (SEPCEA) durante los dos años del ciclo en cuestión, y es el encargado de organizar la Conferencia de la CEA para dar cierre al período. La SEPCEA es un organismo clave de la CEA que permite mantener una relación funcional continua con los ejércitos miembros u observadores y las organizaciones militares observadoras, cuyas contrapartes son los Oficiales de Enlace (CEA, 2021). Cada ciclo cuenta con un tema obligatorio que es votado y aprobado por los Comandantes de Ejércitos y sirve como la visión rectora que guiará la totalidad o la mayoría de las actividades a ser realizadas en el ciclo posterior.

Cada ejército miembro de la CEA es representado por su respectiva “Oficina de Enlace frente la CEA”, la cual “mantiene una comunicación continua con la SEPCEA y [...] enlaces de los demás ejércitos miembros; gestiona la participación del ejército [...] en las conferencias y los otros eventos de la CEA” y “contribuye al desarrollo de iniciativas prácticas de todas las conferencias a lo largo de todo el ciclo” (Oficina de Enlace de Ejército de EEUU frente a la CEA, 2020:20).

Existen tres tipos de actividades que pueden ser desarrolladas en un ciclo de la CEA: una conferencia especializada, un comité ad-hoc o un ejercicio combinado. Todas ellas son

²⁰ Un ejército observador es definido como aquel que recientemente ha ingresado a la organización y que debe mantenerse, como mínimo, durante el lapso de un ciclo en dicha condición para interiorizarse sobre su funcionamiento, o bien, se trata de ejércitos que desean mantenerse bajo esta categoría por circunstancias de diversa índole. Asimismo, la admisión de un nuevo ejército observador y el cambio de status del mismo a ejército miembro queda sujeto a la decisión del resto de los ejércitos de la CEA (CEA, 2021).

planificadas y plasmadas en el Acuerdo de Comandantes que da fin al ciclo previo para luego ser ejecutadas en el ciclo posterior en un lapso de dos años.

La conferencia especializada consiste en un foro de discusión sobre un tema específico que se desprende del tema obligatorio del ciclo y que es de interés común para el ejército sede o para cualquiera de los ejércitos miembro. Por otro lado, el comité ad-hoc es un comité de funcionamiento circunstancial que es constituido cuando el abordaje de un tópico merece ser tratado en profundidad y, a diferencia de la conferencia especializada, su funcionamiento se extiende durante un período de tiempo específico y a través de una sucesión de encuentros.

Tanto la conferencia especializada como el comité ad-hoc tienen el propósito de proponer metodologías adecuadas a la solución de problemas comunes de los ejércitos americanos o de generar productos de utilidad práctica (manuales, puesta en común de lecciones aprendidas y tecnologías, u homologación de procedimientos). Tal como se mencionó, la conferencia especializada y el comité ad-hoc sólo difieren en su periodicidad, ya que la primera consiste en un único encuentro mientras que el segundo se desarrolla en una serie de actividades consecutivas hasta cumplir con el propósito para el que fue conformado.

El ejercicio combinado, por su parte, se trata de una instancia práctica donde se ponen a prueba los productos generados en las conferencias especializadas y comité ad-hoc, y estos pueden tener modalidad virtual o en gabinete (a través de simuladores informáticos) y/o real (ejercicios en terreno con despliegue de fuerzas). Tal como se ha mencionado anteriormente, un ejercicio combinado puede hacer uso de una o ambas modalidades al mismo tiempo.

Los principales instrumentos generados en el seno de la CEA son las guías, las cuales son creadas, modificadas y evaluadas cada dos años en los Acuerdos de Comandantes para su posterior utilización en ejercicios combinados o en operaciones reales, y quedan siempre sujetas a la compatibilidad del marco normativo de cada estado soberano.

Las guías elaboradas en el seno del organismo abarcan un amplio espectro de tópicos vinculados al relacionamiento militar en el cual tienen preponderancia las OMP y las OACD. Entre las guías se pueden destacar: la Guía CEA en Relaciones Cívico-militares en OMP; la Guía

CEA en Términos y Definiciones para OMP; la Guía CEA en Términos en la Inter-Agencia; la Guía del Sistema de Información Geográfica-CEA (SIG-CEA); la Guía CEA en Operaciones Inter-Agencia; la Guía CEA de Derechos Humanos en OACD; la Guía CEA para la capacitación y educación de OMP; la Guía CEA en logística para OMP; y la Guía CEA para OACD (ver anexo II).

III.2.A. La evolución histórica de la CEA

La CEA es una instancia hemisférica de cooperación militar que no ha sido abordada por un número significativo de estudios académicos en la Argentina y la región. Tal como se señaló en el capítulo I, los estudios detectados se centran en conferencias realizadas durante el siglo XX, las cuales se desarrollaban en un contexto internacional marcado por la Guerra Fría y bajo dinámicas en materia de seguridad internacional muy diferentes a las que pueden ser observadas entrado el siglo XXI.

Con la caída de la URSS y el fin de la “amenaza comunista”, Estados Unidos orientó sus esfuerzos a la imposición de una agenda basada en “amenazas emergentes” en América Latina, tales como el narcotráfico, el terrorismo y los desastres naturales. Este proceso afectó a todos los ámbitos de cooperación hemisférica en materia de defensa incluida la CEA. En el caso de la CEA particularmente, puede observarse el caso de los desastres naturales como objeto de potencial abordaje y de intervención por parte de las fuerzas armadas. Este tópico ocupó un lugar central (junto al de las OMP) en las agendas temáticas y en las herramientas desarrolladas durante las conferencias celebradas en el siglo XXI.

La Oficina de Enlace del Ejército de los Estados Unidos frente a la CEA estableció, a través de un documento oficial, cuatro períodos históricos que dan cuenta de la evolución en los tópicos abordados por las conferencias (ver anexo III): primer período (1960-1989) “Disuasión del comunismo en el hemisferio occidental”; segundo período (1990-2003) “Modernización de la CEA”; tercer período (2004-2011) “Nueva misión: Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Operaciones de asistencia en caso de desastres naturales”; y por último, un cuarto período iniciado en 2012 llamado “Desafíos emergentes para la Defensa” (Oficina de Enlace del Ejército de EEUU frente a la CEA, 2020:6).

Los períodos descritos anteriormente son compatibles con el análisis histórico de la CEA realizado por Chateau Magalhaes (2007). El autor identifica los orígenes de la organización en un contexto marcado por el ascenso de Fidel Castro en Cuba en 1959 y el lanzamiento de la Alianza para el Progreso por parte del presidente norteamericano Kennedy en 1961. Esta última iniciativa concebida para evitar que otras naciones latinoamericanas siguieran el modelo cubano y se vieran influenciadas por la URSS.

La estrategia norteamericana buscaba contrarrestar la vulnerabilidad presente en los países latinoamericanos producto del subdesarrollo y de la inestabilidad política, por lo cual la cooperación entre fuerzas armadas se erigía como un pilar fundamental. En este contexto se desarrolló lo que Chateau Magalhaes (2007) denominó como “primera versión de la CEA”, a través de una reunión convocada por el Comandante del Ejército de Estados Unidos en el Caribe (USARCARIB) el 12 de agosto de 1960 en Panamá, a la que concurren miembros de ejércitos de quince países latinoamericanos²¹. De esta manera, y tal como plantea Frenkel (2019), durante el conflicto este-oeste “la seguridad hemisférica estuvo prácticamente articulada alrededor de la lucha contra el comunismo”, aspecto que se vio reflejado sistemáticamente en la agenda temática de la CEA de forma inalterable hasta la caída del Muro de Berlín (p. 183).

A partir de 1990, se asistió a un cambio de paradigma donde emerge la concepción de la “seguridad multidimensional”, a través de la cual la potencia del norte nutre la agenda de seguridad trascendiendo lo estrictamente militar para incorporar “aspectos políticos, sociales, económicos, energéticos e incluso medioambientales” (Chateau Magalhaes, 2007:46). Esta alteración se vio inmediatamente reflejada en el tema obligatorio de la XIX Conferencia de la CEA del año 1991, el cual señalaba: “el papel de los ejércitos americanos en el mantenimiento de la democracia en el continente ante la apertura ideológica del mundo comunista y las realidades políticas, sociales y económicas de los países americanos” (Chateau Magalhaes, 2007:45).

La década de los 90 fue para la CEA un período de transición en la búsqueda de una especie de certidumbre estratégica que termine de dar una forma concreta a su agenda temática. La transición culmina alrededor del año 2003 donde, lejos de encontrar nuevos temas de abordaje, se

²¹ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Chateau Magalhaes, 2007).

observa una tendencia a solidificar algunos de los que ya estaban en carpeta: las OMP y las OACD.

La Oficina de Enlace de Estados Unidos frente a la CEA denomina al período 2004-2011 como “Nueva misión”, haciendo referencia a que a partir de aquel momento tomarían relevancia los temas de OMP y OACD por encima de los demás en la instancia hemisférica. Sin embargo, tal como plantea Frenkel (2019), es evidente que tópicos como el de los desastres naturales como objeto de abordaje de las fuerzas armadas comienzan a aparecer con frecuencia en el decenio anterior pero tendrían un impacto significativo en el SID luego del año 2003, tras la Declaración sobre seguridad en las Américas. Un antecedente claro que vislumbraría este proceso fue la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de Estados Unidos de 1997 en la cual ya se concebía a los desastres naturales como “una de las fuerzas destructivas que ponen en peligro a nuestros ciudadanos” (Frenkel, 2019:191). Lo cierto es que a partir del año 2004 la CEA adquiere las características del contexto histórico que tiñó al resto de las instituciones del SID. En este sentido, del año 2004 al 2015 las sucesivas conferencias se centraron en el debate y la generación de instrumentos para ser aplicados principalmente en OMP y OACD, a través de la formulación de manuales y guías.

Por su parte, el Ejército de los Estados Unidos, a través de una concepción propia de la evolución histórica de la CEA, considera que a partir del año 2011 hay una mutación en la agenda temática tendiente a incluir en ella la ampliación de “los desafíos emergentes para la defensa”. Uno de los elementos que lleva a considerar esta mutación fueron los resultados de la Conferencia Especializada en Amenazas y Situaciones de Riesgos Emergentes llevada a cabo en Colombia en octubre de 2012, cuyas conclusiones consistieron en enumerar una serie de amenazas de naturaleza diversa a las que se enfrentan los estados americanos que excedían a las OMP y a las OACD: una amplitud de tópicos que iban desde la inmigración ilegal hasta la pobreza. El abordaje de los “riesgos emergentes” sería profundizado dos años después en el marco de la Conferencia Especializada sobre los Nuevos Desafíos a la Defensa en el siglo XXI desarrollada en abril de 2014 y organizada por el Ejército de Estados Unidos.

Sin embargo, de acuerdo a la visión adoptada en el presente trabajo de investigación y en base a la documentación relevada en la totalidad de los Acuerdos de Comandantes del período estudiado, dicha mutación en los temas tratados no serían significativos en cuanto al alcance de las actividades realizadas. La preeminencia de las OMP y las OACD como temas centrales abordados en la CEA con respecto al resto de los asuntos tratados se vería prácticamente inalterada.

III.2.B. Los ciclos de la CEA desarrollados entre los años 2008 y 2015

Entre los años 2008 y 2015 se llevaron a cabo cuatro ciclos de la CEA, cada uno con su respectiva Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos y con la firma de un Acuerdo de Comandantes para dar cierre a cada ciclo. Los ejércitos anfitriones de los ciclos desarrollados entre los años 2008 y 2015 fueron: Argentina entre 2008-2009, Perú entre 2010-2011, México entre 2012-2013 y Colombia entre 2014-2015. El tema obligatorio acordado para los primeros tres ciclos mencionados fue:

La CEA y su contribución para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (desarrolladas bajo el mandato de la ONU) y para las Operaciones de Ayuda en Casos de Desastre, por intermedio de la creación y aplicación de mecanismos y procedimientos que posibiliten la mejoría de las capacidades colectivas de sus miembros y su interoperabilidad. (CEA, 2007:39)

En cuanto a la última conferencia de estas —la de Colombia—, el tema obligatorio mantuvo el mismo contenido de las conferencias anteriores pero se le incluyó el tópico de “nuevas amenazas” como objeto de abordaje por parte de las fuerzas armadas. Se le adicionó a la redacción original del texto mencionado en el párrafo anterior la siguiente oración: “los nuevos desafíos del siglo XXI a la defensa, desarrollando procedimientos para facilitar la cooperación e interoperabilidad entre los ejércitos miembros, considerando su legítima diferencia en capacidades, roles y marco legal de cada país” (CEA, 2013:25).

Del período abordado en el presente trabajo de investigación —que comprende lo acaecido entre los años 2008 y 2015— se destacan tres aspectos fundamentales a tomar en cuenta para el

análisis: (a) la CEA está conformada en su totalidad por los máximos mandos militares de los ejércitos de toda América; (b) en el seno de estas conferencias se diseñan herramientas concretas de nivel operacional que luego son probadas y perfeccionadas en ejercicios específico-combinados y conjunto-combinados entre fuerzas de distintos países; y (c) la agenda temática del organismo estuvo dedicada en gran parte al abordaje de las OMP y OACD.

TABLA 1. CANTIDAD DE ACTIVIDADES PLANIFICADAS POR TEMA PRINCIPAL DE ABORDAJE ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2015.

Tema	Actividades planificadas
OMP	17
OACD	15
Nuevas amenazas	7
Comunicaciones	5
Ciencia y Tecnología	4
Relaciones civico-militares	2
Asuntos legales	1
Conferencia extraordinaria	1
Total general	52

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEA (2007, 2009, 2011a, 2012, 2013 y 2015).

Se planificaron 52 actividades en total en los acuerdos de los cuatro ciclos de la CEA entre 2008 y 2015 (ver anexo I), entre conferencias especializadas, comités ad-hoc y ejercicios combinados. De la totalidad de actividades planificadas en los acuerdos, el 62% trataban temáticas directamente relacionadas a las OMP y las OACD. El resto de las actividades trataron temas específicos indirectamente vinculados a las OMP y OACD, u otros que no guardaban relación con ambos tópicos: amenazas emergentes, comunicaciones, ciencia y tecnología, relaciones civiles-militares y asuntos legales (tabla 1). De las 52 actividades planificadas en los cuatro ciclos, se pudo constatar, a través de evidencia documental, que fueron efectivamente realizadas 44 de ellas (85%). De la totalidad de actividades efectivamente realizadas, un 59% abordaron las OMP y las OACD, manteniendo la preeminencia de estos dos tópicos.

TABLA 2. CANTIDAD DE ACTIVIDADES PLANIFICADAS POR TIPO ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2015.

Tipo de actividad	Actividades planificadas
Ejercicio combinado	28
Conferencia especializada	19
Comité Ad-Hoc	4
Conferencia extraordinaria	1
Total general	52

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEA (2007, 2009, 2011a, 2012, 2013 y 2015).

En cuanto a los tipos de actividades planificadas (tabla 2) se observa una marcada preponderancia de los ejercicios combinados (en gabinete y/o con tropas en terreno). Podría decirse que los ejercicios combinados se constituyen como las “instancias prácticas” en las que se pone a prueba todo lo trabajado en las “instancias teóricas”: conferencias especializadas y comités ad-hoc.

III.3. La preeminencia de Estados Unidos en la CEA

Un elemento destacable es el porcentaje de ejercicios combinados que tuvieron a los Estados Unidos como país responsable sobre el total de los que fueron planificados y realizados en el seno de la CEA entre el 2008 y el 2015. Los estadounidenses organizaron más de la mitad (52%) de los ejercicios combinados realizados, superando en su conjunto a los restantes siete países que organizaron al menos un ejercicio combinado en este periodo (tabla 3).

TABLA 3. CANTIDAD DE EJERCICIOS COMBINADOS ORGANIZADOS Y EFECTIVAMENTE REALIZADOS POR PAÍS RESPONSABLE ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2015.

País	Ejercicios combinados planificados y realizados
Estados Unidos	12
Argentina	2
Chile	2
Colombia	2
México	2
Canadá	1
Guatemala	1
Perú	1
Total general	23

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEA (2007, 2009, 2011a, 2012, 2013 y 2015).

Los ejercicios financiados y organizados por el Ejército de los Estados Unidos en el período estudiado consistieron en las diversas ediciones de los ejercicios combinados PANAMAX, FA-HUM y PKO-A. En todos estos casos, las iniciativas surgieron a partir de invitaciones formales del Ejército de los Estados Unidos a los miembros de la CEA reflejados en los sucesivos Acuerdos de Comandantes para su posterior aceptación oficial por parte del resto de los ejércitos. En los documentos oficiales se expresa que la participación de los ejércitos de la CEA en estos ejercicios tenía por objetivo “continuar validando y perfeccionando los productos elaborados por la organización” (CEA, 2011a:3). En todas las oportunidades, el Ejército de los Estados Unidos asumió los gastos de transporte, alojamiento y alimentación de los integrantes de los ejércitos miembros de la CEA seleccionados para formar parte de los ejercicios.

Una muestra de la preeminencia de los Estados Unidos en la instancia hemisférica se vio reflejada durante el Acuerdo de Comandantes del año 2009 en alusión al ejercicio PKO-A de ese año, cuya fecha estipulada para su ejecución se superpuso con la realización del ejercicio en OMP de la CEA en Buenos Aires. En el documento firmado por los comandantes de los ejércitos se señala expresamente que “muchos países, al tener el ofrecimiento del PKO Américas, desistirían de concurrir al ejercicio de la CEA en virtud de aspectos económicos” (CEA, 2009:25).

En cuanto al nivel de participación en la organización de actividades de los países miembros, se observa un marcado liderazgo de los Estados Unidos. De la totalidad de las actividades planificadas y efectivamente realizadas entre los años 2008 y 2015 (contemplando ejercicios combinados, conferencias especializadas y comités ad hoc), Estados Unidos ejerció como país responsable de la organización del 33% de las mismas, un porcentaje notablemente superior al del resto de los once países que organizaron al menos una actividad durante los cuatro ciclos del periodo abordado (tabla 4).

TABLA 4. CANTIDAD TOTAL DE ACTIVIDADES PLANIFICADAS Y EFECTIVAMENTE REALIZADAS POR PAÍS RESPONSABLE ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2015.

País	Actividades planificadas y realizadas
Estados Unidos	15
Colombia	5
Brasil	4
México	4
Argentina	3
Chile	3
Perú	3
Uruguay	3
Canadá	2
Antigua y Barbuda	1
Guatemala	1
República Dominicana	1
Total general	45

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEA (2007, 2009, 2011a, 2012, 2013 y 2015).

III.4. Ejercicios PANAMAX, FA-HUM y PKO-A: los laboratorios para la experimentación de los instrumentos generados en la CEA

Los ejercicios PANAMAX, FA-HUM y PKO-A son instancias de entrenamiento tradicionalmente patrocinadas por Estados Unidos de forma anual y todas tienen un carácter conjunto-combinado en las que se invita a participar a fuerzas de los países americanos, entre los cuales se encuentran los miembros de la CEA. Previo al análisis sobre los intereses que rodean a

la utilización de dichas instancias de entrenamiento por parte de los estadounidenses, es necesario hacer una breve descripción de cada ejercicio.

PANAMAX es un ejercicio con tropas en terreno que se realiza cada año en el canal de Panamá y está orientado a la recreación de una amenaza de carácter transnacional, generalmente vinculada a actos de terrorismo perpetrados por organizaciones extremistas sobre el canal que requieran una respuesta armada a pedido del gobierno panameño. En un número menor de oportunidades también se incluyen situaciones de simulación de desastres naturales o brotes pandémicos. Debido a que dicho ejercicio no se especializa en una determinada amenaza u operación, sino que incluye más de una, el mismo fue clasificado en el presente trabajo de investigación como un ejercicio para el abordaje de “nuevas amenazas” o “amenazas emergentes”.

Por su parte, FA-HUM es definido por el Ejército de Estados Unidos como un ejercicio multinacional que incluye personal civil y militar de las Américas, así como también representantes de organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales. El mismo promueve la cooperación y coordinación inter-agencial para la conducción de OACD en terreno y los esfuerzos para la recuperación posterior al desastre (Ejército de EEUU, 2021).

En el caso de PKO-A, se trata de un ejercicio en gabinete que nuclea militares, ONG (Organizaciones No Gubernamentales) y organizaciones gubernamentales, y que tiene por objetivo mejorar la comunicación y las habilidades para implementar y sostener una OMP según los estándares de la ONU por parte del personal civil y militar. Esta instancia de entrenamiento se presenta como una oportunidad para el desarrollo de la interoperabilidad inter-agencia entre organizaciones de distinta naturaleza.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, el Ejército de Estados Unidos asumió la responsabilidad de la organización en 12 de los 23 ejercicios combinados que fueron acordados y realizados en la CEA en el período 2008-2015. En consecuencia, más de la mitad de los ejercicios combinados que sirvieron para poner en práctica las herramientas y manuales trabajados en el seno de la CEA, no fueron ámbitos integrados exclusivamente por sus miembros. Esto quiere decir que no fueron ejercicios específico-combinados de fuerzas terrestres, sino que

incluían también la participación de otras fuerzas (aéreas y navales) con el patrocinio de Estados Unidos.

Este aspecto toma especial relevancia si consideramos que entre los años 2008 y 2015, de los diez ejercicios con tropas en terreno acordados y realizados en el marco de la CEA (excluyendo a los ejercicios de simulación en gabinete), ocho fueron impulsados por el Ejército de Estados Unidos y sólo dos por otros ejércitos miembros (tabla 5). Los únicos dos ejercicios con tropas en terreno que no fueron organizados por el Ejército de Estados Unidos en el período estudiado fueron: el Tercer ejercicio en OMP organizado por Chile y el ejercicio SALVAR 2014 organizado por Argentina.

TABLA 5. CANTIDAD TOTAL DE EJERCICIOS COMBINADOS CON TROPAS EN TERRENO PLANIFICADOS Y EFECTIVAMENTE REALIZADOS POR PAÍS RESPONSABLE ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2015.

País	Ejercicios combinados en terreno planificados y realizados
Estados Unidos	8
Argentina	1
Chile	1
Total general	10

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEA (2007, 2009, 2011a, 2012, 2013 y 2015).

Por esta razón, es posible afirmar que Estados Unidos es el actor clave que le otorga dinamismo a la agenda de la instancia regional y arbitra los medios necesarios para poner en práctica en terreno a los productos tratados en los Acuerdos de Comandantes. Resulta evidente que para darle contenido a la agenda del organismo, el Ejército de Estados Unidos ha optado sistemáticamente por utilizar instancias de entrenamiento tradicionalmente patrocinadas por su país en la cual puedan insertarse los mecanismos e instrumentos generados en el marco de la CEA.

En el Acuerdo de Comandantes de la XXVIII CEA del año 2009, se aprobaron cuatro instrumentos que posteriormente fueron testeados en ejercicios combinados con tropas en terreno: (a) Guía de Formularios para el Planeamiento de Estado Mayor de la CEA; (b) Manual de OMP

de la CEA para Batallones y sus Elementos Dependientes; (c) Manual de Terminología de la CEA para OMP; y (d) Manual de Lecciones Aprendidas para OMP de la CEA. En las actas se certifica que todos ellos fueron experimentados, perfeccionados y evaluados durante los ejercicios PKO-A del año 2008 en Managua y PKO-A del año 2009 en Buenos Aires (CEA, 2009).

Durante la misma Conferencia se señala que “para continuar con el proceso de revisión de los productos de la CEA” debe considerarse su aplicación en los ejercicios PKO-A y FA-HUM de los años 2010 y 2011 (CEA, 2009:3). De esta forma, se aceptó formalmente la invitación del Ejército de los Estados Unidos a participar de ambas instancias de entrenamiento bajo condiciones que incluyeron los siguientes puntos: (a) “SEPCEA seleccionará un grupo de trabajo de siete participantes que incluyan la participación de diversos Ejércitos Miembro de la CEA”; (b) “se requiere la coordinación estrecha de la SEPCEA, el ejército anfitrión del evento y el Ejército de EEUU como coanfitrión, quienes juntos determinarán los objetivos deseados durante el evento”; y (c) “el Ejército de EEUU asumirá los gastos de transporte, alojamiento y alimentación” de los participantes (CEA, 2009:4).

Estas condiciones serían reiteradas en todos los ciclos de la CEA ante las sucesivas invitaciones efectuadas por el Ejército de los Estados Unidos a las ediciones de PANAMAX, FA-HUM y PKO-A. El procedimiento observado a lo largo de todo el período estudiado consistió en, una vez aceptado el ofrecimiento de los norteamericanos, dejar la elección de los ejércitos miembros que participarían bajo responsabilidad de la SEPCEA y los gastos de transporte y hospedaje en manos de los Estados Unidos (CEA, 2007, 2009, 2011a, 2012, 2013 y 2015).

En el Acuerdo de Comandantes de la XXIX CEA del año 2011 se ordenó que “la CEA participe durante el ciclo XXX en el ejercicio FA-HUM (2012–2013), auspiciado por el Ejército de Estados Unidos” (CEA, 2011a:3). A continuación, se solicitó que “los observadores de la CEA que asistan a los ejercicios FA-HUM, PANAMAX y PKO-A tengan la responsabilidad de obtener las mejores prácticas en CIMIC [Cooperación Cívico-Militar] de dichos ejercicios para la CEA” (CEA, 2011a:3).

Por último, también se subraya en el acta que los ejercicios PKO-A 2012 y 2013 estarían disponibles como “plataforma de trabajo para la prueba y validación de productos de la CEA que puedan también aportar a los objetivos de los eventos” (CEA, 2011a:9). Además, se solicitó que los participantes en dichas instancias debían presentar al término de los mismos un informe detallado de experiencias y lecciones aprendidas a la SEPCEA (CEA, 2011a).

De acuerdo a lo señalado anteriormente, es posible inferir que el grado de actividad observado en la CEA en cuanto a instancias prácticas para la puesta a prueba de las guías y procedimientos del organismo no sería significativo si no se contara con el involucramiento directo del Ejército de Estados Unidos. Los recursos económicos aportados por la potencia norteamericana fueron fundamentales al momento de sostener la realización de más de la mitad de los ejercicios combinados que se efectuaron en el período estudiado.

III.5. La Conferencia Especializada en Nuevos Desafíos a la Defensa en el siglo XXI: la búsqueda de la inclusión de las “nuevas amenazas” en la agenda del organismo

En el Acuerdo de Comandantes de la XXX CEA del año 2013 se planificó una Conferencia Especializada en Nuevos Desafíos a la Defensa en el siglo XXI a realizarse en abril de 2014 con el patrocinio del Ejército de Estados Unidos. Dicha conferencia tenía por objetivos “identificar las herramientas disponibles para mejorar la estabilidad en el hemisferio, mediante la participación efectiva de los programas inter-agenciales” e “identificar las relaciones entre ejércitos [...] para enfrentar los desafíos transnacionales con una mayor eficiencia y unidad de propósito” (CEA, 2013:28).

Una vez realizada la conferencia especializada, las conclusiones y recomendaciones que arrojó la misma fueron reflejadas en el Acuerdo de Comandantes de la XXXI CEA del año 2015 en Colombia. Allí se manifestó que era necesario generar en el seno de la CEA “un marco reglamentario común que ampare el intercambio de información [...] entre los ejércitos en asuntos de seguridad relativo a las amenazas y riesgos emergentes” y se reconoció “la importancia de las operaciones inter-agenciales como herramienta para hacer frente a los desafíos del siglo XXI, dentro del marco legal de cada país” (CEA, 2015:12).

Allí se subrayó la “vulnerabilidad de las fronteras” como “elemento recurrente en los desafíos del siglo XXI, de acuerdo a la situación y el marco legal de cada país” (CEA, 2015:12). Por esta razón, las recomendaciones culminan haciendo un llamamiento a “fomentar y/o fortalecer reuniones de comandantes fronterizos en asuntos de interés bilateral y multilateral en operaciones inter-agenciales” (CEA, 2015:13). En otras palabras, esto implica que entre las conclusiones mencionadas emerge un intento por involucrar a las fuerzas armadas en aspectos vinculados al narcotráfico y a los procesos migratorios ilegales fomentando, al mismo tiempo, la interacción permanente con fuerzas policiales.

El antecedente inmediato que da sustento a lo acaecido en dicha conferencia fue la Conferencia Especializada en Amenazas y Situaciones de Riesgos Emergentes llevada a cabo en Colombia en octubre de 2012. En aquella oportunidad los participantes identificaron amenazas tales como: acceso a las armas de destrucción masiva; grupos armados ilegales; terrorismo; tráfico de drogas; tráfico ilegal de armas; crimen organizado; ataques y crímenes cibernéticos; procesos migratorios ilegales; pobreza extrema y exclusión social; y corrupción e impunidad (Oficina de Enlace del Ejército de EEUU frente a la CEA, 2020:14).

La Oficina de Enlace del Ejército de Estados Unidos frente a la CEA (2020) le otorga a este antecedente una trascendencia particular, ya que según la documentación recabada se plantea que “los comandantes de los Ejércitos Miembros acordaron” las amenazas que “se enfrentan a todos los Estados Americanos” y que “este es un cambio significativo en la forma en que vieron estos temas anteriormente” (p. 14). Lo anterior refleja que el ejército norteamericano percibe a dicha conferencia como un punto de inflexión en la mirada de los militares de la región — independientemente de los marcos normativos vigentes en cada estado— que apunta hacia el consenso y una visión común (ver anexo VI).

Entre las conclusiones de la Conferencia extraordinaria realizada en 2012 también se menciona que ante los Ejércitos que se enfrentan a amenazas emergentes “se presenta el reto de prestar apoyo a las autoridades civiles; esto requiere ciertas capacidades operacionales, equipo, capacitación y doctrina operacional legal, que son significativamente diferentes a las capacidades requeridas por ejércitos [...] empeñados en operaciones de defensa nacional” (CEA, 2012:26). Y,

al mismo tiempo, se propone “identificar métodos o procedimientos que permitan fomentar el intercambio de información [...] con el fin de implementar capacidades que permitan a los ejércitos colaborar en la neutralización de las amenazas emergentes” (CEA, 2012:27).

Esto evidencia que existieron recomendaciones en torno a “amenazas emergentes” que, en muchos casos, exceden el margen de maniobra de las fuerzas y que involucran decisiones que son propias del campo del gobierno político de la defensa, y no del plano operacional. Este exceso se sustenta en que se trata de una instancia hemisférica conformada por países del continente americano con marcos normativos, en muchos casos, diametralmente opuestos en el tratamiento otorgado a la seguridad interior y a la defensa nacional²².

Por último, esta conferencia marca un punto de inflexión en la evolución de la CEA, ya que es allí donde se acuerda ampliar el tema obligatorio del organismo “que incluye operaciones de ayuda en caso de desastre y operaciones de mantenimiento de la paz, con un subtema adicional: las amenazas emergentes en el hemisferio” (CEA, 2012:27). Este no es un detalle menor, ya que se hace explícito el intento de incluir, al menos, diecisiete “amenazas emergentes” a una agenda temática del organismo que venía concentrando su atención principalmente en asuntos vinculados a OMP y OACD.

CAPÍTULO IV: El accionar del Ejército Argentino en la CEA

El capítulo contiene un análisis sobre el accionar del Ejército Argentino en el seno de la CEA, entre los años 2008 y 2015, en términos del rol asumido en la organización de actividades y en lo que hace al desarrollo de herramientas concretas que fueron propuestas por el país, luego avaladas por la CEA y finalmente recomendadas para su uso al resto de los ejércitos miembros. El capítulo se estructura en cinco apartados que buscan evidenciar la participación de la Argentina en la instancia hemisférica a través de distintas líneas de acción.

El primer apartado es una evaluación cuantitativa del accionar del Ejército Argentino de acuerdo a la cantidad de actividades que lo tuvieron como responsable de su organización. El

²² Para acceder a un panorama general sobre la diversidad de marcos normativos en defensa y seguridad existentes en América Latina consultar el Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2012 (Donadío y Tibiletti, 2012).

segundo realiza un análisis sobre la oposición del Ejército Argentino a la posibilidad de generar lazos de institucionalidad formal entre la CEA y la CMDA, lo cual marca un contrapunto con lo que propondrían tiempo después las autoridades civiles argentinas. El tercero se centra en describir el desarrollo argentino-chileno del Simulador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SIMUPAZ) como una herramienta legitimada por la CEA, además de brindar detalles sobre la realización del Ejercicio de OMP del año 2009 en Buenos Aires. El cuarto apartado detalla lo acaecido en la Conferencia especializada en relaciones cívico-militares organizada por el país y otorga datos sobre la Guía CIMIC (Cooperación Cívico-Militar), la cual fue redactada por los argentinos para dar cumplimiento a lo solicitado por la CEA. Por último, el quinto apartado describe cómo fue la organización y el desarrollo del ejercicio en OACD SALVAR 2014 llevado a cabo en Mendoza y patrocinado por el Ejército Argentino. Este apartado también se detiene en los Procedimientos Operativos Normales (PPOONN) elaborados para el mencionado ejercicio y las fuentes utilizadas para su creación.

IV.1. El Ejército Argentino ante la CEA entre los años 2008 y 2015

De la totalidad de actividades planificadas en el marco de la CEA en el período 2008-2015 (52 actividades), el Ejército Argentino asumió la función de miembro responsable en cuatro de ellas. Esta cifra coloca a la República Argentina sólo por debajo de Estados Unidos y Colombia en el listado de países con más actividades planificadas como país responsable (tabla 6).

TABLA 6. CANTIDAD TOTAL DE ACTIVIDADES PLANIFICADAS POR PAÍS RESPONSABLE ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2015.

País	Actividades planificadas
Estados Unidos	20
Colombia	5
Argentina	4
Brasil	4
México	4
Uruguay	4
Chile	3
Perú	3
Canadá	2
Antigua y Barbuda	1
Guatemala	1
República Dominicana	1
Total general	52

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEA (2007, 2009, 2011a, 2012, 2013 y 2015).

Las cuatro actividades planificadas en el marco de los Acuerdos de Comandantes que tuvieron al Ejército Argentino como responsable fueron: el Ejercicio en OMP (realizado en el año 2009), el Ejercicio de Comunicaciones de la CEA (planificado para el período 2008-2009), la Conferencia especializada en relaciones cívico-militares en OMP (realizada en el año 2010) y el Ejercicio con tropas en terreno en OACD SALVAR 2014 (realizado en el año 2014). De las cuatro actividades planificadas por el Ejército Argentino en el período estudiado, se cuenta con evidencia documental sobre la efectiva realización de tres de ellas. No se obtuvieron registros sobre la efectiva realización del Ejercicio de Comunicaciones de la CEA y no se podría aseverar su concreción.

Además del involucramiento del Ejército Argentino en la planificación de las cuatro actividades mencionadas, debe destacarse que Argentina asumió la responsabilidad de país organizador del ciclo XXVIII de la CEA para los años 2008-2009. Para ello, los argentinos asumieron el control de la Presidencia y de la SEPCEA, y coordinaron con todas las Oficinas de Enlace el efectivo cumplimiento de la agenda pactada en el ciclo anterior (ciclo XXVII de la CEA 2006-2007). Para dar cierre al ciclo, los argentinos también cumplieron con la labor de

organización y financiamiento de la Conferencia de Comandantes de la CEA realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 30 de octubre del año 2009.

Asimismo, la documentación recabada indica que Argentina envió delegaciones de su ejército a todas las Conferencias de Comandantes que dieron cierre a cada uno de los ciclos del período estudiado (entre los años 2008 y 2015). Esto indica que el país fue partícipe activo de todas las instancias máximas de decisión que dieron lugar a la agenda de actividades del organismo y que en ningún momento interrumpió su participación.

IV.2. Debate en torno a la institucionalidad de la CEA

En la etapa de planificación para el ciclo 2008-2009 existió un intento —aunque infructífero— por generar lazos formales de institucionalidad entre la CEA y la CMDA, ante el cual el Ejército Argentino se opuso formalmente. En el año 2007 durante la XXVII Conferencia de la CEA, y con miras a establecer el cronograma de objetivos del ciclo siguiente, el Comandante en Jefe del Ejército de Uruguay propuso la “obtención de un reconocimiento más efectivo, por parte de la Conferencia de los Señores Ministros de Defensa Americanos, de la CEA como una institución idónea capaz de desarrollar en el nivel operacional, los temas específicamente militares que sean aprobados por la Conferencia de Ministros” (CEA, 2007: 14). Finalmente, solicitó que:

La CEA sea reconocida por los señores ministros, no solamente como una institución formalmente constituida, mas, principalmente como un foro capaz de realizar un trabajo realmente efectivo, con miras a implementar las decisiones de los señores ministros adoptadas en las conferencias de defensa que realizan. (CEA, 2007:15)

Ante la moción realizada por el comandante uruguayo, el representante de la delegación argentina, lejos de compartir la opinión expuesta por el primero, afirmó que “ya existe un reconocimiento por parte de los señores ministros de defensa de los países de los ejércitos miembros” y que “todos los temas trascendentes tratados en la CEA son sometidos a la aprobación de los ministros de defensa de los respectivos países de los ejércitos miembros” (CEA, 2007:15). Y continuó su argumentación afirmando que “los señores comandantes están

aquí acreditados por sus respectivos ministros de defensa y, de esta manera, no sabría que otro tipo de reconocimiento sería necesario obtener” (CEA, 2007:15).

Lo sostenido por el representante de la delegación argentina frente a la CEA supone la existencia de un efectivo gobierno político de la defensa como un hecho consumado que no requiere ningún tipo de legitimación adicional por parte de las autoridades civiles. La posición reflejada por el Ejército Argentino en torno a este debate se encuentra en las antípodas de lo que sería expresado por las autoridades civiles del Ministerio de Defensa y de Cancillería en el documento de la Misión Permanente de Argentina frente a la OEA en el año 2013 —tema abordado en el capítulo II de la presente tesis—, donde justamente se pone en duda el nivel de gobierno político presente en instancias como la CEA. Se trató de un diagnóstico antitético al realizado por parte de los miembros del Ejército Argentino, quienes se encargaron de dejar en claro que no existía necesidad alguna de generar un lazo formal de institucionalidad con la CMDA. Según las autoridades civiles argentinas la CMDA debía ser establecida institucionalmente como el organismo de mayor jerarquía en el SID para garantizar el gobierno político de la defensa y así poder estructurar por debajo de la misma al resto de las instancias hemisféricas y sub-regionales.

Esto significa que la postura sobre el SID manifestada ante la OEA en 2013 por los argentinos (ver anexo IX) dista de la mirada de los militares en la CEA, quienes dieron por sentado que existía una legitimación por parte de las autoridades civiles. Los civiles señalaban como principal problema que “la conducción política de la defensa no se ha institucionalizado en órganos como la JID y el CID, ni tampoco en las Conferencias de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas americanas” (Argentina, 2013:5). Para este déficit, la solución propuesta consistía en “reemplazar las actuales estructuras predominantemente militares del SID, como la JID, el CID y las conferencias de servicio (CEA, CNI y SICOFAA), por un nuevo esquema que incorpore a la CMDA al Sistema Interamericano de Cooperación en Defensa” (Argentina, 2013:13).

El Ejército Argentino no sólo rechazó explícitamente esta posibilidad cuando surgió en el seno de la CEA, sino que a lo largo del período estudiado no se registró ningún intento por parte de la delegación argentina por revertir esta postura o acercar posiciones con los lineamientos que los

civiles diseñaron en términos de la diplomacia de la defensa y que fueron expresados de forma conjunta entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería.

IV.3. Desarrollo del Simulador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SIMUPAZ) y la organización del Ejercicio en OMP del año 2009

De acuerdo a la información provista por la Dirección General de Investigación y Desarrollo del Ejército Argentino (ver anexo V), SIMUPAZ es “un sistema de entrenamiento inteligente basado en redes computacionales para el nivel táctico inferior, que incorporaba la representación de situaciones complejas y la simulación como metodología aplicada al proceso de capacitación” el cual complementaba al entrenamiento de ejercicios de comando y la conducción de OMP (Ejército Argentino, 2020a:1).

Se trata de un desarrollo conjunto entre Argentina y Chile que dispone de capacidades para coadyuvar a la toma de decisiones de los comandantes en el marco de una OMP con estándares de la ONU. Esto implica disponer de un sistema integrado que contempla comunicaciones, electrónica, computación, redes para transmisión de voz, datos e imagen, cartografía digital, desarrollo de software de simulación y metodología de enseñanza, entre otros (Ejército Argentino, 2020a).

SIMUPAZ fue puesto a prueba por primera vez en el año 2007, en el marco del Ciclo XXVII de la CEA, durante un ejercicio de OMP desarrollado en Montevideo (Uruguay). En el Acuerdo de Comandantes firmado en Brasilia el 8 de noviembre de 2007, que daba fin al mencionado ciclo, se recomendó “que los Ejércitos miembros utilicen y se entrenen con un mismo sistema de Simulación para Operaciones de Paz, con la finalidad de lograr una mayor interoperabilidad entre los Ejércitos de la CEA” (CEA, 2007:27). En este sentido, se planteó que “se considera una buena alternativa para el entrenamiento en Operaciones de Paz la utilización del Sistema de Simulación SIMUPAZ, desarrollado por los Ejércitos de Argentina y Chile” (CEA, 2007:27).

En el mismo acuerdo se planificó para el ciclo siguiente un ejercicio en OMP y se designó al Ejército Argentino como el responsable de su organización. El ejercicio fue realizado entre el 11 y el 15 de mayo de 2009 en Buenos Aires, y tuvo como objetivo poner en práctica técnicas de

planificación de un Estado Mayor Multinacional de nivel brigada y escalones inferiores (en gabinete) encuadradas en una operación de la ONU, empleando SIMUPAZ (CEA, 2007)²³.

El desarrollo del ejercicio consistió en emular una fuerza militar multinacional de ejércitos de países miembros de la CEA, que operaba bajo mandato de la ONU y que debía modificar el despliegue de sus fuerzas mientras desarrollaba operaciones paralelas necesarias para mantener un ambiente seguro y estable en su área de responsabilidad. La simulación se produjo desde el momento en el que el comandante recibe una orden especial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para segregarse una unidad táctica de combate dependiente, hasta que es expresada la resolución de la situación al representante del Secretario General de la ONU en el área de la misión (CEA, 2009).

Entre las conclusiones y los resultados del ejercicio organizado por los argentinos, los comandantes de la CEA consideraron que “SIMUPAZ satisfizo las necesidades requeridas por este tipo de ejercicios” y que “el hecho de haber empleado este simulador generó una alta motivación en la comunidad científico-tecnológica de Argentina y Chile, quienes al mismo tiempo profundizaron su compromiso para con la CEA” (CEA, 2009:27). Esto se debió a que dicho simulador era producto de una activa cooperación bilateral de ambos países, el cual fue adoptado por la CEA y reconocido por esta instancia hemisférica para su posible utilización en futuras ejercitaciones.

Al momento de enumerar los resultados y conclusiones del ejercicio en cuestión se destacó también la participación de los alumnos de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, quienes se desempeñaron como jefes o auxiliares de las secciones del Estado Mayor de la Fuerza o de la Plana Mayor del batallón, así como también en calidad traductores y operadores del sistema SIMUPAZ (CEA, 2009).

Asimismo, los comandantes de los ejércitos americanos realizaron recomendaciones sobre la posible inclusión de capacidades a SIMUPAZ, tales como la opción de creación y manejo de distintos escenarios utilizando diversos motores dinámicos, la interacción con otras capacidades

²³ El simulador también fue probado a nivel bilateral en ocasión del ejercicio combinado “Cruz del Sur Beta” entre Argentina y Chile efectuado entre los días 19 y 23 de octubre del año 2009 (Giorgi, 2010).

de simulación, la interacción entre distintas organizaciones y la implementación de escenarios estándares (CEA, 2009).

Más allá de los buenos resultados evidenciados por los dos ejercicios organizados en el marco de la CEA en los cuales SIMUPAZ fue puesto a prueba y luego recomendado para su utilización por el resto de los ejércitos miembros, el simulador finalmente fue dado de baja por falta de presupuesto. Así lo expresa la Dirección General de Investigación y Desarrollo del Ejército Argentino al manifestar que el proyecto “finalizó en 2009 por falta de presupuesto” por parte de Chile y que “se desarrollaron dos versiones, alcanzando la versión 2.0 un estado de versión beta”, las cuales se encuentran actualmente “obsoletas y fuera de práctica” (Ejército Argentino, 2020a:2).

La puesta a disposición del proyecto SIMUPAZ a los miembros de la CEA por parte del Ejército Argentino refleja un grado de compromiso real hacia la organización ya que implica la utilización de un desarrollo propio para robustecer una agenda colectiva. Si bien se trata de un simulador diseñado en conjunto a las fuerzas chilenas, al momento de ofrecer el instrumento al resto de los ejércitos miembros, fueron los argentinos quienes planificaron y organizaron una actividad exclusivamente para poner a prueba los avances del proyecto.

Por otra parte, debe remarcarse que la existencia del proyecto SIMUPAZ es consecuencia de una directiva política tendiente a fortalecer las relaciones bilaterales con Chile en materia de cooperación en defensa, al igual que en el caso de la conformación de la Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Esto significa que, en este caso particular, el Ejército Argentino apeló a un instrumento ya existente al momento de pensar sus intervenciones en la CEA. A la luz de lo expuesto en el presente trabajo de investigación puede inferirse que este accionar intentaba suplir un déficit o la ausencia de directivas políticas en el campo de la diplomacia militar multilateral.

IV.4. La Conferencia Especializada en relaciones Cívico-Militares en OMP y el desarrollo de la Guía de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) de la CEA

La segunda actividad que tuvo al Ejército Argentino como miembro responsable de su organización y realización en el período abordado fue la Conferencia Especializada en relaciones

Cívico-Militares en OMP desarrollada en octubre de 2010 en Buenos Aires. Esta conferencia tuvo como objetivo principal identificar mecanismos y niveles de relación necesarios entre el personal militar y las autoridades políticas, las organizaciones y la población civil durante el desarrollo de una OMP. Con esta actividad se pretendía enumerar las posibles acciones de apoyo al nivel político para contribuir en la ayuda humanitaria proporcionada a la población además de determinar las definiciones requeridas a los tomadores de decisión para facilitar el sostenimiento de la fuerza en el marco de las operaciones (CEA, 2009).

Una vez desarrollada la conferencia especializada, se documentaron una serie de conclusiones y recomendaciones, las cuales se focalizaron en la necesidad de generar medidas para garantizar el reconocimiento mutuo entre los ejércitos y las ONG previo al desarrollo de la crisis, además de fomentar la participación de especialistas civiles y militares con capacidad de trabajar con otras organizaciones. También se destacó la importancia de buscar procedimientos comunes para trabajar con las ONG teniendo en cuenta que las mismas no tienen dependencia política (CEA, 2011a).

Al mismo tiempo, durante la actividad se instó a desarrollar una Guía CIMIC de la CEA, cuya redacción estuvo a cargo del Ejército Argentino. Para su confección, los ejércitos miembros tomaron como base el Manual “Tácticas, técnicas y procedimientos de cooperación civil-militar” del Ejército de Canadá (CEA, 2011b). El objetivo de la guía (ver anexo VI) es el de proporcionar técnicas y procedimientos aplicables a la cooperación civil-militar para el personal militar que se desempeñe en los puestos de Coordinación Cívico-Militar que participan en OMP, aclarando que la misma no invalidaba directivas específicas sobre el tema que los distintos ejércitos posean en su cuerpo doctrinario (CEA, 2011b).

En la Guía se establece el propósito principal de la CIMIC: “respaldar la misión de establecer y de mantener la mayor cooperación posible entre el comandante y las autoridades, organizaciones y agencias civiles, además de la población, dentro del AO (Área de Operaciones) del comandante” (CEA, 2011b:2). Asimismo, se sostiene que la CIMIC “mejora la efectividad de las operaciones y ayuda a alcanzar los objetivos militares, al reducir la fricción entre las partes civiles y militares” y “puede influir de manera sustancial en la forma en que la población y demás

protagonistas civiles perciban a los soldados de la fuerza desplegada” (CEA, 2011b:2). Entre el impacto esperado de la CIMIC se menciona el hecho de “moldear la percepción de la población local” para “fomentar la confianza” en las fuerzas armadas (CEA, 2011b:2).

En el documento, la CIMIC es definida como una “actividad de influencia”. Una actividad de este tipo está diseñada para “producir cambios en la naturaleza o la conducta de una persona o grupo” y tiene por objetivo “alterar las opiniones, ideas, percepción, comprensión, motivos, emociones, compromisos y, en una última instancia, las acciones y la voluntad” (CEA, 2011b:2). La CIMIC es concebida aquí como una más entre las principales actividades de influencia con las que cuenta un comandante en una AO. Además de la CIMIC se enumeran: Operaciones psicológicas; Relaciones públicas; engaño; y Postura, Presencia y Perfil (PPP).

A continuación se aclara que las actividades de influencia mencionadas anteriormente pueden utilizarse aisladamente o combinadas y se define cada una de ellas. Las Operaciones psicológicas consisten en “la producción y diseminación de mensajes controlados para influir en el entendimiento, la percepción y la voluntad de grupos y de personas” (CEA, 2011b:3). Las Relaciones públicas, por su parte, implican “la facilitación del flujo de información a varios públicos mediante los medios de comunicación, con el efecto de suministrar información y mejorar el conocimiento” (CEA, 2011b:3). En cuanto a la PPP, se sostiene que “todas las acciones de un soldado se consideran medios de influencia”, ya que “la presencia, perfil y postura de la tropa transmite un mensaje específico que puede socavar o generar apoyo”. Por último, se menciona al engaño como una acción a “realizar contra los comandantes y las fuerzas enemigas, con el objeto de alterar su percepción de la amenaza y de la intención” (CEA, 2011b:3).

En el caso específico de la CIMIC se destaca que la misma puede ejercerse a través de actividades de naturaleza física o psicológica, y brinda ejemplos de ello. En cuanto a las actividades de naturaleza psicológica menciona que “se emplean palabras y texto para diseminar información, crear percepciones, entendimiento y voluntad, y modificar la conducta” (CEA, 2011b:4). En el caso de las actividades de naturaleza física, las mismas se ejecutan a través de acciones u objetos concretos como por ejemplo “respaldar a los líderes locales para fomentar su capacidad” y realizar “actividades de influencia para mejorar la percepción de un gobierno

anfitrión y reforzar la legitimidad de la campaña” (CEA, 2011b:4). Estas actividades contemplan la búsqueda del desarrollo de infraestructura, y la reconstrucción de los sectores de salud y la educación, entre otros (CEA, 2011b).

Posteriormente, la Guía detalla los “principios que rigen la relación civil-militar”, definiendo a los mismos como principios que “sirven de guía para establecer y mantener relaciones eficaces entre civiles y militares, con las autoridades civiles, las principales agencias, organizaciones y pobladores” (CEA, 2011b:5). Estos son: “(a) conciencia de la cultura; (b) metas comunes; (c) responsabilidad compartida; (d) consentimiento; y (e) comunicación” (CEA, 2011b:6).

La conciencia de la cultura refiere al hecho de mantener una “sensibilidad constante” a las costumbres, convenciones, cultura y forma de vida locales, en las zonas donde se desarrolla la OMP. Las metas comunes hacen referencia a la necesidad de reforzar las relaciones entre civiles y militares para identificar objetivos que los hagan parte de una misma causa. La responsabilidad compartida surge de las metas comunes identificadas y lleva a una distribución acordada de responsabilidades al momento de llevar a cabo la operación. Al momento de explicar en qué consiste el consentimiento, la guía es muy explícita: “se debe hacer el mayor esfuerzo por obtener y preservar la cooperación voluntaria de los protagonistas civiles [...], generalmente, con la coerción se logran escasos resultados, por lo que la relación de trabajo no dura, [...] los comandantes deben estar dispuestos a buscar y conservar el consentimiento” (CEA, 2011b:6). Y por último, se describe a la comunicación como una herramienta vital para mantener el consentimiento y la cooperación entre civiles y militares al momento de llevar a cabo una OMP (CEA, 2011b).

Según la documentación recabada, el insumo principal para la elaboración de la Guía CIMIC no estuvo constituido por doctrina del Ejército Argentino, sino que se trató de un manual canadiense. Sin embargo, los argentinos asumieron un rol protagónico no sólo por la tarea de redacción, sino también por la labor de planificación y organización de la conferencia que motivó la creación de la guía. En la guía se ofrece información sobre el abordaje que deben realizar los militares en su vínculo con los civiles en contexto de una OMP. De este análisis se desprende que existen distintos tipos de civiles con los cuales se debe interactuar al momento de desplegar una

operación: autoridades políticas, autoridades de ONG o población en general, entre otros. En este contexto, la CIMIC se ofrece como una valiosa herramienta para modificar la voluntad de otro actor sin recurrir al uso de la fuerza.

IV.5. Ejercicio SALVAR 2014

La tercera actividad organizada y efectivamente realizada por el Ejército Argentino en el seno de la instancia hemisférica durante el período estudiado fue el Ejercicio en OACD SALVAR 2014, desarrollado entre el 7 y el 21 de noviembre de 2014 en la provincia de Mendoza. La actividad fue acordada por los comandantes durante el ciclo XXX de la CEA y pretendía llevar adelante un ejercicio en terreno de apoyo a población civil en una situación de emergencia generada por un desastre natural y/o antrópico.

El ejercicio tuvo dos objetivos iniciales, el primero de ellos tendiente a evaluar dicha actividad conforme a lo determinado en las guías de procedimientos de OACD de la CEA, y el segundo, a experimentar la plataforma digital denominada SIG-CEA propuesta por el Ejército Argentino y presentada por el mismo ante el comité ad-hoc en SIG-CEA realizado en Lima (Perú) en el mes de junio de 2014 (CEA, 2015).

El ejercicio con tropas en terreno tuvo lugar en la ciudad de Mendoza la cual se tomó como escenario hipotético de catástrofe asumiendo como situación inicial la de un terremoto que azotó a la ciudad. La localización geográfica del ejercicio se basó en que la región elegida es la de mayor riesgo sísmico en la República Argentina.

El sismo simulado era de magnitud 7 en la escala de Richter e intensidad 8 en la escala modificada de Mercalli con epicentro a unos 15 kilómetros al norte de la capital provincial, y que afectó principalmente al Gran Mendoza (Ejército Argentino, 2015). El temblor “dañó” el normal suministro de servicios públicos colapsando sistemas de comunicaciones, la red de agua y gas, suministro de energía eléctrica y red de servicios de salud. También se simularon “daños severos” de estructuras, agrietamiento de calles y rutas, siniestros diversos y destrucción de puentes, dejando aisladas las zonas de Capital y Godoy Cruz (Ejército Argentino, 2015).

A raíz de lo acaecido, el gobierno mendocino activó el Plan de Emergencia Provincial y al verse superada la capacidad de respuesta solicitó apoyo al gobierno nacional el cual declaró como zona de emergencia a la región damnificada, designando al comandante de la Brigada de Montaña 8 del Ejército Argentino como jefe de operaciones. Asimismo, la Cancillería argentina solicitó apoyo de la CEA, comunicando la situación a los oficiales de enlace de los países miembros y convocando a los diversos elementos disponibles para el despliegue de la ayuda humanitaria (Ejército Argentino, 2015).

A continuación se estableció el Centro de Operaciones de Emergencias (COE) en un salón de convenciones facilitado por el gobierno mendocino para comenzar a diagramar la operación. Argentina puso a disposición elementos de la Dirección de Aviación del Ejército, del Batallón de Ingenieros 601, del Batallón de Comunicaciones 601, y ambulancias y helicópteros del Sistema de Rescate de Mendoza, que se presentaron para brindar apoyo en el marco de la OACD (Ejército Argentino, 2015).

En este sentido, el Ejército Argentino comenzó haciendo uso de la planta potabilizadora de agua del Batallón de Ingenieros, el cual utiliza el recurso de lagos, lagunas o ríos, llegando a producir hasta 1.600 litros de agua potable por hora, para luego ser envasada de forma automática y distribuida a zonas críticas. Las acequias de la ciudad de Mendoza fueron utilizadas para simular derrumbes y promover el posterior armado de puentes. El Batallón de Ingenieros desplegó un puente portátil que no requería de equipos pesados para su ensamble, permitiendo el flujo de peatones y vehículos. También se procedió a simular un accidente con materiales químicos, a través de un siniestro vial que involucró un camión de transporte de metanol y un vehículo particular. En dicho siniestro, el Batallón de Ingenieros colaboró con la descontaminación de los evacuados (Ejército Argentino, 2015).

La Compañía de Cazadores de Montaña —junto a elementos de bomberos— fue la responsable del rescate de personas en estructuras colapsadas encabezando la evacuación de las “víctimas” de derrumbe. Los “heridos” fueron trasladados por tierra y aire al hospital reubicable de la Brigada de Montaña 8, ya que en caso de desastres de esta magnitud se prevé una rápida saturación del sistema de salud provincial (Ejército Argentino, 2015).

Entre las principales conclusiones del ejercicio se propuso la incorporación a la Guía de Procedimientos OACD de la CEA de un capítulo sobre bases políticas y legales que contenga: normativas y orientaciones emanadas de las resoluciones de la OEA en materia de OACD; normas dictadas por los gobiernos nacionales de cada país en materia de emergencias; y normas suscritas a través de acuerdos bilaterales entre países que reciben o brindan el apoyo (CEA, 2015).

Asimismo, se reflejó explícitamente en el Acuerdo de Comandantes que “el Sistema SIG-CEA demostró ser una herramienta apta para proporcionar el apoyo a la toma de decisiones en la conducción de las OACD” (CEA, 2015:18). Dicha plataforma digital, cuya utilización fue propuesta por el Ejército Argentino en carácter experimental para el ejercicio SALVAR 2014, consiste en un sistema que se utiliza para manejar, analizar, y visualizar el conocimiento geográfico estructurado en diferentes grupos de información proveyendo conocimiento de determinada situación —por ejemplo, en una OMP u OACD— para efectuar decisiones (ver anexo VII).

Según el Grupo de Trabajo especializado de la CEA para el abordaje del SIG-CEA, esta plataforma digital proporciona un cuadro de operación común que apoya un sistema de mando y control, mediante acciones para captar, almacenar, analizar, manejar, presentar y anticipar datos (CEA, 2011a). Con esta herramienta, la instancia hemisférica pretendía desarrollar un sistema estandarizado para proveer a los ejércitos americanos con un instrumento poderoso para la toma de decisiones, empleando el mismo en la planificación de simulación de ejercicios en sala, ejercicios en terreno, multilaterales y bilaterales, tanto para OMP como OACD (CEA, 2011a).

El ejercicio SALVAR 2014 fue la única actividad realizada en el marco de la CEA con tropas en terreno durante el ciclo 2014-2015, transformándose así en un hito trascendente que permitió experimentar guías y procedimientos, sometiendo dichos instrumentos a situaciones recreadas por fuera de salas o aulas de simulación. Este aspecto toma especial relevancia ya que, tal como se ha planteado anteriormente en el presente trabajo de investigación, la gran mayoría de los ejercicios realizados con tropas en terreno en el período estudiado fueron organizados y financiados por el Ejército de los Estados Unidos en ediciones anuales de ejercicios conjunto-combinados que no se

limitan a la esfera de la CEA. Sólo dos países, además de Estados Unidos, lograron organizar un ejercicio combinado con tropas en terreno entre los años 2008 y 2015: Argentina y Chile.

A raíz de estos hechos, el General de Brigada Carlos Alberto Nogueira (Ejército Argentino) afirmó durante la Conferencia de la CEA que dio fin al ciclo XXXI, que SALVAR 2014 sirvió para darle “funcionalidad a los reglamentos” y convertirse “en una de las experiencias más importantes dentro del ciclo” (CEA, 2015:20).

IV.5.A. Los Procedimientos Operativos Normales (PPOONN) elaborados para el Ejercicio SALVAR 2014

Entre las conclusiones del ejercicio SALVAR 2014, los comandantes americanos destacaron los doce PPOONN desarrollados por el Ejército Argentino para ser utilizados en OACD, afirmando que los mismos “constituyen un instrumento útil para la ejecución de ejercicios” (CEA, 2015:18). Los PPOONN fueron elaborados por los argentinos como guía práctica para llevar a cabo exclusivamente el ejercicio combinado SALVAR 2014 y los mismos eran de carácter experimental (tabla 7). Esto quiere decir que dichos procedimientos no conformaban el cuerpo doctrinario vigente y aprobado por la fuerza, pero que sí eran de su propiedad intelectual ya que se trató de un desarrollo del Equipo de Protección Civil e Informático del Ejército Argentino (Ejército Argentino, 2020b).

TABLA 7. PPOONN ELABORADOS POR EL EJÉRCITO ARGENTINO PARA EL EJERCICIO SALVAR 2014.

PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS NORMALES	
1 - ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL COMANDO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA	7 - TRABAJOS DE INGENIEROS
2 - ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL PUESTO COMANDO DE LA ZONA DE EMERGENCIA (PCZE)	8 - GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y PRENSA
3 - EVALUACIÓN DE DAÑOS Y ANÁLISIS DE NECESIDADES	9 - ÓRGANO COORDINADOR DEL APOYO
4 - BÚSQUEDA Y RESCATE DE PERSONAS EN ESTRUCTURAS COLAPSADAS	10 - ASPECTOS Y PROCEDIMIENTOS DE PRESERVACIÓN Y RECUPERACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
5 - OPERACIÓN DEL CENTRO DE ASISTENCIA SANITARIA DE CAMPAÑA	11 - OPERACIONES DE APOYO LOGÍSTICO
6 - OPERACIÓN DEL CENTRO DE EVACUADOS	12 - OPERACIÓN DE LA PLATAFORMA SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

Fuente: elaboración propia en base a Ejército Argentino (2020b).

Los doce PPOONN contemplan una amplia variedad de aspectos necesarios para el abordaje integral de una emergencia en el marco de una OACD (ver anexo VIII), desarrollando en profundidad y con exhaustividad procedimientos tales como operaciones de búsqueda y rescate en estructuras colapsadas, establecimiento de centros de asistencia médica y centros de evacuados, operaciones de ingenieros, y operación de la plataforma digital SIG-CEA, entre otros (Ejército Argentino, 2020b).

Las fuentes bibliográficas utilizadas por el Ejército Argentino para elaborar los PPOONN fueron diversos manuales, guías y lecciones aprendidas de ejercicios anteriores. Entre las fuentes se destacan tres principales: la Guía OACD de la CEA; las Lecciones Aprendidas del “Ejercicio Combinado CAUCETE 2010”, también denominado como “Ejercicio Respuesta Inmediata 2010”; y el Manual de Procedimientos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFFAA) para las Operaciones de Protección Civil de la Argentina (Ejército Argentino, 2020b).

La Guía OACD de la CEA fue utilizada como fuente para confeccionar los procedimientos N° 5, 8, 10, 11 y 12; las Lecciones Aprendidas del Ejercicio CAUCETE 2010 sirvieron como

insumo para la elaboración de los procedimientos N° 1, 2, 5, 7 y 11; y el Manual de Procedimientos del MCFFAA fue utilizado en los procedimientos N° 1, 2, 4, 6, 7 y 12. Esto indica que de las tres fuentes principales que inspiraron la mayoría de los PPOONN, dos son de origen argentino.

Por esta misma razón, el Ejercicio CAUCETE 2010 puede ser considerado como un antecedente nacional del SALVAR 2014 debido a las similitudes en términos operacionales que guardan entre sí. CAUCETE 2010 fue un ejercicio conjunto de las tres fuerzas armadas argentinas que se desarrolló en la provincia de San Juan entre el 8 y el 10 de noviembre del año 2010. Se trató de un simulacro de terremoto de “8.8 grados en la escala de Richter, con epicentro en Caucete, a 30 km al este de la ciudad de San Juan, a partir del cual se puso a prueba la coordinación y cooperación entre organismos de la comunidad y las Fuerzas Armadas en la gestión de desastres naturales” (La Séptima Diario, 2010, 12 de noviembre). Los protocolos que fueron puestos a prueba en dicho ejercicio no difieren en lo más mínimo de los utilizados en el SALVAR 2014.

Durante la simulación, el gobierno sanjuanino comprueba que sus capacidades fueron sobrepasadas y declara la catástrofe provincial solicitando al PEN la activación del Sistema Federal de Emergencia (SIFEM). Presidencia activa el SIFEM y se declara Zona de Emergencia al “área afectada”, designando al Comandante del 3er Cuerpo de Ejército como Comandante de la zona en cuestión. Posteriormente se pone en marcha el COE, donde civiles y militares trabajan conjuntamente para el abordaje del desastre natural (La Séptima Diario, 2010, 12 de noviembre). La mayoría de las medidas adoptadas por el COE y ejecutadas por las fuerzas coinciden con las que se pondrían en marcha cuatro años después en la provincia de Mendoza en el marco del ejercicio de la CEA: desde la instalación de un hospital de campaña hasta la implementación de una planta potabilizadora de agua y la construcción de un puente por parte del Batallón de Ingenieros.

Al igual que en el caso de SIMUPAZ, se observa cómo el Ejército Argentino hace uso de un desarrollo propio para nutrir la agenda temática de la CEA. En esta oportunidad, a través de un documento de uso experimental que en sus raíces contiene a las conclusiones de un ejercicio

conjunto de fuerzas argentinas llevado a cabo en el país, además de la utilización de cuerpo doctrinario nacional vigente.

Conclusiones

A partir del análisis de la documentación recabada es posible arribar a tres conclusiones sobre el período abordado cuyas ideas pretenden dar respuesta a cada uno de los objetivos específicos planteados inicialmente en el trabajo de investigación: (a) la diplomacia de la defensa impulsada por el gobierno argentino tuvo como objetivo central nutrir de instrumentos de cooperación al CDS de la UNASUR, y en paralelo, adoptar un posicionamiento crítico hacia las principales instancias hemisféricas de defensa, planteando la necesidad de su reforma o reemplazo; (b) la CEA es una instancia de cooperación donde el Ejército de los Estados Unidos demuestra una preeminencia en términos de participación e influencia, así como de organización y financiamiento de actividades, con el objetivo de poner en agenda los intereses y la visión de ese país sobre la seguridad hemisférica; y (c) el Ejército Argentino tuvo una participación activa y sostenida en la CEA, la cual no presentó elementos disruptivos con la agenda temática predominante en el organismo, ni exhibió posturas críticas semejantes a las asumidas por el Ministerio de Defensa y la Cancillería de Argentina en la CMDA, en el CDS y en la OEA con respecto al SID.

En cuanto a la primera conclusión, tanto las DPDN como los Libros Blancos elaborados en el período pusieron como prioridad indiscutida de la diplomacia de la defensa multilateral a la participación activa en el CDS de la UNASUR. A su vez, es posible comprobar el rol protagónico asumido por el país al momento de crear las dos instituciones más importantes originadas en seno del consejo: el CEED y la ESUDE. Esto se evidencia no sólo en declaraciones de funcionarios de alto rango sino también en documentación que da cuenta de acciones tendientes a darle forma a las instituciones mencionadas.

La contraposición entre el CDS y el resto de las instituciones del SID a nivel hemisférico se vio reflejada también en las DPDN (de los años 2009 y 2014) y los Libros Blancos (de los años 2010 y 2015), tratando de exponer una especie de dicotomía entre ambos niveles de cooperación. En ese orden de ideas emerge la intención de reflejar que todo accionar cooperativo ejecutado en

organismos de alcance hemisférico iría en detrimento de lo que debía realizarse en el seno de la UNASUR. Se trataba de un juego de suma cero que dio lugar a manifestaciones acerca de la voluntad de reformar estructuralmente o reemplazar al SID, sin ánimos de realizar aportes en pos de su reactivación hasta tanto se ejecutaran las medidas necesarias, mientras que por otro lado se continuaba incentivando el involucramiento de la Argentina en la UNASUR y su Consejo de Defensa.

Esta posición se ve reflejada en el documento elaborado por la Misión Permanente de Argentina ante la OEA en el año 2013 donde se expuso con claridad meridiana la posición acordada entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería frente a los principales componentes del SID. Dicho documento constituye una muestra de que reinaba entre las autoridades civiles un consenso en torno a la forma que debía adoptar la diplomacia de defensa del país. Esta concepción sobre el SID colocaba a la CEA como un instrumento más del entramado hemisférico que necesitaba ser reformado o reemplazado por obedecer a antiguas lógicas de la Guerra Fría y por no representar los nuevos aires de autonomía que corrían en el continente en el siglo XXI. Esto significa que las autoridades políticas de la Argentina eran conscientes de la naturaleza intrínseca del organismo, como un ámbito técnico de nivel operacional y estratégico militar, sobre el cual el gobierno político de la defensa debía posar su mirada por la existencia de un evidente déficit de control civil.

Dicho lo anterior, lo cierto es que, al momento de la elaboración del documento de la Misión Permanente en el año 2013 ante la OEA y en años posteriores, no se evidenció ningún intento de reforma en el seno de CEA, ni tampoco una exhibición de posturas críticas o una disminución en términos de participación que pudieran presumir la existencia de una directiva política tendiente a cuestionar o reformar el organismo por parte del país. Lejos de evidenciarse un comportamiento de esta naturaleza, durante la planificación del ciclo 2008-2009, el Ejército Argentino se opuso tajantemente a la posibilidad de que la CEA genere lazos de institucionalidad con la CMDA, argumentando que todo accionar de los ejércitos tenía el aval de las autoridades políticas y por lo tanto no era necesario avanzar en un trabajo coordinado entre los organismos. Esta constituye una mirada diametralmente opuesta a la que sería manifestada posteriormente por los civiles.

La segunda conclusión —preeminencia de los Estados Unidos en la CEA— se constató a través de la posibilidad de acceder a fuentes primarias que demostraron una preponderancia de la potencia norteamericana basada en dos aspectos fundamentales: (a) en términos cuantitativos a través de la cantidad de actividades organizadas y financiadas; y (b) en términos cualitativos a partir de su capacidad para la imposición de temas en la agenda.

Estados Unidos organizó y financió más de la mitad de los ejercicios combinados acordados y realizados en el marco de la CEA. Y si se toman en cuenta todos los tipos de actividades planificadas y realizadas (tanto ejercicios combinados, como conferencias especializadas y comités ad-hoc), Estados Unidos fue el artífice de un tercio del total.

En paralelo, la potencia norteamericana promovió el debate sobre las denominadas “amenazas emergentes” o “nuevas amenazas”, a través de una conferencia especializada en la que se invitaba a los ejércitos miembros a debatir, definir y votar por amenazas comunes según la percepción de cada integrante, independientemente de los marcos normativos vigentes en cada país y el tratamiento que estos le dieran en términos de seguridad interior o defensa nacional. Los debates suscitados en torno a este tópico lograron que un concepto tan amplio y ambiguo como el de “amenazas emergentes” sea incluido en el tema obligatorio del último ciclo de la CEA estudiado en el presente trabajo de investigación. De esta manera, el concepto se sumó a una agenda que hasta entonces sólo contemplaba a las OACD y OMP casi con exclusividad. Fue en ocasión de la conferencia organizada por los estadounidenses donde se abrió la posibilidad de pensar y discutir sobre el abordaje militar para enfrentar “amenazas emergentes” como el narcotráfico y los procesos migratorios ilegales.

En referencia a la tercera conclusión, —sobre la participación del Ejército Argentino en la CEA— a partir del análisis documental realizado es posible afirmar que, entre los años 2008 y 2015, esa fuerza tuvo una participación activa y sostenida a lo largo de los ocho años, a través de cinco líneas de acción principales: (a) asunción de la responsabilidad de ejército organizador en un ciclo de dos años de la CEA (ciclo XXVIII de 2008-2009); (b) proactividad al momento de asumir la tarea de país responsable en la planificación de cuatro actividades en la agenda de la organización; (c) realización efectiva de tres de las cuatro actividades planificadas con sus

respectivas conclusiones y resultados aprobados por los Comandantes; (d) organización de un ejercicio específico-combinado en OACD con tropas en terreno (SALVAR 2014); y (e) desarrollo y puesta a disposición de herramientas operativas concretas, las cuales fueron aprobadas por la CEA y recomendadas en su uso al resto de los Ejércitos. Las herramientas fueron: el desarrollo del sistema SIMUPAZ, la redacción de la Guía CIMIC; la propuesta para la utilización del SIG-CEA; y la elaboración de los PPOONN para el ejercicio SALVAR 2014.

Tal como se mencionó anteriormente, debe remarcar que no se detectaron, en los representantes del Ejército Argentino, posiciones ni comportamientos que adhirieran abiertamente a los lineamientos impulsados desde la diplomacia de la defensa del período estudiado, los cuales se basaban en una visión crítica del SID y de la agenda impulsada por el mismo en la región. Tampoco se registró mención alguna en la documentación oficial recabada (actas de reuniones o Acuerdos de Comandantes) al CDS de la UNASUR ni a ninguno de los instrumentos generados en dicha instancia. Este aspecto resulta llamativo, ya que el período estudiado representó un lapso de tiempo que coincidió con el auge del organismo de cooperación en defensa suramericano y el mismo representaba un ámbito novedoso del cual participaron doce naciones americanas y contaba con elevados niveles de actividad.

Ahora bien, más allá de lo planteado, vale remarcar también que no se han detectado elementos abiertamente antagónicos entre las esferas de la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar desplegada en la CEA. Las actividades en las que estuvo involucrada la fuerza argentina no distan de las que cotidianamente podrían desarrollarse de forma autónoma en territorio nacional. Un claro ejemplo de ello es el ejercicio combinado SALVAR 2014, desarrollado en Mendoza en el marco de la CEA, el cual replicó la gran mayoría de las actividades efectuadas en el ejercicio conjunto de fuerzas argentinas CAUCETE 2010 de San Juan.

Con respecto a la utilización del simulador SIMUPAZ en el marco de la CEA, la misma significó poner en valor un exitoso desarrollo bilateral con Chile, producto de una relación diplomática sobre la cual las autoridades políticas efectivamente posaron su interés. Esta relación también dio como resultado la materialización de la Fuerza Cruz del Sur, un instrumento de

diplomacia militar que evidencia que las autoridades civiles fueron selectivas al momento de ejercer el gobierno político, poniendo atención sobre una iniciativa por encima de otra.

Lo expuesto anteriormente sobre el Ejercicio SALVAR 2014 y el simulador SIMUPAZ pareciera indicar que el Ejército Argentino, al momento de diagramar su participación en la CEA, suplió un déficit de directivas políticas con herramientas que venía desarrollando en otros ámbitos de cooperación o de entrenamiento. Por esta razón no podría decirse que la diplomacia militar colisionó con la diplomacia de la defensa, sino más bien, que ambas se encontraban desconectadas: por un carril se evidenció un claro posicionamiento crítico de las autoridades civiles en ámbitos de cooperación multilateral sobre el SID y la CEA, y por otro carril, el Ejército Argentino diagramó su accionar en la CEA de forma autónoma supliendo la falta de directivas con herramientas que consideraba válidas en términos de uso y costumbre.

Dicho esto, un aspecto en el que sí se hicieron más evidentes las miradas antitéticas entre militares y civiles es el del debate sobre la institucionalidad de la CEA. En el año 2007, la delegación argentina que asistió a la conferencia hemisférica de ejércitos se opuso abiertamente ante una moción que pretendía generar un lazo institucional formal entre la CEA y la CMDA. Algunos años después, bajo un mismo gobierno, las autoridades políticas plantearían que uno de los principales problemas del SID radicaba en la falta de gobierno político de los civiles sobre instancias como la CEA y que la solución a ello radicaba en generar lazos formales de institucionalidad entre la CMDA y el resto de los organismos hemisféricos.

Como último punto, si bien el objetivo de esta tesis no fue el de explicar el porqué de la desconexión entre la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar, a simple vista pareciera que, cuanto menos, existió un déficit de comunicación entre las autoridades civiles y militares que otorgó al ejército un nivel de autonomía suficiente como para delinear sus propios objetivos en el marco de la CEA. Con el fin de ahondar en las causas del fenómeno mencionado, futuras investigaciones podrían recurrir al análisis de las relaciones cívico-militares en Argentina sobre el caso aquí desarrollado. Es posible apelar a categorías analíticas que den cuenta de las posibles debilidades de los civiles a la hora de desempeñar sus responsabilidades de gobierno político de la defensa. Algunos autores coinciden en que, si bien durante los mandatos consecutivos de

Cristina Fernández no existieron condicionamientos al control civil de la institución castrense, el Ministerio de Defensa no estuvo a la altura de las circunstancias al momento de establecer ciertas definiciones políticas que guiaran el accionar de las fuerzas armadas en el nivel estratégico militar y operacional²⁴. Es decir, que las limitaciones parecen no corresponderse con una obstaculización intencionada por parte de los militares, sino más bien con el desconocimiento de las autoridades políticas sobre determinadas actividades tradicionalmente llevadas a cabo en el plano de la diplomacia militar.

²⁴ Ver Anzelini, Poczynok y Zacarías (2017).

Bibliografía

- Anzelini, L., Poczynok, I. y Zacarías, M. (2017) Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015). Buenos Aires: Editorial Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).
- Argentina (2013) “Aportes de la República Argentina para la reunión de debate sobre el Futuro de la Misión y Funciones de los Instrumentos y Componentes del Sistema Interamericano de Defensa”, Misión Permanente de Argentina ante la OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.G CP/CSH-1478/13, 31 de enero de 2013, Washington DC.
- Bartolomé, M. C. (2017) “Diplomacia de Defensa y Fuerzas Armadas Españolas en Iberoamérica”, Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 3, No. 2. Pp. 261-280.
- Battaglino, J. (2008) “Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur”, Estudios Internacionales, N° 160. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
- Battaglino, J. (2010) “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”. En: R. Gargarella; Murillo M.; and Pecheny M. (comp.). Discutir Alfonsín. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 161-184.
- Battaleme, J. (2016) “Realismo periférico y dobles periferias: la política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana”, Revista Postdata 21, No 1, Abril/2016-Septiembre/2016. Pp. 11-42.

- Benítez Manaut, R. (2004) “Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 64. Pp. 49-70.
- Busso, A. y Barreto, L. (2020) “Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)”, URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, mayo-agosto, No. 27. Pp.74-93.
- Cardinale, M. (2015) “Seguridad Internacional y Derechos Humanos: En busca de una mirada autónoma para América del Sur”, Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.
- Caviasca, G. M. (2015) “La actuación del General Jorge Carcagno en la X Conferencia de Ejércitos Americanos en Caracas. Significado, Antecedentes y Debates”, Serie Documentos de Trabajo. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional.
- CDS (2010) Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Guayaquil, República del Ecuador.
- CDS (2013) Informe Final: Actividad 4.F: Propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa. Plan de Acción 2013. CDS-UNASUR.
- CEA (2007) Informe Final de la XXVII Conferencia de Comandantes de los Ejércitos Americanos, 8 de noviembre. Brasilia-DF, Brasil.
- CEA (2009) Acuerdo de Comandantes de la XXVIII Conferencia de Ejércitos Americanos, 30 de octubre. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- CEA (2011a) Acuerdo de Comandantes de la XXIX Conferencia de Ejércitos Americanos, 28 de octubre. Lima, Perú.

- CEA (2011b) Guía de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC). Anexo 6 del Acuerdo de Comandantes de la XXIX Conferencia de Ejércitos Americanos, 28 de octubre. Lima, Perú.
- CEA (2012) Informe Final de la Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos de carácter extraordinario, 10 al 13 de diciembre. México D.F, México.
- CEA (2013) Informe Final de la XXX Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos, 25 de octubre. México DF, México.
- CEA (2015) Informe Final de la XXXI Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos, 20 de noviembre. Bogotá, Colombia.
- Celi, P. (2005) “Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina”. En: M. Donadío (dir.), Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. (1ª ed.). Buenos Aires: Ser en el 2000. Pp. 10-15
- Chateau Magalhaes, C. (2007) “Diplomacia y Cooperación Militar en el Ámbito Multilateral: La Conferencia de Ejércitos Americanos, Historia y Perspectiva”, Enero-Febrero 2007 Military Review. Pp. 39-55.
- Ciafardini, M. (2012) “Seguridad en la Argentina, 2010-junio de 2012”, Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe, Noviembre, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia. Pp. 22-27.
- Colombo, S.; Calvento, M.; Di Meglio, M.; Nicolao, J.; Sarthou, N.; Di Lorenzo, D. y Herrero, S. (2014) “Asistencia humanitaria y política exterior argentina: a una década del nuevo paradigma en la región latinoamericana y caribeña (2003-2013)”, Comisión Cascos

Blancos Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y CEIPIL (UNCPBA), República Argentina.

Comini, N. (2015) “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2. Pp. 109-135.

Comini, N. y Stola, I. (2012) “Integración y Defensa en América del Sur: Las relaciones poder político – Fuerzas Armadas en Argentina y Brasil”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 15. Buenos Aires: EUDEBA.

Comini, N. y Stola, I. (2016) *Políticas Públicas Regionales*. Buenos Aires: EDUNTREF. ISBN 978-987-1889-82-2.

Comini, N. y Vega, J. (2017) “Registro Suramericano de Gastos de Defensa: el legado de UNASUR”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 22 de diciembre, Documento de Opinión.

Cottey, A. y Forster, A. (2004) *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. London: IISS.

De la Balze, F. (2010) “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, *Estudios Internacionales* 166, Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile. Pp. 121-140.

Deare, C. (2008) “La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos”, *Foreign affairs: Latinoamérica*, Vol. 8, N° 3. Pp. 22-34.

Del Pópolo, M. y García Scrimizzi, F. H. (2017) “Alineamientos y posiciones de Argentina y Chile frente al Esquema de Seguridad Hemisférico”. Artículo presentado en las XII Jornadas de Sociología, 22 al 25 de agosto de 2017, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Departamento de Defensa de los EEUU (2012) “La política de defensa para el hemisferio occidental”, Declaración de la política de defensa para el hemisferio occidental, octubre de 2012.

Diamint, R. (2014) Sin Gloria: La política de defensa en la Argentina democrática. Buenos Aires: Eudeba.

Díaz, F. (2013) “La protección geoestratégica de los recursos naturales como factor de cohesión dentro del Consejo de Defensa Suramericano”, Ponencia presentada en el VI Encuentro del CERPI y en la IV Jornada del CENSUD. La Plata: IRI-UNLP.

Donadío, M. y Tibiletti, P. (2012) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Edición 2012. Buenos Aires: RESDAL.

EDENA (2013) Selección de discursos: Ministro de Defensa de la República Argentina Ing. Agustín Rossi – Ministro de Defensa de la República Federativa de Brasil Celso Amorim. Serie Documentos de Trabajo N°8. EDENA. Ministerio de Defensa. Buenos Aires, República Argentina.

Eissa, S. (2013) “Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda”, Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 3 No 5 (Julio-diciembre 2013). ISSN 1853-9254.

- Eissa, S. (2015) ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010). Buenos Aires: Arte & Parte.
- Eissa, S. (2018) “La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015)”, RBED, v. 5, no 2, jul/diez.
- Eissa, S. y Llenderrozas, E. (2016) “Argentina, Brasil y Chile: construyendo una política de defensa común. Confluencias y desafíos”, DAAPGE , N° 27. Pp. 161-194.
- Ejército Argentino (2020a) Nota de respuesta a solicitud de acceso a la información pública sobre Proyecto SIMUPAZ: NO-2020-32903466-APN-DGID#EA, 19 de mayo, Buenos Aires.
- Ejército Argentino (2020b) Nota de respuesta a solicitud de acceso a la información pública, Informe sobre PONES-Ejercicio combinado “SALVAR 2014”: NO-2021-28775561-APN-DGOD#EA, 29 de abril, Buenos Aires.
- Frenkel, A. (2016a) “Fuimos hermanos: Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica”, Cartografías del Sur; N° 3. Pp. 92-113.
- Frenkel, A. (2016b) “Los 12 apóstatas: la construcción de una doctrina regional de Defensa en América del Sur”. En N. Comini e I. Stola, Políticas Públicas Regionales. Buenos Aires: EDUNTREF. Pp. 55-76.
- Frenkel, A. (2019) “Disparen contra las olas: securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina”, Revista ÍCONOS mayo-agosto, N° 64, Pp. 183-202.
- García Scrimizzi, F. H. (2017) “La construcción de una identidad autónoma en materia de Defensa: la experiencia del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR (2008-

- 2015). Los aportes del Estado argentino y de la comunidad epistémica”. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA, Tandil.
- Garré, N. (2010) Prólogo. Revista de la Defensa, N°5. Ministerio de Defensa de la República Argentina. Pp. 6-9.
- Gastaldi, S. (2017) “El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa argentina (2008-2015)”, Niterói RBED, jul-dez 2017, v. 4, N° 2. Pp. 175-197.
- Giorgi, L. (2010) “Cooperación Militar Argentino Chilena en el ámbito de Defensa: La Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur”. Ponencia preparada ante el V Congreso de Relaciones Internacionales, 24, 25 y 26 de noviembre. La Plata: IRI.
- Hekimian, L. P. (2013) “La política de Defensa, variable estratégica del proceso de integración regional suramericano”. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, 17 al 20 de julio, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Entre Ríos.
- JID (2012) El Sistema Interamericano de Defensa. Washington, DC. 28 de Agosto. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/Estudio%20Completo.pdf>
- Laferriere, G. y Soprano, G. (2015) El Ejército y la política de Defensa. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Laferriere, G. y Soprano, G. (2016) “Participación militar argentina en misiones de paz. Desafíos para la política de Defensa e influencia en la organización y funcionamiento en las Fuerzas Armadas 1990-2013”, Revista Relaciones Internacionales, N°50/2016. Pp 273-297.

- Larocca, V. L. (2012) “Defensa y política exterior”, en: Khatchik Derghougassian, La Defensa en el Siglo XXI. Buenos Aires: Capital Intelectual. Pp. 47-94.
- López, R. (2002) “Brasil y los nuevos escenarios en la seguridad hemisférica”, Ponencia presentada ante el I Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, 14 y 15 de noviembre. La Plata, República Argentina.
- Lorenzini, M. E. (2017) “Contexto contiguo y operaciones de mantenimiento de la paz en Argentina, Chile y Venezuela: ¿alianzas estratégicas?”, Conos Revista de Ciencias Sociales. Num. 58, Quito, mayo 2017. Pp. 225-245.
- Mendizábal, N. (2006) “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa”. En: I. Vasilachis (coord.), Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Merke, F. (2014) “Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur”, Revista Pensamiento Propio, Enero-Junio, Año 19, N° 39. Pp. 354-381.
- Míguez, M. C. (2016) “Los debates sobre la defensa entre Argentina y Brasil en la X Conferencia de Ejércitos Americanos. Política interna y política externa, una lectura desde la problemática de la Guerra Fría”. Ponencia preparada para la IX Jornada de Sociología de la UNLP, 5, 6 y 7 de diciembre de 2016.
- Ministerio de Defensa Español (2011) “Plan de Diplomacia de Defensa”, Catálogo General de Publicaciones Oficiales, Dirección General de Relaciones Institucionales, abril.

- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009) “El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR: crónica de su gestación”, Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano Santiago de Chile, julio de 2009.
- Miranda, R. (2018) “Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas”, Revista Reflexión Política, Universidad Autónoma de Bucaramanga, vol. 20.
- Montenegro, G. (2012) “El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional”, Revista de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, N°1, Pp. 14-27.
- Montoya, A. (2009) “Las percepciones sudamericanas sobre la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa (CSEED) de UNASUR”, RESDAL, Buenos Aires.
- Morasso, C. (2014) “La cuestión de la Ciberdefensa se discute en la UNASUR”, Fundamentar: análisis político, económico e internacional, 14/05/14. Disponible en: <http://www.fundamentar.com/index.php/nacional/item/3685-la-cuestion-de-la-ciberdefensase-discute-en-la-unasur>. Consultado el 15/08/2021.
- Morasso, C. (2016) “La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)”, Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), enero-junio, N° 123. Pp. 3-22.
- Oficina de Enlace del Ejército de EEUU frente a la CEA (2020) “Orientación: Conferencia de Ejércitos Americanos”, febrero.
- PEN (2006) Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Decreto 1691/2006. Boletín Oficial de la República Argentina.

PEN (2007) Estructura organizativa de la Secretaría de Asuntos Militares, de la Secretaría de Planeamiento y de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa. Decreto 788/2007. Boletín Oficial de la República Argentina.

PEN (2009) Directiva de Política de Defensa Nacional. Decreto 1714/2009. Boletín Oficial de la República Argentina.

PEN (2010) Libro Blanco de la Defensa, Ministerio de Defensa de la República Argentina.

PEN (2014) Directiva de Política de Defensa Nacional. Decreto 2645/2014. Boletín Oficial de la República Argentina.

PEN (2015) Libro Blanco de la Defensa, Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Percoco, J. (2013) “Hermanos en Armas: el surgimiento de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur”. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, 17 al 20 de julio de 2013, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos.

Peres Milani, L. (2016) “Identidade e Cooperação: os governos Kirchner e Lula e a construção de uma identidade em defesa (2003-2010)”, Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós Graduação. San Pablo, Brasil.

Quintanar, S. y López, R. (2008) “La creación del Consejo de Defensa Sudamericano. Perspectivas comparadas de Brasil, Venezuela, Chile y Colombia”. Conferencia presentada en el IV Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, 26, 27 y 28 de noviembre. La Plata, Argentina.

- Radseck, M. (2004) “El sistema interamericano de seguridad: ¿quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica”. Segundo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), octubre de 2004, Ciudad de México.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2009) “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 85-86. Pp. 211-249
- Saín, M. F. (2010) Los votos y las botas: Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Saint Pierre, H. (2009) “La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”. Documento de Trabajo. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Saint Pierre, H. (2015) “Breve reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas”, Revista Voces en el Fénix, N°48, septiembre, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Pp. 14-21.
- Sanahuja, J. y Verdes-Montenegro Escánez, F. (2014) “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10. Buenos Aires: CRIES. Pp. 487-530.
- Serbin Pont, A. (2014) “El Nuevo Regionalismo y el Consejo de Defensa Suramericano”, Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas. San Pablo, Brasil.

- Tibiletti, L. (2009) “La construcción de la Identidad Estratégica Regional”. En: K. Derghougassian (ed.), Consejo de Defensa Suramericano: Una Mirada desde la Argentina. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia N°4. Ministerio de Defensa de la República Argentina. Pp. 21-30.
- Tokatlian, J. G. (2003) “El orden sudamericano después de Irak”, Revista Nueva Sociedad, Mayo-Junio, N°185. Pp. 102-114.
- Tokatlian, J. G. (2005) “HAITÍ: una intervención desafortunada”, Análisis Político, septiembre-diciembre, Bogotá, N° 55, Pp. 39-44.
- Tulchin, J. (2005) “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio”, Revista Nueva Sociedad: Seguridad en América Latina: Nuevos problemas y conceptos, Julio-Agosto, N°198, Pp. 102-115.
- Ugarte, J. M. (2011) “La política de Defensa argentina durante 2010: consolidación del rumbo y problemas pendientes”, Anuario 2011 de la Seguridad regional en América Latina y el Caribe, Friedrich Ebert Stiftung. Pp. 11-20.
- UNPA (2015) Curso Suramericano de Formación en Defensa de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Programa de la IV Edición. Ministerio de Defensa de la República Argentina.
- Várnagy, T. (2010) “Naciones Unidas y regionalismo: Cruz del Sur, una fuerza de paz combinada argentino-chilena”, Cuadernos de Marte. Año 1, No. 0. Pp, 177-208.
- Visconti, S. y Rodríguez Díaz, U. (2012) “Antecedentes de la Operación Cóndor: la Conferencia de Ejércitos Americanos (Montevideo, 1974) y la coordinación de los servicios de

inteligencia y los aparatos represivos en el Cono Sur”, Taller (Segunda Época), Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina, Vol. 1, N°1. Pp. 139-150.

Vitelli, M. (2016a) “América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria”, Foro Internacional 225, jul/sep, LVI, N°3. Pp. 724-755.

Vitelli, M. (2016b) “La identidad estratégica argentina y el ascenso de Brasil. Las bases ideacionales de una política de defensa cooperativa”, Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada, Vol. 11, Núm. 2.

Weiffen, B. (2007) “Hemispheric Security in the Americas and the Changing Role of the Organization of American States (OAS)”. Prepared for delivery at ECPR General Conference September 6 to 8, 2007, Pisa.

Winer, S. (2015) Doctrina de Inseguridad Mundial: Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región. Buenos Aires: Prometeo.

Recursos electrónicos

ALCOPAZ (2021) Reseña Institucional. Consultado el 23 de octubre de 2021. Disponible en:

<http://www.alcopaz.com/>

CAECOPAZ (2021) Misión del CAECOPAZ. Consultado el 20 de octubre de 2021. Disponible

en: <http://www.caecopaz.mil.ar/>

CEA (2021) Página oficial de la CEA. Consultado el 27 de octubre de 2021. Disponible en:

<https://www.redcea.com/>

Ejército Argentino (2015) Ejercicio combinado "SALVAR 2014" [video], Programa Nuestro Ejército, Secretaría General del Ejército, 30 de enero. Consultado el 17 de marzo de 2021.
Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HnAqW-5aESo>

Ejército de EEUU (2021) Fuerzas Aliadas Humanitarias 2011, U.S. Army official web. USARSOUTH. Consultado el 15/7/2021. Disponible en:
https://www.army.mil/article/54410/fuerzas_aliadas_humanitarias_2011

El País (2013, 9 de septiembre) “La NSA habría espiado también los secretos de Petrobras”, Diario El País. Consultado el 6 de noviembre de 2021. Disponible en:
https://elpais.com/internacional/2013/09/09/actualidad/1378741150_911495.html

JID (2021) Reseña histórica y Misión. Página oficial de la JID. Consultado el 27 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.jid.org/>

La Séptima Diario (2010, 12 de noviembre) “Finalizó exitosamente el operativo ante una eventual catástrofe natural”, La Séptima Diario. Consultado el 10 de marzo de 2021.
Disponible en: <http://www.laseptima.info/noticias/24009>

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema de esferas de la diplomacia de la defensa y la diplomacia militar.	11
---	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cantidad de actividades planificadas por tema principal de abordaje entre los años 2008 y 2015.....	51
Tabla 2. Cantidad de actividades planificadas por tipo entre los años 2008 y 2015.....	52
Tabla 3. Cantidad de ejercicios combinados organizados y efectivamente realizados por país responsable entre los años 2008 y 2015.	53
Tabla 4. Cantidad total de actividades planificadas y efectivamente realizadas por país responsable entre los años 2008 y 2015.	54
Tabla 5. Cantidad total de ejercicios combinados con tropas en terreno planificados y efectivamente realizados por país responsable entre los años 2008 y 2015.....	56
Tabla 6. Cantidad total de actividades planificadas por país responsable entre los años 2008 y 2015.	62
Tabla 7. PPOONN elaborados por el Ejército Argentino para el ejercicio SALVAR 2014.....	75

Referencia de siglas

CDS: Consejo de Defensa Suramericano

CEA: Conferencia de Ejércitos Americanos

CEED: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa

CID: Colegio Interamericano de Defensa

CIMIC: Cooperación Cívico-Militar

CMDA: Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas

CNI: Conferencia Naval Interamericana

COE: Centro de Operaciones de Emergencia

CSH: Comisión de Seguridad Hemisférica

DPDN: Directiva Política de Defensa Nacional

DSN: Doctrina de Seguridad Nacional

EEUU: Estados Unidos de América

ESUDE: Escuela Suramericana de Defensa

FA-HUM: Fuerzas Aliadas Humanitarias

FFAA: Fuerzas Armadas

JID: Junta Interamericana de Defensa

OACD: Operaciones de Ayuda en Caso de Desastre

OEA: Organización de Estados Americanos

OMP: Operaciones de Mantenimiento de la Paz

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PKO-A: Peacekeeping Operations Americas

PPOONN: Procedimientos Operativos Normales

SEPCEA: Secretaría Ejecutiva Permanente de la CEA

SICOFAA: Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas

SID: Sistema Interamericano de Defensa

SIG: Sistema de Información Geográfica

SIMUPAZ: Simulador de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca


UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

ANEXO I: Actividades de la CEA entre 2008-2015. Fuente: elaboración propia en base a CEA (2007, 2009, 2011a, 2012, 2013 y 2015).

Ciclo - País sede	Tipo de actividad	Tema principal	Nombre de la actividad planificada	País responsable	Realizado
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	OMP	PKO AMÉRICAS - 2008	Estados Unidos	Si
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	OMP	PKO AMÉRICAS - 2009	Estados Unidos	Si
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	OACD	EJERCICIO FUERZAS ALIADAS HUMANITARIAS (FA-HUM) 2008	Estados Unidos	Si
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	OACD	EJERCICIO FUERZAS ALIADAS HUMANITARIAS (FA-HUM) 2009	Estados Unidos	Si
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	Nuevas amenazas	PANAMAX 2008	Estados Unidos	Si
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	Nuevas amenazas	PANAMAX 2009	Estados Unidos	Si
XXVIII - Argentina	Conferencia especializada	OMP	CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE PROCEDIMIENTOS EN OMP	Estados Unidos	S/D
XXVIII - Argentina	Conferencia especializada	OACD	CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE MEDIO AMBIENTE	Brasil	Si
XXVIII - Argentina	Conferencia especializada	Ciencia y Tecnología	CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	Canadá	Si
XXVIII - Argentina	Conferencia especializada	OMP	CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE ENTRENAMIENTO Y EDUCACIÓN	Uruguay	Si
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	OMP	SEGUNDO EJERCICIO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMP)	Argentina	Si
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	OACD	EJERCICIO DE AYUDA EN CASOS DE DESASTRE	Chile	Si
XXVIII - Argentina	Ejercicio combinado	Comunicaciones	EJERCICIO DE COMUNICACIONES DE LA CEA	Argentina	S/D
XXVIII - Argentina	Comité Ad-Hoc	OMP	COMITÉ AD-HOC DE LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE PROCEDIMIENTOS	Antigua y Barbuda	Si
XXIX - Perú	Ejercicio combinado	OMP	PKO AMÉRICAS - 2010	Estados Unidos	S/D
XXIX - Perú	Ejercicio combinado	OMP	PKO AMÉRICAS - 2011	Estados Unidos	S/D
XXIX - Perú	Ejercicio combinado	OACD	EJERCICIO FUERZAS ALIADAS HUMANITARIAS (FA-HUM) - 2010	Estados Unidos	S/D
XXIX - Perú	Ejercicio combinado	OACD	EJERCICIO FUERZAS ALIADAS HUMANITARIAS (FA-HUM) - 2011	Estados Unidos	Si
XXIX - Perú	Comité Ad-Hoc	OMP	COMITÉ AD-HOC EN ASUNTOS LEGALES EN OMP	Colombia	Si
XXIX - Perú	Conferencia especializada	Ciencia y Tecnología	CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	Estados Unidos	Si
XXIX - Perú	Conferencia especializada	OACD	CONFERENCIA ESPECIALIZADA DE AYUDA EN CASOS DE DESASTRE	República Dominicana	Si
XXIX - Perú	Conferencia especializada	Relaciones cívico-militares	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN RELACIONES CIVICO-MILITARES	Argentina	Si
XXIX - Perú	Conferencia especializada	OMP	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN MEDIO AMBIENTE	Brasil	Si
XXIX - Perú	Ejercicio combinado	OMP	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN PROCEDIMIENTOS Y EDUCACIÓN EN OMP	Uruguay	Si
XXIX - Perú	Ejercicio combinado	Comunicaciones	TERCER EJERCICIO DE OMP	Chile	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	OACD	EJERCICIOS DE COMUNICACIONES	Perú	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	OACD	FAHUM 2012	Estados Unidos	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	OACD	FAHUM 2013	Estados Unidos	No
XXX - México	Ejercicio combinado	Nuevas amenazas	PANAMAX 2012	Estados Unidos	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	Nuevas amenazas	PANAMAX 2013	Estados Unidos	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	OMP	PKO AMÉRICAS - 2013	Estados Unidos	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	OMP	PKO AMÉRICAS - 2013	Estados Unidos	No
XXX - México	Conferencia extraordinaria	Comunicaciones	CONFERENCIA DE COMANDANTES DE CARÁCTER EXTRAORDINARIO	México	Si
XXX - México	Conferencia especializada	Nuevas amenazas	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN AMENAZAS Y SITUACIONES DE RIESGOS EMERGENTES	Colombia	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	Comunicaciones	EJERCICIOS DE COMUNICACIONES	México	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	OMP	EJERCICIO DE GABINETE DE OMP	Guatemala	Si
XXX - México	Conferencia especializada	Asuntos legales	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN ASUNTOS LEGALES	Estados Unidos	Si
XXX - México	Conferencia especializada	Ciencia y Tecnología	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA	Perú	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	OACD	EJERCICIO DE GABINETE DE OACD	México	Si
XXX - México	Ejercicio combinado	Relaciones cívico-militares	PRIMER EJERCICIO DE GABINETE EN ACTIVIDADES CIMIC	Canadá	Si
XXX - México	Conferencia especializada	OACD	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN MEDIO AMBIENTE	Brasil	Si
XXX - México	Conferencia especializada	OMP	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN PROCEDIMIENTOS Y EDUCACIÓN EN OMP	Uruguay	Si
XXXI - Colombia	Conferencia especializada	Nuevas amenazas	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN NUEVOS DESAFÍOS A LA DEFENSA EN EL SIGLO XXI	Estados Unidos	Si
XXXI - Colombia	Ejercicio combinado	Comunicaciones	PRIMER EJERCICIO DE COMUNICACIONES	Colombia	Si
XXXI - Colombia	Comité Ad-Hoc	Ciencia y Tecnología	COMITÉ AD-HOC EN SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG)	Perú	Si
XXXI - Colombia	Conferencia especializada	Nuevas amenazas	CONFERENCIA ESPECIALIZADA SOBRE ARTEFACTOS EXPLOSIVOS IMPROVISADOS (AEI)	Colombia	Si
XXXI - Colombia	Ejercicio combinado	OACD	EJERCICIO EN EL TERRENO CON TROPAS EN OACD	Argentina	Si
XXXI - Colombia	Conferencia especializada	OACD	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN OPERACIONES DE AYUDA EN CASOS DE DESASTRE (OACD)	México	Si
XXXI - Colombia	Conferencia especializada	OMP	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN OPERACIONES DE AYUDA EN CASOS DE DESASTRE (OACD)	México	Si
XXXI - Colombia	Comité Ad-Hoc	OMP	COMITÉ AD-HOC PARA LA ACTUALIZACIÓN DE MANUALES EN OMP	Brasil	Si
XXXI - Colombia	Ejercicio combinado	Comunicaciones	SEGUNDO EJERCICIO DE COMUNICACIONES	Uruguay	S/D
XXXI - Colombia	Conferencia especializada	OACD	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN PROCEDIMIENTOS	Colombia	Si
XXXI - Colombia	Conferencia especializada	OACD	CONFERENCIA ESPECIALIZADA EN PROCEDIMIENTOS	Chile	Si

UNCLASSIFIED//FOUO



Productos multilaterales CEA


Aprobados por los Comandantes de Ejércitos

Defense and Fraternity

- Manual ejemplo de Reglas de enfrentamiento en OMP (adiestramiento)
- Guía CEA en Relaciones Cívico-militares -- OMP / OACD
- Guía CEA en el Medio Ambiente
- Guía CEA en Términos y Definiciones para OMP
- Guía CEA en Términos en la Inter-Agencia
- Sistema de Información Geográfica CEA
- Guía CEA en Operaciones Inter-Agencia
- Guía CEA Derechos Humanos en OACD
- Guía CEA para la capacitación y educación de OMP
- Guía CEA en lecciones aprendidas
- Guía CEA en logística para OMP
- Guía CEA para Operaciones en Caso de Desastre


UNCLASSIFIED//FOUO

ANEXO III: La evolución de la CEA. Fuente: Oficina de Enlace del Ejército de EEUU frente a la CEA (2020).

UNCLASSIFIED//FOUO		UNCLASSIFIED//FOUO	
 <h1>La evolución de la CEA</h1> <p><i>Mejorando su valor hemisférico a través de la interoperabilidad</i></p>			
1960-1989	1990-2003	2004-2011	2012
<p>Disuasión del comunismo en el hemisferio occidental / Caída del muro de Berlín en 1989</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear y fortalecer relaciones. • Anfitriones obligatorios. • Los ejércitos anfitriones cubren todos los gastos. 	<p>Modernización de CAA</p> <p>Búsqueda de nuevos tema y objetivos</p>	<p>Nueva visión</p> <p>OMP y OACD</p>	<p>Ampliar Con Desafíos Emergentes para la Defensa</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Crear y fortalecer relaciones.</u> • <u>Anfitriones obligatorios.</u> • <u>Los ejércitos anfitriones cubren todos los gastos.</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Anfitriones voluntarios no obligatorios.</u> • <u>Gastos compartidos – Participantes cubren sus gastos de transporte/alojamiento.</u> • <u>Búsqueda de iniciativas prácticas y de beneficios útiles para los ejércitos miembros</u> • <u>RED INFORMÁTICA CEA DESDE – 1999</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Visión de largo plazo</u> • <u>OMP/OACD</u> contribución compartida entre todos los miembros. • <u>Interoperabilidad OMP y OACD</u> • <u>Manuales y Guías CEA.</u> • <u>Mecanismos y procedimientos comunes.</u> • <u>Procesos de asesoramiento ONU</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Desafíos Emergentes.</u> • <u>Intercambio de Información -- Base de Datos</u> - <u>Asuntos legales</u> • <u>SIGCEA</u> • <u>Derechos Humanos</u> • <u>Ops. Interagencias</u> • <u>Desarrollo de Suboficiales</u>

UNCLASSIFIED//FOUO

UNCLASSIFIED//FOUO



Ejemplo de consenso y visión común

Defense and Fraternity

- Los comandantes de los Ejércitos Miembros acordaron que las siguientes amenazas se enfrentan a todos los Estados Americanos.
- Este es un cambio significativo en la forma en que vieron estos temas anteriormente.

1. Acceso a las armas de destrucción masiva
2. Grupos armados ilegales dentro del territorio de un estado
3. Terrorismo,
4. Tráfico de drogas
5. Tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos,
6. Crimen Organizada Transnacional
7. Ataques y crímenes cibernéticos
8. Trata de seres humanos
9. Subversión
10. Procesos migratorios ilegales
11. Lavado de dinero de la
12. Pobreza extrema y exclusión social
13. Estabilidad económica
14. Corrupción y impunidad
15. Catástrofes naturales
16. Epidemias
17. Amenazas ambientales

**Conferencia especializada sobre amenazas emergentes
Bogotá, Colombia, 22-26 de octubre de 2012 -- Anexo C - Recomendaciones y Conclusiones**

UNCLASSIFIED//FOUO

ANEXO V: Proyecto SIMUPAZ, Nota de respuesta a solicitud de acceso a la información pública. Fuente: Ejército Argentino (2020a).



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Nota

Número: NO-2020-32903466-APN-DGID#EA

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 19 de Mayo de 2020

Referencia: NO-2020-32256242-APN-IGE#EA "PROYECTO SIMUPAZ"

A: Juan Antonio ZAMORA (IGE#EA),

Con Copia A: Fernando Mauricio Ros (SUBJEMGE#EA), Guillermo Hipolito Martinez (JEMGE#EA),

De mi mayor consideración:

En respuesta a NOTA de referencia, informo:

En el contexto de la globalización mundial en general, y en particular a la participación conjunta en misiones de mantenimiento de la paz de Fuerzas Armadas con diferentes metodologías, capacidades, procedimientos, tecnologías, protocolos de comunicaciones, procesos logísticos, etc, surgió la necesidad de crear mecanismos que permitan el entrenamiento combinado de Ejércitos en escenarios normalmente muy diversos a los de su realidad geográfica local por un lado y por otro inter operar con diferentes culturas organizacionales.

SIMUPAZ constituyó un proyecto de investigación y desarrollo, cuya finalidad fue desarrollar un sistema de entrenamiento inteligente basado en redes computacionales para el nivel táctico inferior, que incorporaba la representación de situaciones complejas, la simulación como metodología aplicada al proceso de capacitación de alumnos en ámbitos académicos y el adiestramiento de Planas Mayores y jefes de Unidades menores que conformaban Fuerzas de Tareas.

Era un sistema de capacitación y adiestramiento para complementaba el entrenamiento de ejercicios de comando y la conducción de Operaciones de Paz, empleando metodologías de desarrollo de ejercicios, sistemas de información geográfica, simulación, etc. para la toma de decisiones.

Integra tecnologías de *educación a distancia* para complementar la educación doctrinaria relacionada a Operaciones de Paz con las metodologías mencionadas.

- **Educación a distancia** (instructor virtual) que permite el entrenamiento individual en conocimientos conceptuales y procedimentales de Operaciones de Paz, empleando los recursos multimediales "web-based" con el objeto de producir una inmersión del instruido en el aprendizaje de las lecciones y procedimientos de resolución de situaciones de conductas. Es un medio de instrucción personalizado donde el usuario estará en condiciones de realizar todo el proceso de instrucción, aprendizaje y evaluación, desde su asiento de paz, empleando la tecnología de internet/intranet, en forma personal, sin necesidad del instructor".

Incorpora la simulación como metodología de entrenamiento colectivo de una organización mediante la ejecución de ejercicios militares del tipo "juegos de guerra" con componentes de comando y control para la visualización del escenario común en el cual se desarrollan las operaciones, emulación de los flujos de comunicaciones escritos y radiales propios de estos sistemas y representación de eventos de la realidad mediante situaciones basadas en modelos matemáticos y algoritmos con la cual interactúan los participantes entrenados.

Como se expresara precedentemente su finalidad es perfeccionar las habilidades de los Comandantes (Jefes) y su organismo de asesoramiento, en el proceso de toma de decisiones (planeamiento y conducción) y a los Comandantes (Jefes) de sus elementos dependientes, en la adopción de resoluciones; en Operaciones de Mantenimiento de la paz, conforme a los estándares definidos por la ONU

Descripción Técnica

- Desarrollar e instrumentar un Sistema Computacional de Simulación para el entrenamiento en Operaciones Militares de Paz (OMP), basado en redes computacionales, que permita perfeccionar las habilidades de Comandantes (Jefes) y Planas Mayores, en el proceso de toma de decisiones (planeamiento y conducción) y a los Jefes (Comandantes) de sus elementos dependientes, en la adopción de resoluciones; en Operaciones de Mantenimiento de la paz, conforme a los estándares definidos por la ONU.
- Incorpora el planteamiento de situaciones de conducta, almacenando las decisiones, en una base de conocimiento, para la posterior implementación del método de lecciones aprendidas. Asimismo permite la instrucción y evaluación individual y colectiva de elementos que sean destinados a desempeñar misiones de mantenimiento de la paz.

Fue un desarrollo combinado con el Ejército de Chile. Finalizó en 2009 por falta de presupuesto de este país.

Se desarrollaron dos versiones, alcanzando la versión 2.0 un estado de "**versión beta**". Estas versiones actualmente quedaron obsoletas y fuera de práctica.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2020.05.19 11:54:00 -03:00

Armando Osvaldo DI CHIARA
Coronel
Dirección General de Investigación y Desarrollo
Ejército Argentino

ANEXO VI: Guía de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) de la CEA, (p. IV). Fuente: CEA
(2011b).

AUNQUE ESTA GUIA NO ESTÁ CLASIFICADA, TANTO ESTA PUBLICACIÓN COMO PARTES DE LA MISMA PUEDEN ESTAR EXENTAS DE DIVULGACIÓN AL PÚBLICO. TODO ELEMENTO INFORMATIVO AQUÍ CONTENIDO DEBE EVALUARSE CUIDADOSAMENTE, PARA DETERMINAR LA PERTINENCIA Y CONVENIENCIA DE LA DIVULGACION O PUBLICACIÓN DE PARTE O TODO DE LA MISMA.

PREFACIO

INTRODUCCIÓN

1. Este documento es una Guía de aspectos y consideraciones a tener en cuenta por aquellos Oficiales que deban desempeñarse en el rol de Coordinador de relaciones Cívico-Militares (**CIMIC**) durante el desarrollo de una Operación de Mantenimiento de la Paz. Para su elaboración, se ha tomado como base lo prescripto en el *Manual B-GL-355-001/FP-001*, "**Tácticas, técnicas y procedimientos de cooperación civil-militar**" del Ejército de Canadá, quién facilitó el mismo con autorización de su Jefe de Estado Mayor.

La misma contiene aspectos esenciales comunes al trabajo de CIMIC y fue elaborada con la finalidad de cumplir con lo acordado en las Conclusiones de la Conferencia Especializada de Relaciones Cívico Militares en OMP, desarrollada por el Ejército Argentino, en el mes de octubre de 2010, quien tuvo a su cargo la redacción.

La Secretaria Ejecutiva Permanente de la CEA (SEPCEA) tuvo la responsabilidad de coordinar los trabajos de confección de la Guía y de consolidar los aportes recibidos de los distintos países integrantes de la CEA

OBJETIVO

2. El objetivo de la guía es proporcionar técnicas y procedimientos aplicables a la cooperación civil-militar (CIMIC, en inglés), para el personal militar que se desempeñe en los puestos de Coordinación Cívico-Militar, de los ejércitos miembros de la CEA que participan en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
La misma no invalida directivas o manuales específicos sobre el tema, que los distintos ejércitos posean en su cuerpo doctrinario.

ANEXO VII: Operación de la plataforma SIG-CEA, PPONN N°12. Fuente: Ejército Argentino
(2020b).

DOCUMENTO CARÁCTER EXPERIMENTAL DURANTE EL EJERCICIO COMBINADO "SALVAR 2014 DE OACD



Ejército Argentino
Dirección General de Organización y Doctrina

PROCEDIMIENTO NRO 12 (OPERACIÓN DE LA PLATAFORMA SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA PARA OPERACIONES DE AYUDA CASO DE DESASTRE (OACD) - CEA).

1. **FINALIDAD:** El presente Procedimiento es una guía general para posibilitar el conocimiento general y el adiestramiento básico del personal civil o militar que sea designado para conducir o integrar las áreas de gestión (Área Información – Área Operaciones – Área Logística – Área Personal – Área Prensa y MCS) del Sistema de Información Geográfica para casos de OACD en un Comando de Operaciones de Emergencia (COE), a fin de orientarlo y guiarlo en la ORGANIZACIÓN y OPERACIÓN DEL COMANDO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA, particularmente ante situaciones por terremotos.
2. **ALCANCE:**

El mismo será de orientación y aplicación para aquel personal militar o civil, nacional o extranjero que actúe bajo el Comando de Operaciones de Emergencia local constituido, y por ende bajo las Leyes y Decretos del país en donde se haya producido el desastre o catástrofe.
3. La aplicación de los aspectos contenidos en el presente Procedimiento, dependerán en general de:
 - La apreciación que realice el personal designado como autoridad del COE por parte de la autoridad política.
 - De la organización que se haya podido preservar y conformar a partir del fenómeno adverso, y el nivel de capacidades y adiestramiento que los mismos tengan. Este aspecto es el que posibilitará al Cte COE organizar las Areas para gestionar el ciclo de ALERTA-RESPUESTA con la mayor eficiencia y celeridad para salvar la mayor cantidad de vidas.
 - Del personal, los medios y equipos propios disponibles, y de los puestos en apoyo (Extra provinciales y desde el exterior).
4. **FUENTES CONSULTADAS:** PUBLICACIONES SOFTWARE LIBRE (DIGID) - GUIA OACD CEA - MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DEL EMCFFAA PARA LAS OPERACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL – PC 23-10 (Proyecto).

ANEXO VIII: Índice de Procedimientos Operativos Normales elaborados por el Ejército Argentino para el ejercicio combinado SALVAR 2014. Fuente: Ejército Argentino (2020b).

PUBLICO MILITAR

DOCUMENTO CARÁCTER EXPERIMENTAL DURANTE EL EJERCICIO COMBINADO "SALVAR 2014 DE OACD - CEA"



ADVERTENCIA

Este documento es de carácter PÚBLICO MILITAR y el conocimiento de su contenido está limitado, al personal perteneciente al Instrumento Militar (ROP-11-06 Art 7.008).

Ejército Argentino
Dirección General de Organización y Doctrina

"2014 - AÑO DE HOMENAJE AL ALMIRANTE GUILLERMO BROWN EN EL BICENTENARIO DEL COMBATE NAVAL DE MONTEVIDEO"

INDICE DE PONES

1. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 01 "ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL COMANDO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA (COE)".
2. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 02 "ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL PUESTO COMANDO DE ZONA DE EMERGENCIA - MILITAR (PCZE)".
3. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 03 "EVALUACIÓN DE DAÑOS Y ANÁLISIS DE NECESIDADES (EDAN) EN ZONAS SINIESTRADAS".
4. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 04 "OPERACIONES DE BÚSQUEDA Y RESCATE EN ESTRUCTURAS COLAPSADAS".
5. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 05 "ESTABLECIMIENTO Y OPERACIÓN DE CENTROS DE ASISTENCIA MÉDICA FIJOS (HCAMP) Y MÓVILES (PS)"
6. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 06 "INSTALACIÓN Y OPERACIÓN DE CENTROS DE EVACUADOS /ALBERGUES TEMPORALES".
7. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 07 "OPERACIONES Y TRABAJOS DE INGENIEROS".
8. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 08 " GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN A LA PRENSA Y COMUNICACIONES A LOS MCS"
9. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 09 "ORGANISMO COORDINADOR DEL APOYO (ORCAP) EN LA COORDINACIÓN DE RESPUESTAS"
10. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 10 "ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN SITUACIONES DE SISMOS"
11. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 11 "OPERACIONES DE APOYO LOGÍSTICO"
12. PROCEDIMIENTO OPERATIVO NRO 12 " OPERACIÓN DEL SIG OACD - CEA"

ANEXO IX: Aportes de la República Argentina para la Reunión de debate sobre el “Futuro de la Misión y Funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa”.

Fuente: Argentina (2013).

CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA/Ser.G
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
8 marzo 2013
COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

CP/CSH-1478/13

Original: español

**APORTES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA PARA LA REUNIÓN DE
DEBATE SOBRE EL
“FUTURO DE LA MISIÓN Y FUNCIONES DE LOS INSTRUMENTOS Y COMPONENTES
DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DEFENSA”**

Aportes de la República Argentina para la reunión de debate sobre el
“Futuro de la Misión y Funciones de los Instrumentos y Componentes del Sistema
Interamericano de Defensa”,
Comisión de Seguridad Hemisférica, Consejo Permanente de la Organización de
Estados Americanos

Washington D.C., 31 de enero de 2013

I

El inicio del presente debate en el seno de la OEA acerca del futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa, no puede desvincularse de los antecedentes que han llevado al planteo de esta iniciativa de revisión.

En este sentido, y en coherencia con lo ya presentado por Argentina en la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA, Santa Cruz de la Sierra 2010) ante la Organización de Estados Americanos en 2011 y 2012, y con los aportes realizados en el marco de las IX CMDA (Punta del Este 2012), a continuación se exponen los principales elementos que a nuestro entender fundamentan la necesidad llevar a cabo un proceso de revisión que genere propuestas consensuadas para articular un actualizado **Sistema Interamericano de Cooperación en Defensa**.

II

Instrumentos y Componentes del Sistema Interamericano de Defensa (SID)

A efectos del presente debate, y de conformidad con la racionalidad de lo propuesto por la República Argentina en los ámbitos antes mencionados, se entiende por “instrumentos” aquellos elementos del Sistema Interamericano que conforman el plexo legal internacional (tratados, acuerdos, cartas, resoluciones y otros documentos

liminares) en materia de defensa; y por “componentes” aquellos arreglos institucionales creados para operacionalizar los primeros y que conforman explícita o implícitamente la arquitectura institucional del Sistema Interamericano y de la OEA. Con estos criterios, se considera que en materia de “instrumentos” el más relevante a revisar lo constituye el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y respecto de los “componentes” del Sistema que se propone analizar su actualidad y eficacia así como evaluar su pertinencia, los más importantes son: la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Colegio Interamericano de Defensa (CID). Asimismo, pese a no estar integradas formalmente al SID ni tener relación de dependencia con ningún órgano del referido sistema (aunque implícitamente formen parte de él), se visualiza que tampoco pueden quedar fuera del debate las respectivas Conferencias de Servicios de las Fuerzas Armadas Americanas: la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA); la Conferencia Naval Interamericana (CNI), y el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA). Finalmente, es preciso destacar que tampoco puede quedar ajeno a este análisis el papel a desempeñar a futuro de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA).

III

Fundamentos de la necesidad de revisión de los principales instrumentos y componentes del SID

El propósito y el diseño de los instrumentos del SID se configuraron en el contexto emergente de la Segunda Guerra Mundial (JID 1942; TIAR 1948) y tuvieron su desarrollo y posterior desempeño en el periodo de Guerra Fría (CID 1961; CNI 1959; CEA 1960; SICOFAA 1965) signado por el enfrentamiento político-ideológico y estratégico entre las dos superpotencias.

El desfasaje de los instrumentos centrales del SID, la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, se manifiesta en diversos factores que caracterizan la realidad actual:

- a. En primer lugar, el fin de la Guerra Fría y la consecuente transformación sustantiva del escenario estratégico internacional. El nuevo contexto plantea una realidad objetiva que no es atendida por la actual estructuración del sistema, que no modificó su doctrina original basada conceptualmente en la preparación para un ataque extra-continental y la solución de disputas intra-hemisféricas. Los intentos post Guerra Fría por amoldar la agenda y actividad de los componentes del SID a la atención de la problemática vinculada con cuestiones de seguridad pública, chocan con obstáculos insalvables que van desde la falta de idoneidad de los mismos componentes y sus integrantes, hasta la legislación interna de muchos de los países americanos, que delimitan claramente las cuestiones de defensa y seguridad.
- b. En segundo lugar, la emergencia de una “agenda positiva” en materia de defensa, que reemplazó la “agenda negativa” propia de la Guerra Fría. Es decir, la lógica tradicional de hipótesis de conflicto ha sido superada por relaciones interestatales donde prevalecen el diálogo y el respeto de los ordenamientos políticos y jurídicos internos, las medidas de confianza mutua y las acciones de cooperación y complementación en cuestiones de defensa.
- c. Tercero, una sustantiva modificación en el plano político-institucional a nivel hemisférico que, en el marco de una generalizada vigencia del Estado de Derecho, se reconoce y afirma la conducción política y civil de los sistemas de defensa nacionales, donde las instancias militares implementan dentro del marco de sus facultades legales las decisiones de los niveles de conducción política nacional. Esta “conducción política” de la defensa no se ha institucionalizado en órganos como la JID y el CID, ni tampoco en las Conferencias de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas americanas.
- d. Cuarto, la consolidación en Centro y Suramérica de una tendencia a la regionalización de la cooperación en materia de defensa que se ve reflejada, por

caso, en el afianzamiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, en el incremento de las actividades de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), y en los recientes arreglos de cooperación en defensa entre los países miembros del ALBA.

Los cuatro factores enunciados son fiel reflejo de que los instrumentos y componentes del SID han quedado obsoletos para los requerimientos de la actualidad, ya que su naturaleza y diseño obedecen a las necesidades de defensa colectiva que caracterizaron a la segunda mitad del siglo XX *y que hoy no revisten actualidad.*

En este nuevo marco, la JID, el CID y el TIAR presentan, cada uno de ellos en mayor o menor grado, las siguientes disfuncionalidades políticas e institucionales:

- a. el establecimiento de agendas institucionales autónomas, basadas en la autoasignación de misiones y funciones, reflejando una deficiente supervisión o control efectivo por parte de las instancias políticas nacionales y/o hemisféricas, que no replican a nivel interamericano el orden institucional imperante en nuestros países.
- b. la baja representatividad, ocasionada por la menguada membresía y escasa participación activa en estas instancias por parte del conjunto de países del Hemisferio, hecho que incide asimismo en su grado de legitimidad.
- c. los escasos resultados concretos y pertinentes para atender las necesidades de los países miembros en materia de cooperación en defensa.
- d. las dificultades crecientes en cuanto a su viabilidad presupuestaria, reflejadas en la dependencia del apoyo financiero y material de unos muy pocos países.

IV

Estos últimos denominadores comunes de disfuncionalidad política e institucional se presentan con características particularizadas en cada uno de estos instrumentos.

En cuanto a la JID, más allá de la expectativa generada por la reforma de su Estatuto en 2006, cabe destacar lo siguiente:

- a) no se ha desarrollado como un mecanismo representativo de los sistemas nacionales de defensa, dado que su desempeño institucional no efectiviza su naturaleza de instancia de asesoramiento técnico-militar de los órganos políticos de la OEA ni de los estados miembros.
- b) se constata una importante crisis de legitimidad, en razón de que de los treinta y cinco miembros del sistema hemisférico, tan sólo diecisiete Estados cuentan con algún tipo de representación en la JID: en el último año, por ejemplo, sólo once países han designado delegados con funciones exclusivas en esa institución.
- c) adolece de un anacronismo político institucional creciente, que impide reflejar acabadamente en el marco interamericano el esquema propio de un estado de derecho, constituido sobre la base de la representación y conducción civil de los sistemas de defensa nacionales, en donde las instancias militares implementan sin autonomía las decisiones de los niveles de conducción política;
- d) promueve, en contradicción con su Estatuto, una tendencia a diluir los límites entre las cuestiones de defensa y las de seguridad interior, materializada en la sistemática recurrencia a incorporar los asuntos relativos a la seguridad pública de los estados – los fenómenos conocidos como “nuevas amenazas”- como materia de trabajo de la organización. Al respecto, se han generado dudas acerca de la pertinencia de que la JID se vincule a tareas cuyo contenido excede el ámbito de la defensa, tal como las materias referidas a la seguridad pública que son del ámbito de competencia de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.

- e) presenta una realidad institucional poco productiva en cuanto a sus resultados concretos, que insume recursos humanos y financieros que no redundan en beneficios reales y efectivos ni para los Estados Miembros ni para la realidad interamericana.
- f) no ha logrado constituirse –siguiendo el punto anterior- en una instancia de consulta y asesoramiento relevante para los Estados parte ni ha generado resultados concretos, tal como surge de sus propios informes anuales.
- g) se registra una baja “participación” efectiva por parte de los Ministerios de Defensa de los países miembros en el desempeño ordinario de las actividades y tareas de la JID, tal como se constata en los bajos flujos de información que la Junta obtiene de los mismos para completar sus tareas, como se desprende de los propios informes elaborados por la Junta.

En el caso del **CID**, entre las disfuncionalidades de carácter particular merecen destacarse algunos aspectos como:

- a) su excesiva dependencia presupuestaria, de infraestructura y de personal, de unos pocos estados miembros. La OEA aportó en el último año US\$534,000, mientras que la nación anfitriona (Estados Unidos) aportó cerca de US\$1,200,000, además de 33 personas que componen el personal y las dependencias en Ft. Lesley J. McNair, donde funciona el CID. Por su parte, Canadá financió el Seminario de Apoyo a Operaciones de Paz, mientras que Brasil puso a disposición cerca US\$100,000 para traducción/interpretación al portugués.
- b) una estructura directiva no representativa de un organismo multilateral moderno. Desde su origen en 1961, el Director del Colegio siempre ha sido estadounidense, y oriundos de ese país ocupan otros cargos relevantes, como el de Jefe de Estado Mayor, Jefe de Operaciones, Subjefe de Estudios y otros. Virtualmente estos puestos permiten conducir el CID y tomar las principales decisiones en materia programática y contenidos doctrinarios, sin participación de los representantes de otros países.

Asimismo, la contratación de profesores y de la mayor parte del staff de retirados del CID es, en la práctica, una facultad discrecional de la Dirección del Colegio, no pasando la misma por la supervisión y/o aprobación del nivel político correspondiente.

En el caso del **TIAR**, entre las inconsistencias que caracterizan a su actual situación merece señalarse:

- a) de los 24 países que firmaron y ratificaron el Tratado, en el transcurso de estos años varios de ellos se han manifestado respecto de su obsolescencia, denunciando el Tratado o anunciando que iban a proceder en ese camino. Los Estados Unidos Mexicanos denunciaron el TIAR en 2001. Un año antes, ante el Consejo Permanente de la OEA el entonces presidente Vicente Fox explicó que el TIAR era un “caso grave de obsolescencia e inutilidad” y “una reliquia de la Guerra Fría”. De los 35 países del hemisferio, sólo 17 son miembros del TIAR.
- b) recientemente, en la última Asamblea General de la OEA (Bolivia, 2012), el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Bolivariana de Venezuela, la República de Nicaragua y la República del Ecuador anunciaron la denuncia formal del Tratado.

V

Conclusiones y Recomendaciones para el Debate

Lo expuesto constata la necesidad e importancia de debatir y actualizar la naturaleza, rol y funciones de los componentes del SID, en particular la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, sin perjuicio de la atención que oportunamente deberá dedicarse a las llamadas conferencias militares.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta que la estructura y funciones del SID no constituyen temas de carácter meramente diplomático o militar, sino que se trata de cuestiones de

naturaleza esencialmente política; por ello, es determinante que en el debate y consenso resultante participen las instancias jurisdiccionales nacionales que de manera primaria poseen competencia en materia de defensa y militar (particularmente los ministerios de defensa), como lo hace Argentina a través del presente documento que, como posición nacional, representa unívocamente a los ministerios de relaciones exteriores y defensa de nuestro país.

En función de lo expresado hasta aquí, y con el objeto de contribuir constructiva y activamente en este proceso, se propone a los Estados participantes considerar la adopción de los siguientes lineamientos y objetivos básicos para orientar el debate:

1. Configurar un esquema hemisférico idóneo para la preservación de la paz y la seguridad, basado en la “cooperación en defensa”, sustentada en el nuevo contexto histórico, signado por la institucionalidad democrática y el rol de la defensa como herramienta al servicio de la paz regional, hemisférica y global.
2. Incorporar como criterio fundamental para el diseño institucional de un sistema cooperativo en materia de defensa en el marco de la OEA, el principio vigente de conducción política de la defensa, representado institucionalmente por los Ministerios de Defensa, y el consecuente rol de las Fuerzas Armadas como asesores y ejecutores en el plano técnico-militar de las decisiones de la autoridad constitucional.
3. Derivado de los dos puntos anteriores, propugnar una formalización e institucionalización de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) en el nuevo Sistema Interamericano **de Cooperación en Defensa** como el foro principal de diálogo, consulta y cooperación en materia de defensa, sin desconocer el rol y la participación de las organizaciones subregionales.
4. Reemplazar las actuales estructuras predominantemente militares del SID, como la JID, el CID y las conferencias de servicio (CEA, CNI y SICOFAA), por un nuevo

esquema que incorpore a la CMDA al Sistema Interamericano de *Cooperación* en Defensa.

5. Definir los nuevos ámbitos y espacios de cooperación multilateral entre los países miembros que coadyuven a consolidar la paz y seguridad regional a través de medidas de confianza mutua, transparencia y acciones cooperativas tanto entre países como entre esquemas subregionales.

6. Garantizar que el futuro esquema reconozca a las instancias y mecanismos subregionales de cooperación en defensa (por caso, el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR), sirviendo la futura estructura del **Sistema Interamericano de *Cooperación* en Defensa** como un verdadero espacio o foro de diálogo y concertación de nivel hemisférico y coordinación interregional, subsidiario de los referidos agrupamientos, cumpliendo así un rol que ninguna instancia desempeña en la actualidad.

7. Propugnar que el nuevo esquema hemisférico de cooperación en defensa sea plenamente participativo, promoviendo activamente la incorporación de todos los países del continente.

8. Plasmar los referidos cambios en un nuevo marco jurídico internacional americano que refleje los principios, objetivos y compromisos asumidos por los estados partes.

9. Proyectar el nuevo esquema de cooperación hemisférica en defensa propiciando mecanismos de acercamiento con actores estatales y regiones extracontinentales, que compartan similares objetivos y valores de paz y seguridad internacional.