

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

El lugar de la cooperación en la defensa
Una mirada argentina sobre la Estrategia Nacional de Defensa

Alumno: Jalit, Jodor Roberto

Tutor: Diamint, Rut Clara

Firma del tutor

Junio 21, 2012

Índice:

1. Introducción	1
2. Antecedentes	3
3. Justificación	7
4. Puntos de Inicio	8
5. Convergencias y Divergencias	9
5.1. Motivo y Desarrollo Nacional	10
a. Motivo	10
b. Desarrollo Nacional	15
5.2 Industria Militar	17
5.3 Servicio Militar Obligatorio	19
5.4 Escenarios y Áreas de Interés	21
a. Escenario Internacional	21
b. Escenario Regional	23
c. Áreas de Interés	24
5.5 Concepción y Actitud	27
5.6 Contexto y Proceso de Transformación	29
5.7 Estructura del Sistema de Defensa	32
5.8 Fortalecimiento del Ministerio de Defensa	36
6. Conclusión	38
7. Bibliografía Selectiva	44

Resumen

A partir de 2001 los temas relativos a la seguridad tomaron relevancia en la región. En respuesta, Argentina y Brasil desarrollaron durante la última década, y publicaron recientemente un documento pertinente al área de defensa. De los mismos se pueden inferir la lógica de relación entre los países, los perfiles del sistema de defensa, y los lineamientos futuros que definen la cooperación entre los dos países. Dado que cada país construye su propio concepto de defensa, se identifican convergencias y divergencias entre los documentos. Así, se verifica la existencia de posibilidades para la cooperación en el área de defensa en entre los dos vecinos sudamericanos. Por último, los documentos de defensa reproducen las mismas características de la cooperación política y económica: presencia de interés nacional, y no práctica de mutua ayuda. Se argumenta que tales características limitan la trascendencia hacia una lógica de relación amistosa entre Argentina y Brasil.

Palabras Claves

Cooperación-Defensa-Argentina-Brasil -Libro Blanco de la Defensa-Estrategia Nacional de Defensa-Convergencias-Divergencias-Lógica de Relación-Rivalidad

1. Introducción

[NATO] es la única alianza militar, donde 28 países tienen una estructura de comando militar integrada. De esta manera, si la utilización de la fuerza se vuelve una necesidad, los países pueden tomar una decisión de manera rápida y actuar de la misma manera.

Ivo Daalder¹

Documentos como el *Libro Blanco de la Defensa* (LBD) y la *Estrategia Nacional de Defensa* (END) son la carta de presentación argentina y brasileña de defensa al mundo. Pero, ninguno de los dos documentos muestra deseos de establecer una estructura de comando militar integrada. Si la existencia de una amenaza común fuera la única razón para su establecimiento, y la amenaza no existiera; entonces, se puede concluir que Argentina y Brasil no necesitan una estructura militar de comando integrado. Sólo que la simplicidad de este argumento no encierra la compleja relación entre los vecinos del Cono Sur. Existe hoy entre Argentina y Brasil una asimetría relativa a favor del segundo que encierra una internalización incompleta de la norma, que se refleja en una relación caracterizada por la desconfianza.

Para Argentina y Brasil, también es importante la asimetría en la relación con Estados Unidos (EEUU). Y, desde finales de 2001, la defensa y seguridad son temas que dominan la agenda. Es allí donde las posiciones de Argentina y Brasil divergen entre sí, y con las de EEUU. Las administraciones norteamericanas impulsan un concepto de seguridad que no contempla nacionalidades², y promueve la construcción de amenazas comunes. Por eso la posible utilización de bases militares colombianas por Fuerzas Armadas (FFAA) de EEUU fue un tema que generó debate durante la cumbre de Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) de 2009.

Pero, ¿por qué la compra de 250 tanques de combate Leopard 1A5BR no genera preocupación en la Argentina? ¿Por qué no se construye una estructura de comando militar integrada? Porque, en palabras de Russell y Tokatlián, la relación entre Argentina y Brasil no se caracteriza por una lógica de amistad. Sí, es una relación donde la fuerza no es un recurso, pero no practica la mutua ayuda, y además, la internalización de la norma de

¹ Comedy Central (2012). May 8 – Ivo Daalder. En *The Daily Show with Jon Stewart*. Disponible: <http://www.thedailyshow.com/full-episodes/tue-may-8-2012-ivo-daalder> (acceso 26/05/12).

² Tulchin, J., Benítez, R., y Diamint, R. (2006), *El Rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros/Bononiae Libris. Pg. 23.

conducta es parcial. Estas últimas características describen una relación interestatal de cultura de rivalidad, que Argentina y Brasil no han podido trascender completamente³. Por último, los países no comparten amenazas tradicionales que exijan un frente común de acción, donde el uso de la fuerza sea el recurso prioritario.

Este trabajo analizará la relación entre Argentina y Brasil en el sector de defensa. Como la relación interestatal en los sectores político y económico, el sector de defensa reproduce las fragilidades culturales de aquellas dimensiones de la relación. No versará sobre las razones que dan origen a la cooperación en el sector, y tampoco sobre los motivos que aceleran o demoran dicha cooperación. Sólo se ocupará de identificar puntos de convergencia y divergencia entre los documentos de defensa que publicaron ambos países, y su efecto sobre la cooperación. Se tomará como referencia para describir la cooperación estratégica en defensa entre ambas repúblicas: el LBD y la END. Por último, se presentaran las reflexiones y conclusiones pertinentes.

Este trabajo se basa en la hipótesis de Wendt de que las relaciones interestatales con construcciones sociales.⁴ Tales construcciones llevaron a que Argentina y Brasil cooperaran a fines de la década de 1970. Cooperación que se profundizó durante la década de 1980 y 1990. Este proceso queda evidenciado en la trascendencia incompleta de la rivalidad lockeana en la relación entre Argentina y Brasil⁵. Y, que las fallas (baja internalización de la norma de conducta, y no práctica de la defensa mutua) identificadas por Russell y Tokatlián para la construcción de amistosa en las áreas económica y política, se replican en el área de defensa.

³ Russell, R., y Tokatlián, J. G., (2003). *La visión del otro: El Lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Pg. 12.

⁴ Wendt, Alexander (2009). *Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. Pg. 246-309.

⁵ Russell y Tokatlián (2003). Op. cit. Pg. 12.

2. Antecedentes

La simetría relativa del pasado de Brasil fue la base de la rivalidad que tuvimos; la asimetría de hoy va a hacer que la Argentina y Brasil tengan posiciones diferentes en muchos temas. Por eso hay que tirar las cartas de nuevo.

Roberto Russell⁶

Argentina y Brasil cooperaron estratégicamente por primera vez durante la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870). La próxima oportunidad, devino con el Incidente de Tampico y la posibilidad de guerra entre EEUU y México en 1914, que culminó con la mediación de Argentina, Brasil, y Chile. Más tarde, el 25 de mayo de 1915, se firmó el Pacto de Consulta, No Agresión, y Arbitraje⁷. Desde entonces, las posibilidades de cooperación estratégica entre Argentina y Brasil fueron escasas hasta finales de la década de 1970.

Durante la 1er. Guerra Mundial, Argentina se declaró neutral, mientras que Brasil tomó la misma posición hasta 1917⁸. Así, la cooperación estratégica se volvió imposible ya que no existió un espacio de cooperación donde converjan o diverjan las estrategias de ambas repúblicas. El fin de la guerra no mostró grandes cambios para la relación bilateral ya que durante la década de 1920 Argentina mantuvo una relación especial con Gran Bretaña (UK), y Brasil profundizaba relaciones con EEUU. La crisis económica de 1930 afectó gravemente a los países en vías de desarrollo, dependientes de un centro que observaba como sus economías se desmoronaban. Entonces, las preocupaciones de Argentina y Brasil ya no eran de seguridad, sino, económicas y políticas⁹. Además, la relación especial de Argentina con UK, y la relación que profundizaba Brasil con EEUU, redujo los contactos entre las dos repúblicas. Y, sin puntos de encuentro o enfrentamiento es imposible dilucidar oportunidades de cooperación.

La Segunda Guerra Mundial encontró a Brasil del lado de los Aliados a partir de 1941, mientras que la Argentina se debatía entre la neutralidad o alineación con el Eje hasta

⁶ Carpena, Ricardo (2010, julio 11). Siempre hubo una diplomacia paralela. *La Nación, Enfoques*. Disponible: <http://www.lanacion.com.ar/1283142-siempre-hubo-una-diplomacia-paralela> (acceso 26/05/12).

⁷ Paradiso, José (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Gel. Pg. 44.

⁸ Michael Duffy (2009). FirstWorldWar.com. Who declared war and when. Disponible: <http://www.firstworldwar.com/features/declarationsofwar.htm> (acceso 26/05/12).

⁹ Tulchin, Joseph S. (1990). *La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta. Pg. 125-130.

cerca de 1945. Para el final del conflicto, Brasil esperaba ser recompensado por su contribución al bando de los Aliados, liderado por EEUU. Recompensa que nunca llegó y repercutió negativamente sobre la relación bilateral. Por otro lado, Argentina ponía en práctica un nuevo modelo de inserción internacional porque la relación especial con Gran Bretaña se había agotado. Más importante aún, el centro de poder político y económico mundial, luego de la guerra, ya no era Londres sino Washington. Argentina desarrolló a partir de allí el *paradigma globalista* que otorgaba un lugar más importante a las relaciones con sus vecinos del Cono Sur¹⁰. A pesar de ello, y por diferentes razones, Argentina no logró cooperar en el plano estratégico con Brasil. Entonces, desde la Guerra de la Triple Alianza hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, no existieron oportunidades de cooperación en el área de defensa.

Recién en 1979 Argentina y Brasil dieron el puntapié inicial a una relación bilateral cooperativa, y comprometida con la reducción de la desconfianza que incluyó al área de defensa. La década de 1970 trajo gobiernos militares cuestionados y un sistema internacional con altos niveles de tensión. Pero 1979 fue un año especialmente revuelto para el sistema internacional porque el Ayatolá Jamenei promovió desde el exilio la salida del Sha Reza Pahlavi en enero, y mantenía cautivo a varios ciudadanos de EEUU; a mediados de año, el ejército Ruso ya estaba presente en Afganistán; y todos los países sufrían un recorte en la oferta mundial de petróleo. Entonces, habiendo perdido EEUU un aliado tan importante como Irán, al mismo tiempo que una ocupación de Afganistán por parte de Rusia era inminente, y el recorte de suministros de energía limitaba el crecimiento global, se configuraba un sistema internacional con altos niveles de tensión. El hecho de que las tensiones estén geográficamente alejadas de Sudamérica, permitió a los gobiernos argentino y brasileño relajarse –reforzado por la gran presencia de gobiernos militares ocupados con la seguridad interna. Así se pudo configurar un escenario donde la cooperación bilateral era posible y beneficiosa para ambas partes.

Las preocupaciones de EEUU en Medio Oriente, Asia Central, y el Sudeste Asiático otorgaron a la Argentina y Brasil un espacio de maniobra. Así, ante la falta de una visión de enemistad entre ambos vecinos, una salida diplomática al conflicto sobre la explotación de

¹⁰ Russell y Tokatlián (2003). Op. cit. Pg. 34.

los recursos fluviales del Alto Paraná fue posible¹¹. Con ese fin, se concibió el Tratado Tripartito sobre Corpus e Itaipú, suscripto el 19 de octubre de 1979 por Argentina, Brasil, y Paraguay. Allí, se asientan las bases del eje cooperativo Brasilia-Buenos Aires, reflejadas hoy en el ámbito económico, político, y defensa. Fue en torno a las negociaciones de este tratado que, en 1978 la Armada Argentina y la Marina de Brasil realizaron el primer ejercicio militar conjunto, llamado *Fraterno*. Sin embargo, la desconfianza mutua no desapareció completamente, y la cooperación en defensa se limitó a la realización de ejercicios militares conjuntos.

Recién con el retorno de la democracia en ambos países, la creciente asimetría comercial a favor de Brasil, y la mayor interdependencia de la década de los 80, Argentina y Brasil permitieron una reformulación sobre las percepciones mutuas. En palabras de Russell y Tokatlián, “Estos tres factores [recién mencionados] han favorecido el desarrollo de conductas e intereses que trascienden la cultura de rivalidad así como la emergencia de una incipiente estructura social de amistad en la que se aprecian signos de identificación positiva con el otro y en la que se cumple la regla de la no violencia”¹². Esto no quiere decir que la relación bilateral posea una lógica de amistad, sino más bien de una competencia sana donde se desarrollan proyectos comunes, el recurso a la fuerza no es una opción viable para la solución de controversias, pero que carece de una identificación universal con la norma de conducta. Por último, los autores reconocen dos fallas para el desarrollo de una relación amistosa: 1) bajo grado de internalización de normas, y 2) no se observa la regla de mutua ayuda.

A pesar de las fallas que caracteriza a la relación, la cooperación política y económica entre Buenos Aires y Brasilia comenzó de manera irreversible y continua a finales de la década de los 70, y se profundizó durante la década del 80 y 90. Ejemplos de ello son el Acuerdo Tripartito para la explotación conjunta de recursos fluviales, creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para un trato económico preferencial, votación conjunta en la reunión de la Organización Mundial de Comercio en Cancún, y la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Material Nuclear

¹¹ Resende-Santos, Joao. (2002). The origins of security cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*. Vol. 44. No. 4. Pg. 90.

¹² Russell y Tokatlián (2003). Op. cit. Pg. 12.

(ABACC)¹³. Al mismo tiempo, se desarrolló la cooperación en defensa entre Argentina y Brasil. De manera conjunta, Argentina y Brasil, han desarrollado el vehículo militar *Gaucha*, y, EMBRAER (Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.) contrató recientemente a FAdeA (Fábrica Argentina de Aviones S.A) para la fabricación de partes para el avión de carga *KC-390*¹⁴. Por último, si bien los dos países han realizado ejercicios militares conjuntos desde 1978, y reconocen similares áreas de interés para su seguridad (el Atlántico Sur es la más importante), la firma del primer acuerdo de cooperación en defensa se realizó recién en 2005¹⁵. Estos acontecimientos son la evidencia empírica de que la cooperación estratégica se desarrolló más allá de sus dimensiones políticas y económicas, y se expandió al área de defensa. Además, la cooperación en defensa, se desarrolla desde 1978 a través de ejercicios conjuntos, entrenamiento de personal militar, desarrollo de material bélico, y participación en operaciones militares de paz.

El Fin de la Guerra Fría y el atentado a la Torres Gemelas desató un nuevo interés por la seguridad regional. Los eventos han generado distintas respuestas dentro del hemisferio. Algunos países se adhirieron a la visión de seguridad propuesta desde EEUU, mientras que otros han tomado un camino más crítico¹⁶. Aquí se argumentará que Brasil ha tomado por lo menos un concepto de seguridad más amplio que la Argentina. Hecho que genera dificultades para la cooperación por la reticencia Argentina de securitizar temas que se relacionen con la seguridad interna.

¹³ Carasales, Julio César (1997). *De rivales a socios: El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. , Buenos Aires: AR Nuevohaver. Pg. 59.

¹⁴ Argentina y Brasil: Una agenda común. (sin fecha). *DefOnline, Defensa*. Accedido: 22/05/12. Disponible: <http://www.defonline.com.ar/?p=4474> (acceso 26/05/12).

¹⁵ Fracalossi de Moraes, Rodrigo (2010) *A cooperação Brail-Argentina na área militar: Da autonomia das forças armadas às relações estratégicas (1978-2009)*. Porto Alegre: Universidad Federal do Rio Grande do Sul. Pg. 19. Disponible en internet: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25894/000755381.pdf?sequence=1> (acceso: 26/05/12).

¹⁶ Tulchin, Benitez, y Diamint (2006). *Op. cit.* Pg. 17.

3. Justificación

Hoy, una buena defensa es tener la capacidad de decir 'no' cuando sea necesario.

Nelson Jobim¹⁷

Existen razones de política doméstica e internacional para un interés sobre la estrategia de defensa argentina y brasileña. Por el lado doméstico, las FFAA de ambas repúblicas padecen el castigo social de haberse desempeñado en la política. Las dictaduras militares durante las décadas de 1960 y 1970, urgidas por preocupaciones de seguridad interna fueron moneda corriente en Sudamérica. Tan común fue su presencia como los abusos de poder cometidos. Así, con el regreso de la democracia la política de defensa sufrió su pasado político, y perdió relevancia dentro del debate público. Lo importante es notar que las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, en Argentina, y Luiz Inácio da Lula, en Brasil, representan un cambio de postura sobre la política de defensa. Y, más específicamente, dar a la política de defensa un lugar dentro de la estrategia nacional, e integrarlos al debate político –aunque no repercuta en el debate público. No se trata del eco que genera el LBD o la END en el debate público, o si ese eco es mayor en Argentina que en Brasil. Se trata de que el gobierno argentino y brasileño publicó un documento sobre el sistema de defensa. Dos documentos que presentan el estado y proyecciones del sector de defensa, articulando la política de defensa con la estrategia nacional.

Por el lado internacional, el fin de la Guerra Fría eliminó la mayor amenaza para la región sudamericana¹⁸. A pesar de ello, la década de 1990 se vería convulsionado por la aparición de nuevos actores y conflictos. Conflictos que trascienden caracterizaciones tradicionales, y actores que trascienden fronteras. Ambos presentaron nuevos desafíos y oportunidades al sistema internacional. Algunos desafíos merecieron respuesta a través del derecho internacional con la organización de operaciones militares de paz. Operaciones de las cuales Argentina y Brasil han participado bajo mandato de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en varias oportunidades. Otros desafíos merecieron respuestas más duras.

¹⁷ Javier Lafuente (28/11/09) Una buena defensa es tener la capacidad de decir que no. *El País, Internacional*. Disponible: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/10/28/actualidad/1256684401_850215.html (acceso: 26/05/12).

¹⁸ Trinkunas, Harold (2007). Attention Deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America. *Latin American Review Research*. 42 (3), 79-85.

La ocupación de Afganistán es la mínima respuesta al desafío del terrorismo¹⁹. Y, la respuesta al narcotráfico difiere en cada nación. Resumiendo, Argentina y Brasil estructuran sus sistemas de defensa ante la ausencia de amenazas tradicionales.

En fin, la existencia de la END y el LBD brinda la oportunidad de observar la estructura del sistema de defensa y la organización de las FFAA de Argentina y Brasil. Además, se puede identificar en los documentos las guías establecidas para el desarrollo del sector de defensa en las próximas décadas y de que manera planea enfrentar el escenario internacional. También se puede identificar el rol que deben cumplir las FFAA en el plan nacional de desarrollo. Esto se logró durante el gobierno de Kirchner y Fernández (2003-2010) y Lula (2003-2010) en *el sector olvidado*²⁰ por el estado. Lo que se logró es la definición de un concepto importante para la seguridad del Estado: defensa. Concepto que encuentra características particulares en cada documento.

4. Puntos de Inicio

Poner fuerzas armadas bajo el control de un comando solo puede ser logrado si una nación toma la responsabilidad política y militar de la operación, y provee fuerzas armadas con una estructura de comando que se extienda desde el comandante de la operación hacia abajo, hasta el nivel táctico.

René Van Veberen²¹

Este trabajo se basa en la hipótesis de Wendt respecto de que las relaciones interestatales son construcciones sociales²². La cooperación política y económica desarrollada a partir de la década del 80 entre Argentina y Brasil, se profundizó durante la década del 90, y atribuimos estos cambios a las decisiones de los gobiernos de Kirchner y da Silva. Con lo cual se entendería el concepto de Wendt, ya que fueron las *construcciones sociales* de esos gobiernos las que generaron un nuevo tipo de relación bilateral. En este proceso se evidencia la trascendencia de la rivalidad lockeana en la relación entre

¹⁹ Lafranchi, Howard (21/05/12). US to Pakistan: reopen supply route and we can leave faster. *Christian Science Monitor, Foreign Policy*. Disponible: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2012/0521/US-to-Pakistan-reopen-supply-route-and-we-can-leave-Afghanistan-faster> (acceso: 26/05/12).

²⁰ Trinkunas, Harold (2006). Op. cit. Pg. 76.

²¹ Van Veberen, René (1993). Military cooperation: What structure for for the future. *Challiot Paper*. 6. Pg. 6.

²² Wendt, Alexander (2009). *Social theory of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press. Pg. 1.

Argentina y Brasil²³, o sea que se quiere poner relevancia sobre una mayor coordinación política entre las dos repúblicas. Y, que las fallas (baja internalización de la norma de conducta, y no práctica de defensa mutua) identificadas por Russell y Tokatlián para la construcción de una imagen amistosa, se replican en el área de defensa.

Por lo expuesto, se argumentará que las diferencias entre los sistemas de defensa nacional de Argentina y Brasil existen, y que son producto de una relación lockeana con baja internalización de la norma de conducta kantiana. Ese grado de internalización, mediado por el interés propio presente en los motivos que impulsan a cada documento, evidenciado en la desconfianza mutua, característica de la relación, inhibe la construcción de una estructura de comando militar integrada que permita la mutua defensa.

En función de esta perspectiva señalada, el siguiente análisis se ocupará de los siguientes temas: 1) identificar diferencias en la construcción del sistema de defensa de Argentina y Brasil, basados en el LBD y END respectivamente, 2) demostrar que dichas diferencias son un obstáculo en la construcción de una cultura de relación interestatal amistosa, y 3) argumentar que las mismas diferencias generan oportunidades de cooperación. Se espera confirmar las conclusiones presentadas por Russell y Tokatlián sobre la relación entre Argentina y Brasil²⁴, y demostrar que la cooperación en el área de defensa enfrenta desafíos similares a los de otras áreas. En otras palabras, Argentina y Brasil jamás han desarrollado una relación con basada en la enemistad; sí, se ha desarrollado una relación con lógica de rivales que ha sido trascendida en las últimas décadas. Por último, la trascendencia hacia una lógica de amistad es incompleta porque la relación se caracteriza por la ausencia de un esquema de mutua defensa y la presencia de interés propio.

5. Convergencias y Divergencias

En este apartado se identificarán las convergencias y divergencias entre los documentos de defensa argentino y brasileño: el LBD y la END. Este no es un análisis que abarque todos

²³ Russell y Tokatlián (2003). Op. cit. Pg. 12.

²⁴ Russell y Tokatlián (2002). El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*. Vol. 42. No. 167. Pg. 424.

los aspectos donde coinciden y difieren los documentos. Pero son aquellos aspectos que a grandes rasgos definen la política de defensa de cada país.

5.1. Motivo y Desarrollo Nacional

A continuación se detallan dos aspectos comunes entre los documentos de defensa. Más allá de las diferencias, Argentina y Brasil expresan claramente los motivos que impulsan su defensa externa. Por último, ambas repúblicas desean articular la defensa con el desarrollo nacional. A continuación se analizan más profundamente los puntos presentados.

5.1.a Motivo

El motivo es la razón detrás de una política, y puede encontrarse en varios argumentos, independientes o conjuntos. En palabras de Costa Vaz y Jácome, “una de las principales características de la seguridad en Suramérica hoy en día, y de la cooperación en seguridad, es la diversidad de enfoques así como de agendas”²⁵. Por eso es natural que Argentina y Brasil esgriman distintos motivos para la confección de su política de defensa. Estos motivos están íntimamente relacionados con la historia de cada república, la situación actual macroeconómica del Estado, la utilidad derivada del instrumento de defensa, entre otros. Aquí nos referiremos a los documentos de defensa publicados por Argentina y Brasil.

La END, al respecto dice lo siguiente “Brasil disfruta, a partir de su estabilidad política y económica, una posición de destaque en el contexto internacional, lo que exige una nueva postura en el campo de la Defensa, a ser consolidada por medio del involucramiento del pueblo brasileño”²⁶. Entonces, se infiere que el motivo para la confección de la END es la nueva situación político-económica. Situación que exige un replanteamiento de la estrategia de defensa. El análisis no es incorrecto porque Brasil se ha

²⁵ Costa Vaz, Alcides y Jácome, Francine. (2009). El consejo de defensa suramericano: Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Suramérica. En *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (1-8). Disponible en: http://www.claei.org.mx/default/1_newsletter/SEGURIDAD-DEFENSA-SUDAMERICA-boletinmayo.pdf (acceso: 26/05/12).

²⁶ Ministerio de Defensa (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*. Brasilia: Ministerio de Defensa. Pg. 5.

abocado a una política exterior más activa²⁷, como parte de su posición ascendente en el mercado internacional²⁸. A pesar de ello, el gasto en defensa no sufrió grandes cambios como porcentaje del producto bruto interno (PBI), pero sí en su valor real (ver tabla No. 1). Esto se debe a que el presupuesto de defensa creció por encima del PBI (ver gráfico No. 1). En fin, la variable –desarrollo político y económico– que incentiva el desarrollo de la END es de naturaleza endógena, y se refleja en un aumento del presupuesto bruto de defensa. En otras palabras, existe un interés nacional detrás de la publicación de la END.

Tabla 1: PBI, Gasto Defensa como % de PBI, y Valor Absoluto de Gasto para Argentina y Brasil

Año	PBI (Bra)	% PBI	V.A.*	PBI (Arg)	% PBI	V.A.*
2000	1234,42	1,8	22,2	338,31	1,1	3,7
2001	1278,91	2	25,6	330,70	1,2	4
2002	1334,13	1,9	25,4	299,45	1,1	3,3
2003	1377,81	1,5	20,7	333,12	1,1	3,7
2004	1494,69	1,5	22,4	372,73	1	3,7
2005	1584,6	1,5	23,8	419,10	0,9	3,8
2006	1700,54	1,5	25,5	469,27	0,9	4,2
2007	1856,48	1,5	27,9	524,61	0,9	4,7
2008	1995,61	1,5	29,9	572,64	0,8	4,6
2009	2003,67	1,6	32,1	583,51	1	5,8
2010	2178,53	1,6	34,8	644,3	0,9	5,8

*V.A.= valor absoluto en miles de millones de dólares corrientes.

Fuente: Index Mundi, CIA Factbook, y Fondo Monetario Internacional. De elaboración propia.

El motivo enmarca los objetivos propuestos por los documentos, y son planteados por la END de la siguiente manera. “El Plan se centra en las acciones estratégicas de mediano y largo plazo y objetiva modernizar la estructura nacional de defensa, actuando en tres ejes fundamentales: reorganización de las Fuerzas Armadas, restructuración de la industria brasileña de material de defensa y política de composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas”²⁹. La modernización de la estructura de defensa es el objetivo y se plantean tres ejes para su concreción. Más específicamente, los ejes implican “redefinición

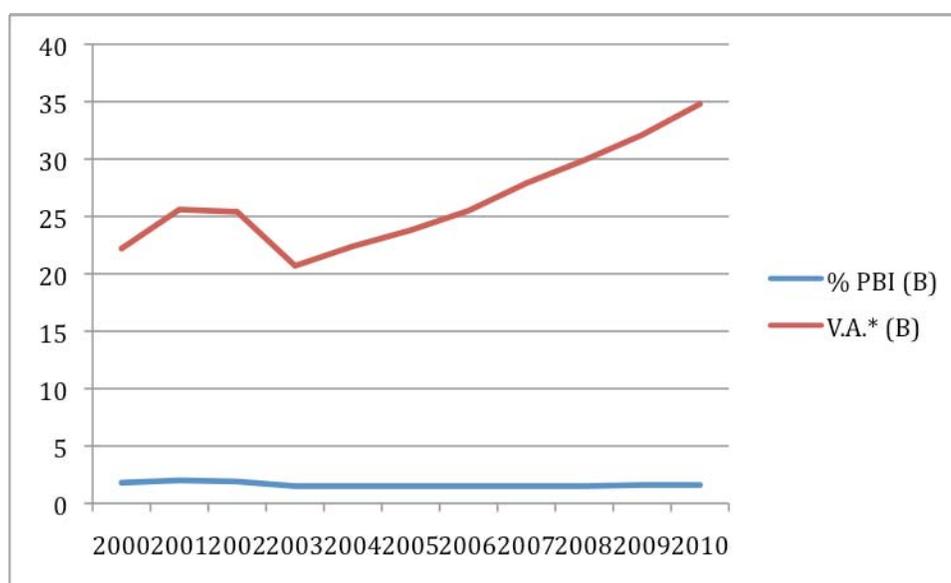
²⁷ Almeida, Paulo Roberto de. (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 47, 162-184. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292004000100008&script=sci_arttext (acceso: 26/05/12).

²⁸ *Index Mundi* ubica a Brasil en la posición 8 por el tamaño de su PBI, y 87 por su gasto militar. Argentina figura 23 y 147, respectivamente. Disponible en: www.indexmundi.com (acceso 25/05/12).

²⁹ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 5.

del papel del Ministerio de Defensa y la enumeración de directrices estratégicas relativas a cada fuerza...asegurar que la atención a las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas se apoye en tecnologías bajo dominio nacional...[y] garantizar que las Fuerzas Armadas reproduzcan, en su composición, su propia Nación”³⁰. Inferimos entonces que la misión del sistema de defensa ya no es el mismo que antes, o que por lo menos merece una revisión. Al mismo tiempo, exige autonomía tecnológica y FFAA representativas de la sociedad, resaltando la impronta nacional del documento.

Gráfico 1: Gasto Defensa de Brasil y Valor Absoluto Gasto Defensa (en miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Index Mundi, CIA Factbook, y Fondo Monetario Internacional. De elaboración propia.

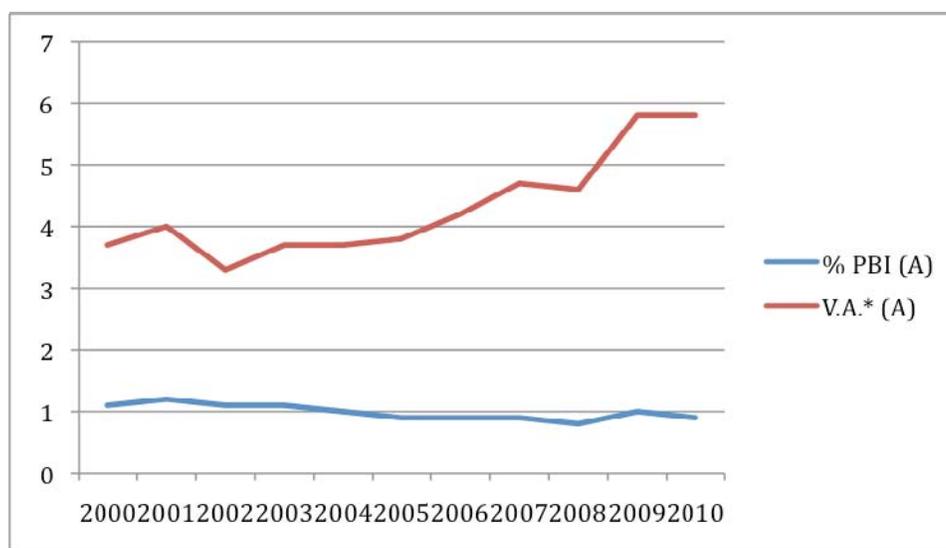
Por otro lado, el LBD esgrime un motivo distinto para su creación. De la primer sección del LBD, firmado por la Presidente de la Nación Argentina, titulada *Presentación*, se extrae la siguiente cita, “Era propia de esta lógica falazmente economicista la ausencia de un efectivo gobierno de la política de defensa que estableciera los objetivos políticos y condujera las reformas necesarias para adecuar al Ministerio de Defensa (MD) y las Fuerzas Armadas (FFAA) a las nuevas realidades regionales y globales y...necesidades de materia de defensa de la Nación”³¹. He aquí la primera similitud entre la END y el LBD: la naturaleza endógena de la variable motivacional. Sin embargo, la variable que ambos

³⁰ Idem. Pg.5-6.

³¹ Ministerio de Defensa (2010). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Pg. 5.

documentos toman no es la misma. En el caso del LBD, es la *lógica falazmente economicista* (la variable de la END es el desarrollo político y económico reciente) de la década de 1990 que sostiene una estructura de defensa ineficiente. Lo que Nogueira atribuye a la “tarea colectiva aún pendiente en la mayoría de los países latinoamericanos [de] un debate profundo, serio e informado en torno a la cuestión de la defensa”³². Esta falta de debate público, se ve contrastada con un crecimiento del presupuesto para el sector –al igual que Brasil- mayor al del PBI durante la primer década del último milenio (ver gráfico No. 2).

Gráfico 2: Gasto Defensa de Argentina y Valor Absoluto Gasto Defensa (en miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Index Mundi, CIA Factbook, y Fondo Monetario Internacional. De elaboración propia.

El objetivo presentado por el LBD también es distinto del presentado por la END. Así, podemos leer en el LBD que “el Ministerio de Defensa con directivas precisas del Comandante en Jefe se embarcó en un proceso de transformación estructural que buscó dimensionar, y articular el Sistema de Defensa para que optimice su contribución al desarrollo del Estado argentino”³³. Debido a la fragilidad del sistema de defensa, consecuencia de las políticas ineficientes del pasado, el objetivo del LBD es presentar un estado del sistema de defensa para poder encarar las reformas necesarias. En línea con esto

³² Martínez Nogueira, Roberto. (2004). El sector público olvidado: La defensa. Institucionalidad y capacidades gubernamentales. *Reforma y desarrollo del Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo*. Disponible en: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_034.pdf (acceso: 26/05/12).

³³ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 7.

último, la ex-ministro de Defensa Nilda Garré, decía que “La industria aeronáutica tiene una fuerza multiplicadora en cuanto a la actividad y estoy segura que en la Argentina esa fuerza vamos a recuperarla”³⁴ Este objetivo es hacia adentro del Estado, al mismo tiempo existe otro hacia fuera del mismo. Este último, y con énfasis en la región suramericana, es la eliminación de los “últimos resabios de discordia que pudieran existir entre nuestros pueblos”³⁵. En fin, el LBD presenta dos objetivos, uno interno y otro externo; el primero nacionalista, el segundo sudamericano, ambos complementarios.

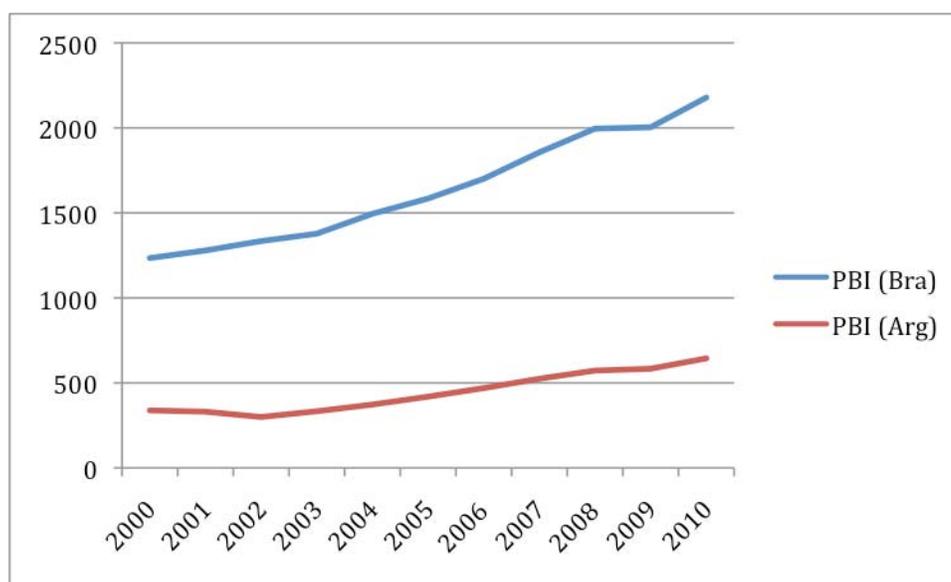
Los dos objetivos identificados en el LBD y arriba presentados, forman parte de un gran corolario. El mismo se expresa de la siguiente manera: “Por medio de este documento aspiramos a que cualquier ciudadano pueda comprender para que y por que se asignan los recursos públicos que se transfieren a este sector del Estado”³⁶. Resumiendo, la transparencia es el eje fundamental del LBD, en el cual se apoyan la transformación estructural (objetivo interno) y eliminación de discordias (objetivo externo).

El análisis demuestra la existencia de diferencias motivacionales y objetivos en materia de defensa. Las mismas serán un obstáculo para la cooperación entre Argentina y Brasil hasta que no se movilice la voluntad necesaria para su armonización. La END y el LBD proponen un modelo de desarrollo para el sector de defensa, pero el LBD acentúa la necesidad de transparentar mientras que la END hace esfuerzos por la actualización del sector de defensa. Por ello, el camino hacia ambos objetivos es distinto, y los medios para su obtención también. Además, el mayor crecimiento del PBI de Brasil acentuó la brecha de capacidades existentes de las FFAA de cada república, a favor del mismo (ver gráfico No. 3).

³⁴ Se recuperará la industria aeronáutica, manifestó Garré. (2010, junio 4). *La Prensa, Política*. Disponible en internet: <http://www.laprensa.com.ar/360609-Se-recuperara-a-la-industria-aeronautica-manifesto-Garre.note.aspx> (acceso: 26/05/12).

³⁵ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit.. Pg. 8.

³⁶ Idem. Pg. 8.

Grafico 3: PBI Argentina vs. Brasil (2000-2010)

Fuente: Index Mundi, y Fondo Monetario Internacional. De elaboración propia.

Por último, hay que notar que el aumento del gasto de defensa de las repúblicas, según RESDAL³⁷, es producto del componente presupuestario: gasto en personal. En otras palabras, el aumento presupuestario del sector defensa se dedica a sueldos, y no al aumento de capacidades materiales del sector. En otras palabras, las motivaciones de los documentos configuran sistemas de defensa diferentes. Sin embargo, las discordias entre Argentina y Brasil han sido históricamente resueltas por medios pacíficos. Así, las discordias presentes deben ser interpretadas como oportunidades de cooperación, y las improntas nacionalistas como obstáculos a la misma que deben ser superadas.

5.1.b Desarrollo Nacional

El segundo punto en común que se puede distinguir entre el LBD y la END, es la presentación de la defensa como un elemento constitutivo del desarrollo nacional. El significado de desarrollo nacional no será aquí tratado. Importa el hecho de que ambas

³⁷ RESDAL, Atlas Comparativo de la Defensa en America Latina y el Caribe, Pg. 52. Disponible en internet: <http://www.resdal.org/atlas/atlas10-ing-12-brazil.pdf> (acceso: 26/05/12).

repúblicas entiendan a la defensa nacional como un elemento necesario para alcanzar ese desarrollo. A pesar de las similitudes, también existen diferencias en este aspecto.

La END otorga una sección al tratamiento de la defensa nacional como elemento constitutivo del desarrollo nacional. En ella dice lo siguiente, “La estrategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Esta motiva aquella. Aquella suministra escudo para esta”³⁸. Es decir que la relación entre política de defensa y desarrollo nacional en Brasil se da por medio de dos vías: como escudo protector del desarrollo, y como parte del motor que impulsa ese desarrollo. Ya por junio del año 2010, Nelson Jobim, entonces Ministro de Defensa de Brasil, al disertar durante un seminario de seguridad, remarcaba que la estrategia nacional de defensa es una política de estado³⁹. Es así que se puede afirmar la relevancia de la industria de defensa para la gran estrategia.

La complementación del desarrollo nacional con la política de defensa en Argentina se ve de la misma manera. “La República Argentina concibe su política de defensa integrada a su estrategia de desarrollo nacional. No hay defensa sin una economía que la sustente, ni modelo viable de desarrollo que no renuncie a la capacidad de neutralizar agresiones externas”⁴⁰. Pero el LBD y la END difieren en los orígenes de esta preocupación por la relación entre el desarrollo y la defensa. Así lo podemos constatar en las palabras de la Presidente de Argentina en su presentación del LBD, que dice lo siguiente: “La crisis económica, social y política de 2001 puso de manifiesto los límites de un crecimiento basado en la especulación financiera, dejó claro que debíamos retomar el sendero del desarrollo económico con inclusión social, reconstruyendo nuestra estructura industrial, prestando especial atención en esta fase a las nuevas tecnologías”⁴¹. A diferencia de Brasil que resalta su desarrollo económico y político para la actualización del sistema de defensa, Argentina resalta la crisis económica, social, y política de 2001.

Concluyendo, el desarrollo nacional –o gran estrategia nacional, comprende al sector de defensa. Ambas repúblicas hacen hincapié en la importancia del sector industrial

³⁸ Ministerio de Defensa (2008). Estrategia Nacional de Defensa. Pg. 8.

³⁹ Jobim diz que estratégia de defesa é política de estado. (2010, junio 2). *Diario A Tarde, Eleições*. Disponible en internet: <http://atarde.uol.com.br/politica/noticia.jsf?id=2805933> (acceso: 26/05/12).

⁴⁰ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 19.

⁴¹ Idem. Pg. 4.

de defensa para el desarrollo y dominio nacional de tecnologías avanzadas. Sin embargo, los motivos se derivan de situaciones temporales políticas, económicas y sociales distintas. La Argentina quiere recuperar el terreno perdido durante la década de 1990, y Brasil quiere aprovechar su buen momento para avanzar sobre terreno virgen. Importante es el hecho de que ambas repúblicas pueden identificar al *desarrollo nacional* como un denominador común desde el cual proyectar esquemas de cooperación en el sector de defensa. Desarrollo nacional que se relaciona íntimamente con la reactivación de la industria de defensa en la Argentina, y con la ampliación de capacidades en Brasil.

5.2. Industria Militar

Ambos documentos, END y LBD, resaltan la importancia del sector de investigación, desarrollo, y producción de material bélico como un campo estratégico. A pesar de esto, la administración de esta área difiere sensiblemente en ambos casos. Específicamente, nos referimos a las maneras de financiar al sector. La END promueve la participación del sector privado en la producción bélica. Mientras que el LBD muestra como el Estado argentino ha tomado progresivamente mayores responsabilidades en esta área.

Con el objetivo de desarrollar vehículos lanzadores de satélites y tecnologías de encaminamiento remoto, tecnologías de comunicación en red, dominio del ciclo de combustible nuclear, la END promueve un enfoque de políticas de capacitación de recursos humanos y reformas económicas varias⁴². Al mismo tiempo, “El componente estatal de la industria de material de defensa tendrá por vocación producir lo que el sector privado no pueda proyectar y fabricar a corto y mediano plazo, de modo rentable”⁴³. Aquí, está el contraste más relevante con el LBD, porque el Estado brasileño está dispuesto a financiar al sector privado dedicado a la industria de defensa. Esto se pone de manifiesto cuando la END propone “modificaciones en la legislación referente al régimen jurídico y económico especial para compras de productos de defensa junto a las empresas nacionales...a la tributación incidente sobre la industria nacional de material de defensa...a la línea de crédito especial [y a los] procedimientos de garantías para contratos de exportación de

⁴² Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 34.

⁴³ Idem. Pg. 35.

producto de defensa”⁴⁴. En otras palabras, el Estado brasileño debe garantizar los emprendimientos privados en el sector de defensa. Este modelo asegura una industria competitiva, alejada de los avatares de la política de un gobierno de turno, y además, aleja de la tentación militar belicosa, áreas sensibles del poder político.

Por el lado del LBD, el Estado es el principal impulsor y no contempla la participación de actores privados en el sector. “Desde la salida de la crisis del 2001 la política industrial del Estado ha centrado...sus esfuerzos en la recuperación e incremento de las capacidades productivas del país”⁴⁵. Algunos ejemplos de esta política industrial son la recuperación de los astilleros TANDANOR, Domecq García (rebautizado Almirante Storni), y la FAdeA. Es oportuno resaltar que el Estado argentino tiene una larga historia como investigador, desarrollador, y productor de material bélico, obteniendo en varias oportunidades capacidades únicas en la región. Ejemplo de esto son la fundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, fabricación de los Aviones Pulqui I y II, y el desarrollo del Tanque Argentino Mediano. Al mismo tiempo, es relevante notar que muchos de estos emprendimientos entraron en una etapa corrupta y deficitaria que desembocó en su privatización durante la década de 1990.

Resumiendo, como afirma Moraes, Argentina ha perdido capacidades en el desarrollo de material bélico⁴⁶. Pero a partir de 2001 el Estado ha tomado nota de ello y cambió el sentido de su política de defensa, como lo afirma el LBD. Se desprende entonces que, es el Estado el mayor impulsor de la industria militar en Argentina, y que a diferencia de Brasil, no busca participaciones del sector privado. Por otro lado, la END deja en claro hasta el cansancio que la industria militar en Brasil no depende exclusivamente del impulso estatal, pero sí de su apoyo económico y fiscal. Esta situación dificulta la cooperación porque los actores no son equivalentes ya que la política argentina promueve valores opuestos. El Estado argentino recorre el camino inverso al brasileño sobre el sector de defensa al disminuir el rol de actores privados. En otras palabras, la posición de Argentina y Brasil en este aspecto son opuestas.

⁴⁴ Idem. Pg. 61.

⁴⁵ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 285.

⁴⁶ Fracalossi de Moraes, Rodrigo. (2011). A industria da defesa na Argentina, *Boletim de Economia e Política Internacional*. 6 (abril-junio), 49-61.

5.3. Servicio Militar Obligatorio

Este punto es el que mayor contraste ofrece entre los dos documentos. La END promueve una ampliación del servicio militar obligatorio y la instauración de un servicio civil complementario. Por otro lado, el LBD deja en claro que Argentina abandonó esta práctica a mediados de la década de 1990.

El trinomio fundamental de la END exige reorganizar las FFAA. Con un ojo en la elasticidad, y definida como “la capacidad de aumentar rápidamente el dimensionamiento de las fuerzas”⁴⁷, el servicio militar obligatorio y el servicio civil obligatorio serán la fuente de esa elasticidad⁴⁸. “La base de la defensa nacional es la identificación de la Nación con las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas con la Nación...El Servicio Militar Obligatorio será, por eso, mantenido y reforzado”⁴⁹, sentencia la END. En otras palabras, la END propone complementar la expansión del servicio militar obligatorio con un servicio civil obligatorio. “Las Fuerzas Armadas se pondrán en el rumbo de tornar el Servicio Militar realmente obligatorio...al Servicio Militar Obligatorio será instituido el Servicio Civil”⁵⁰, afirma la END. La propuesta incluye el incremento de cupos disponibles para el servicio militar obligatorio, y la organización de un servicio civil obligatorio. Propuesta que encontraría recursos humanos en los 15 millones de ciudadanos brasileños que alcanzaron la edad del servicio en los últimos 10 años. (ver tabla 2 y gráfico 4)

En la Argentina, el servicio militar obligatorio tiene un antecedente que merece ser notado: la muerte del soldado conscripto Omar Carrasco. El desempeño de las FFAA ya era cuestionado por su desempeño político, y la muerte del conscripto en tiempos democráticos devolvió a las FFAA al centro del debate político. Consecuentemente, se reemplazó la ley No. 3948, por la ley No. 24429. “La ley estableció el reclutamiento voluntario como fuente ordinaria de incorporación de tropa en Argentina, sustituyendo a la conscripción obligatoria”⁵¹, afirma el LBD. Así, la Argentina pasó a ser parte del grupo de países

⁴⁷ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 24.

⁴⁸ Nota: Uruguay, Chile, Perú, y Ecuador son los países sudamericanos que tienen un servicio militar voluntario. Colombia, Venezuela, Paraguay, y Brasil son los países que mantienen un servicio militar obligatorio.

⁴⁹ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 37.

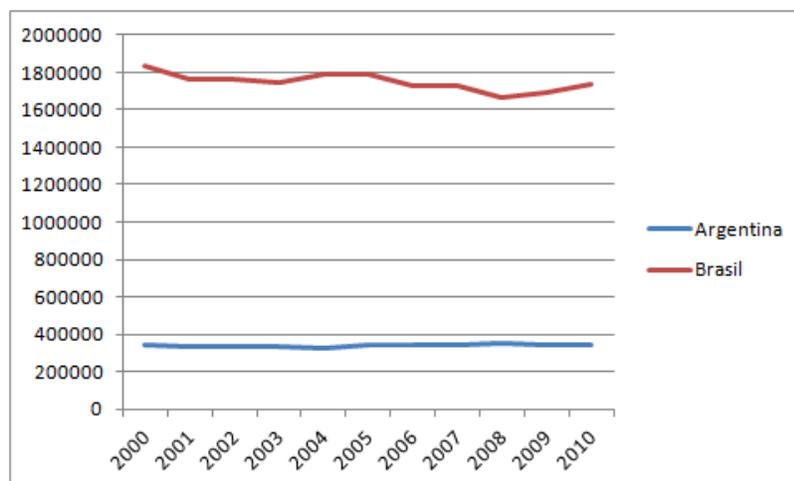
⁵⁰ Idem. Pg. 38.

⁵¹ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 78.

sudamericanos que no poseen un servicio militar obligatorio. Además, la presentación de un proyecto para la creación de un servicio civil en la Argentina, a desarrollarse en dependencias militares, ni siquiera obtuvo quórum para ser debatido en el Congreso. Por último, el proyecto fue recipiente de duras críticas por parte de la ex-ministro de defensa, Garré⁵², y de la presidente, Cristina Fernández.

Tabla 2 y Gráfico 4: Ciudadanos que anualmente alcanzan edad de servicio militar obligatorio

	Argentina	Brasil
2000	341544	1830195
2001	335085	1762740
2002	335085	1762740
2003	331011	1744148
2004	327738	1788495
2005	344575	1785930
2006	344575	1731648
2007	344575	1731648
2008	348310	1666791
2009	341590	1690031
2010	339503	1733168



Fuente: The World Factbook (2010). De elaboración propia.

Brasil y Argentina están en lados opuestos sobre los métodos de conscripción. El primero, lo sostiene, pretende expandirlo y complementarlo. Mientras que el segundo, lo modificó, es voluntario, y no tiene proyectos para su expansión. Las diferencias pueden encontrarse en la historia reciente de las FFAA, y la percepción del servicio militar como una herramienta social positiva. Esta diferencia no es un obstáculo para la cooperación en defensa porque lo importante es que cada república invierta en recursos humanos para cada esquema de cooperación. En otras palabras, un servicio militar obligatorio asegura la disponibilidad de recursos humanos para esquemas de cooperación, al mismo tiempo que reduce la compatibilidad entre los sistemas de defensa.

⁵² Garré alertó que no es viable el proyecto de un nuevo servicio civil para jóvenes (2010, octubre 30). DERF Agencia Federal de Noticias, Declaraciones. Disponible en internet: http://www.derf.com.ar/noticias.asp?cod_des=369982&ID_Seccion=33&fecemi (acceso: 26/05/12).

5.4. Escenarios y Áreas de Interés

Argentina⁵³ y Brasil⁵⁴ elaboran para el logro de sus objetivos un plan estratégico por capacidades. Por eso, entender los desafíos y desafíos que afrontan dentro del sistema internacional, y la definición de prioridades tiene su lugar dentro de los documentos. En otras palabras, las capacidades materiales argentinas y brasileñas no son suficientes para enfrentar con la misma intensidad todas las amenazas que el sistema internacional les presenta. Como tampoco pueden estar presentes en cada rincón del globo. En ese sentido es que Argentina y Brasil formulan un plan estratégico de defensa por capacidades. El mismo, para su confección, identifica las principales características del escenario internacional y las aéreas de interés para su desarrollo.

5.4.a Escenario Internacional

En la primera sección de este trabajo, se notó que la END destaca el momento político y económico favorable. Además, “Brasil no tiene enemigos en el presente”⁵⁵. En otras palabras, Brasil no identifica amenazas tradicionales⁵⁶. Al mismo tiempo, la hipótesis de empleo “Es formulada considerándose el alto grado de indeterminación e imprevisibilidad de amenazas al País”⁵⁷. Podemos afirmar entonces que, Brasil no reconoce amenazas estatales pero sí de otras características.

Para la Argentina, el LBD describe un escenario global con “desequilibrios recurrentes, afectando su estabilidad y sustentabilidad,” un “desplazamiento del centro de gravedad del poder mundial desde el núcleo euroatlántico hacia la cuenca Asia-Pacífico,” países emergentes “reclamando un mayor peso en la gobernanza global a través de diferentes foros,” en el cual Estados Unidos detenta una supremacía indiscutida⁵⁸. Y, “En el marco de este esquema se presentan cíclicas tensiones entre las políticas de poder y la

⁵³ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Capítulo XV.

⁵⁴ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg.16.

⁵⁵ Idem. Pg.16.

⁵⁶ Para una presentación de las visiones tradicional y nueva sobre los estudios de seguridad y su objeto de análisis, ver Krause, Keith y Williams, Michael C. (1997). En Krause, K. y Williams, M. C. (Ed.), *Critical security studies: Concepts and cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press. Capítulo 2.

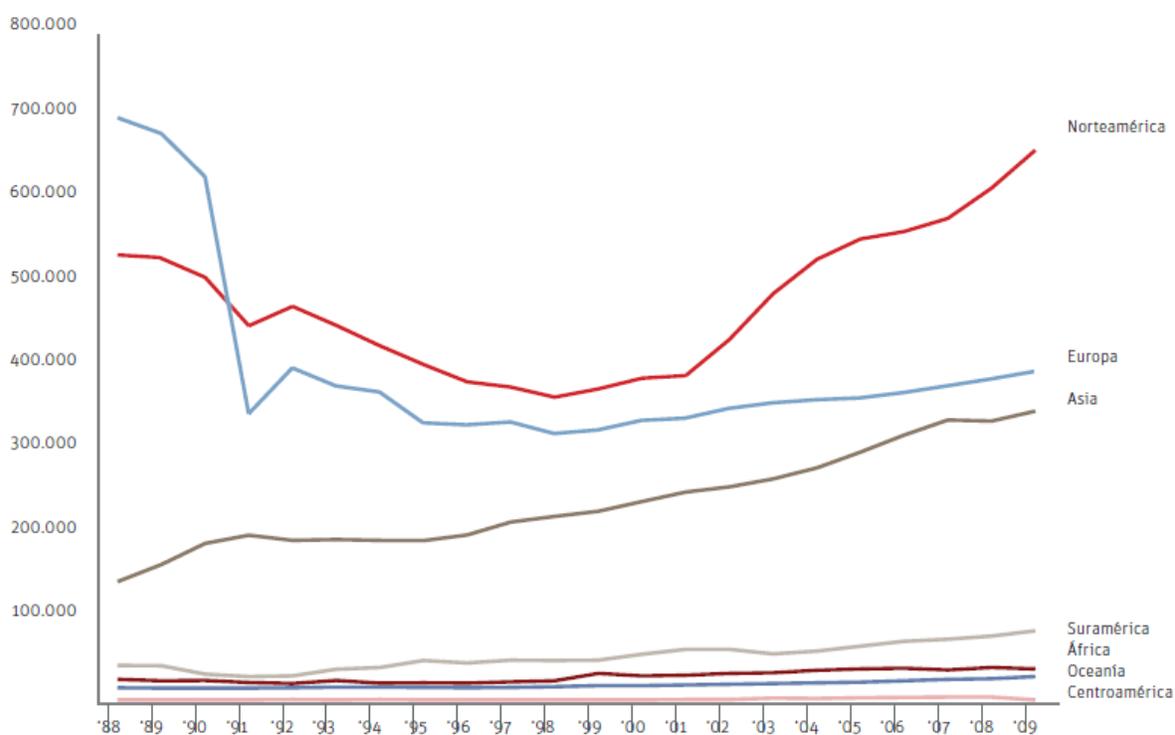
⁵⁷ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 46.

⁵⁸ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 21-23.

aspiración por el respeto al derecho y al orden internacional”⁵⁹. Por lo expuesto podemos afirmar que Argentina no contempla amenazas tradicionales. Pero, sí reconoce los siguientes desafíos a la seguridad internacional: fenómenos de naturaleza transnacional, crisis o conflictos internos de orígenes diversos, y el estrés medioambiental⁶⁰.

Resumiendo, el LBD y la END no reconocen amenazas tradicionales. Pero, sí reconocen desafíos a la seguridad internacional relacionados con el balance de poder, nuevas amenazas, y el derecho internacional. Es decir que tanto Argentina como Brasil, perciben un sistema internacional similar, carente de amenazas estatales. Y, esto último se condice con el bajo gasto en defensa de la región (ver gráfica No. 5). Este escenario es positivo para la cooperación ya que ambos documentos identifican desafíos similares.

Gráfico 5: Evolución gasto de defensa por regiones (en millones de dólares corrientes)



Fuente: LBD (2010)

⁵⁹ Idem. Pg. 24.

⁶⁰ Idem. Pg. 27.

5.4.b Escenario Regional

La END, a diferencia del LBD no posee una sección donde especifique sobre la percepción regional. A pesar de esto, encontramos la siguiente afirmación, “Brasil es pacífico por tradición y convicción. Vive en paz con sus vecinos”⁶¹. Se puede afirmar entonces que Brasil no posee hipótesis de conflicto con sus *vecinos*⁶², y ha desarrollado relaciones diplomáticas tradicionalmente pacíficas⁶³. “Los ambientes apuntados en la Estrategia Nacional de Defensa no permiten vislumbrar amenazas militares concretas y definida”⁶⁴. En otras palabras, existen amenazas las cuales no pueden ser debidamente asesoradas. Pero, resalta que la END se compromete a “Contribuir para el mantenimiento de la estabilidad regional,” a través del fomento de esquemas de estabilidad regional y cooperación fronteriza; intensificación de coparticipaciones estratégicas; y cooperación en investigación y desarrollo de material de defensa⁶⁵. En línea con lo anterior, Garré declaró que “Es muy preocupante la instalación de bases militares extrañas a la región en Colombia, lo que provocó alarma en los países del UNASUR y la convocatoria a una conferencia específica presidencial sobre el tema que se hará en Bariloche”⁶⁶. Una preocupación demostrada también por la delegación brasileña.

El LBD otorga una mayor extensión al análisis de la región. Al respecto dice, “Existe una clara diferencia en la región entre las cuestiones de seguridad interestatal y de seguridad transnacional. Las principales amenazas a la seguridad e integración de las naciones latinoamericanas ha tendido a desplazarse desde el eje tradicional de los conflictos entre Estados hacia otro, en el que predominan delitos transnacionales”⁶⁷. En parte debido a su reciente historia, y por otro lado, la realidad con que se enfrenta, Argentina resalta que la seguridad interna no es parte de la seguridad externa. Al mismo tiempo, el LBD reconoce la

⁶¹ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit.. 8.

⁶² Nota: Se resalta la palabra **vecinos** porque Brasil comparte frontera con 12 de las 10 naciones que conforman América del Sur. Solo Chile y Ecuador no comparten frontera con Brasil. Esto no quiere decir que tenga hipótesis de conflicto con alguno de ellos.

⁶³ Nota: La Guerra de la Triple Alianza (1864-70) fue el último conflicto armado del cual participó Brasil. Participó también de la Primera y Segunda Guerra Mundial, pero su participación fue mínima e irrelevante para la decisión del conflicto. Por eso no es tomado en cuenta.

⁶⁴ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 47.

⁶⁵ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 64.

⁶⁶ Garré: “Preocupa la instalación de bases de EEUU en Colombia. (2009, agosto 17). *Portal Rosario3, País*. Disponible en internet: <http://www.rosario3.com/noticias/pais/noticias.aspx?idNot=55464> (acceso: 26/05/12).

⁶⁷ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 29.

existencia de nuevas amenazas que dificultan la separación de ambos fenómenos, pero las leyes argentinas le quitaron responsabilidad a las FFAA sobre las mismas.

Según el LBD, la región de América Latina se caracteriza por una ausencia de armas de destrucción masiva; solución pacífica de conflictos; estrategias basadas en la legítima defensa; incremento de medidas de confianza y seguridad; compromiso con Operaciones de Mantenimiento de Paz; bajos gastos en defensa; esquemas de integración política, económica y defensa; dinámicas subregionales diferenciadas; esquemas autónomos de defensa nacional; desigualdad socioeconómica profunda; amenazas heterogéneas; y gran dotación de recursos no renovables⁶⁸. Sobre esta imagen de la región, el LBD afirma que “Desde la óptica de las relaciones interestatales el nivel actual de seguridad en Suramérica es inédito”⁶⁹.

El escenario regional presentado por los dos documentos es por lo menos ordenado y estable. Y, permite la construcción de imágenes mutuas por lo menos benignas. Sin embargo, el escenario presenta dificultades como los esquemas autónomos de defensa nacional, la desigualdad socioeconómica y las amenazas heterogéneas. Entonces, Argentina y Brasil no enfrentan amenazas tradicionales, pero sí de otras características en la región. Amenazas que desafían la dicotomía entre seguridad interna y defensa externa⁷⁰, pero no la cooperación. En otras palabras, la ausencia de hipótesis de conflicto entre sí y el reconocimiento de desafíos similares abre la puerta para un enfrentamiento conjunto de los mismos.

5.4.c Áreas de Interés

La END identifica áreas estratégicas prioritarias para Brasil: Amazonia (Azul/Verde), y América del Sur. Al respecto, resalto el punto 10 de la sección *Directrices de Estrategia Nacional de Defensa*, dice, “Priorizar la región amazónica”, y en el punto 18,

⁶⁸ Idem. Pg. 32-39.

⁶⁹ Idem. Pg. 29.

⁷⁰ El problema de la defensa y la seguridad en América Latina es presentado detalladamente por Farid Kahhat (2008). *Tras la Guerra Fría: Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Perú: Fondo Editorial del Congreso de Perú. Pg. 23-42; y Oscar Menjívar. (2003). “Guerras Posmodernas en la América Latina de Hoy”. En Cesar Verduga (Ed.), *Las Agendas de Capitalismo Global*. México: Editorial Lumen.

“Estimular la integración de la América del Sur”⁷¹. La amazonía verde se volvió sensible al interés brasileño desde que las potencias occidentales la identifican como parte del Patrimonio de la Humanidad. “Quien cuida de la Amazonía brasileña, a servicio de la humanidad y de sí mismo, es Brasil”⁷², afirma la END. En palabras del ex-ministro de Defensa, Nelson Jobim, “Somos nosotros quienes debemos decidir sobre el Amazonas. Ella no debe ser un parque de diversiones para los europeos que ya destruyeron sus bosques”⁷³. Se infiere que Brasil posee un importante interés en la Región Amazónica que responde a la afirmación de la soberanía y autonomía nacional, como respuesta a un avance de los países centrales.

En cuanto a Sudamérica, la segunda área de interés inferida, Brasil busca fomentar la cooperación militar regional, e integración de las bases industriales. Merece destacar el carácter nacionalista de estos objetivos, visible en las acciones estratégicas a nivel regional: aumentar el apoyo a la participación brasileña en las actividades antárticas⁷⁴. Otra acción estratégica internacional, menos interesada, es “promover el incremento del adiestramiento y de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz”⁷⁵. Por lo expuesto podemos afirmar que Sudamérica toma mayor relevancia en el discurso externo de Brasil⁷⁶. Sin embargo, esa relevancia es más un fruto del interés nacional para generar espacios políticos que aseguren la autonomía nacional.

El LBD también identifica áreas de interés. Se lee que “Sudamérica 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”⁷⁷. El objetivo es “la articulación de esquemas de cooperación que redunden en beneficio mutuo de las partes, que involucren la transferencia de tecnología y

⁷¹ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 14-17.

⁷² Idem. Pg. 15.

⁷³ Jobim: Amazonía no é parque de recreio para europeus (2008, octubre 19) *Portal Conexao Tocantin: Política*. Disponible en internet: <http://conexaoto.com.br/2008/11/19/jobim-amazonia-nao-e-parque-de-recreio-para-europeus> (acceso: 26/05/12).

⁷⁴ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 65.

⁷⁵ Idem. Pg. 62.

⁷⁶ Villafañe, Luís Cláudio. (2005). A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48. 185-204.

⁷⁷ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 220.

conocimiento, y que fortalezca las capacidades de interoperabilidad”⁷⁸. Esquemas de cooperación con énfasis en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional; educación e instrucción militar; capacitación de civiles para la defensa; investigación, desarrollo y producción para la defensa; actividades antárticas; derechos humanos, derecho internacional humanitario y cuestiones de género; apoyo logístico; catástrofes y desastres naturales⁷⁹. Tales prioridades se ven reflejadas en la suscripción de acuerdos y mecanismos internacionales (ONU, JID, OEA, y participación en operaciones militares de paz), bilaterales regionales (con Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú, y Uruguay), y multilaterales regionales (CSD, ALCOPAZ, MINUSTAH, y Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas).

Entonces, ambos documentos identifican áreas de interés. Los objetivos y prioridades para cada área están más claramente presentados en el LBD que en la END. A pesar de todo esto, existen dos áreas de interés común: Atlántico Sur y América del Sur. Sobre la primera, se infiere de la END que el Atlántico Sur es un área de interés para Brasil por los objetivos planteados para la protección de la Amazonia Azul, operaciones antárticas, y los ejercicios militares que lleva a cabo en la región. Con respecto a la hipótesis de empleo para la Marina, la END dice que “Al garantizar su poder para denegar el uso del mar al enemigo, Brasil necesita mantener la capacidad centrada de proyección de poder y crear condiciones para controlar sus líneas de comunicación marítimas”⁸⁰. En otras palabras, Brasil entiende al Mar Territorial como una plataforma desde donde rechazar amenazas y proyectar poder. Queda claro así que el Atlántico Sur (Amazonía Azul), junto con el Amazonas (Amazonía Verde), son dos áreas de interés reconocidas por la END. Sin embargo, esta afirmación se asienta sobre la proyección de poder⁸¹, y eso es un impedimento para la cooperación en defensa con la Argentina.

Por otro lado, el LBD expresa que América del Sur es el área de mayor importancia para la Argentina. Y, se infiere del END que la posición del gobierno brasileño no es la

⁷⁸ Idem. Pg. 221.

⁷⁹ Idem. Pg. 221.

⁸⁰ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 20.

⁸¹ Saint-Pierre, Héctor Luis (2009). La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. En *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009 (acceso: 26/05/12).

misma. A pesar de esto, se observa que la política exterior de Brasil ha dado gran importancia a la región. Iniciativas como UNASUR y CSD así lo demuestran, aunque las mismas han sido cuestionadas como herramientas para fundar una hegemonía regional brasileña⁸². Por lo mismo debemos destacar que Brasil participa de los esquemas de cooperación y ejercicios militares en la región para reducir dichas percepciones hegemónicas.

En fin, ambos documentos identifican áreas de interés. Algunas de ellas son diferentes, mientras que otras son comunes. Sin embargo, el enfoque nacionalista y la proyección de poder presentes en la END limitan el armado del rompecabezas de seguridad⁸³. Por lo dicho, las aéreas comunes serán un denominador común para la cooperación en tanto Brasil abandone la proyección de poder, o Argentina armonice su política de defensa con la del vecino.

5.5. Concepción y Actitud o Naturaleza y Directriz

Hasta aquí se presentaron los motivos, los recursos humanos y materiales, y las áreas prioritarias de cada documento. En esta sección se analizarán los principios sobre los cuales se apoyan los sistemas de defensa presentados en el LBD y la END. El primero dice, “en un mundo concientemente interrelacionado, Argentina concibe su defensa en la doble dimensión de *autónoma*, por un lado, y *cooperativa*, por otro”⁸⁴ (cursiva en original). He aquí una diferencia a resaltar con la END reflejada en la siguiente afirmación sobre su naturaleza, “es el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las Fuerzas Armadas para resguardar esa independencia”⁸⁵. El bien a resguardar por la END es la autonomía nacional dentro del sistema internacional, y se ignora la dimensión cooperativa de la defensa como complemento.

Para el LBD el bien a proteger es otro. En este caso ni siquiera es un bien privado, sino un bien público. “El bien estratégico a defender para la política exterior y de defensa

⁸² Saint-Pierre, Héctor Luis. (2009). La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. *Boletín Real Instituto Elcano*. 118. Pg. 14-21.

⁸³ Tulchin, J., Benitez, R., y Diamint, R. (2006) Op. cit. Pg. 22.

⁸⁴ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 44.

⁸⁵ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 10.

es **la paz**⁸⁶ (negrita en original), afirma el LBD. Para la Argentina la paz internacional es el objetivo más importante dentro del sistema internacional para el desarrollo de las relaciones interestatales. No lo es así para la END que resalta la autonomía nacional.

Siendo la autonomía nacional el bien a proteger, “La Estrategia Nacional de Defensa se organiza alrededor de tres ejes fundamentales. El primer eje fundamental dice respecto a como las Fuerzas Armadas se deben organizar y orientar...El segundo eje fundamental se refiere a la reorganización de la industria nacional de material de defensa...El tercer eje fundamental versa sobre la composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas”⁸⁷. Se infiere que las FFAA contemporáneas no pueden eficazmente defender la autonomía nacional. Si lo contrario fuera verdad, no existiría necesidad de reforma⁸⁸. Además, los ejes deben converger para efectivamente “Disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, en los límites de las aguas jurisdiccionales...e impedirles el uso del espacio aéreo nacional”⁸⁹. Por eso, la END reconoce un trinomio conceptual, base fundamental de la organización de las FFAA: monitoreo, movilidad, y presencia⁹⁰.

Por otro lado, la actitud del LBD es distinta porque el objetivo a proteger es la paz. Por eso, “Argentina sostiene un *modelo defensivo* que rechaza las políticas y actitudes ofensivas de proyección de poder hacia terceros estados”⁹¹. En este sentido, es que el LBD “**considera estratégico avanzar en la investigación, desarrollo y aplicación de las tecnologías aeroespaciales, nucleares y aquellas vinculadas al ciberespacio**”⁹² (negrita en original). Según esta afirmación, y en especial porque la END resalta las mismas preocupaciones, Argentina y Brasil podrían cooperar en el desarrollo de dichos sectores. Oportunidad que todavía no puede aprovecharse porque la reorganización de la industria

⁸⁶ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 43.

⁸⁷ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 10.

⁸⁸ La END ofrece una lista de debilidades y fortalezas de las cuales se desprenden los tres ejes fundamentales.

⁸⁹ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 11.

⁹⁰ Idem. Pg. 11.

⁹¹ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 43.

⁹² Idem. Pg. 48.

brasileña de material de defensa estipula “Dar prioridad al desarrollo de capacitaciones tecnológicas independientes”⁹³.

En fin, la END en su afán por proteger la autonomía nacional, ignora la segunda dimensión de la defensa (cooperativa). En consecuencia, las oportunidades de cooperación entre Argentina y Brasil en el sector de defensa se ven reducidas. Es aquí donde se puede observar con mayor claridad el interés propio que Russell y Tokatlián identifican como característica de la relación bilateral, y que inhibe el paso a una lógica relacional de amistad⁹⁴.

5.6. Contexto y Proceso de Transformación

Con el fin de presentar un estado de la defensa en Brasil, la segunda sección de la END, bajo el subtítulo *Contexto*, lista los puntos fuertes, las vulnerabilidades, y oportunidades del sistema de defensa de Brasil.

Las vulnerabilidades son de interés para este trabajo porque representan el centro de las reformas al sistema de defensa, necesarias para la ejecución del plan estratégico por capacidades. La END identifica la siguiente lista de vulnerabilidades: poco involucramiento de la sociedad, insuficiencia y discontinuidad de recursos, obsolescencia de equipamiento, distribución espacial inadecuada de FFAA, falta de articulación con gobierno y sociedad, insuficiente capacitación de civiles, recursos limitados para investigación científica y tecnológica, inexistencia de plan para desarrollo de productos de defensa, inexistencia de prioridad de industria nacional, excesivo gravamen tributario sobre productos nacionales, deficiencia de financiación para empresas nacionales, falta de garantías para empresas nacionales, bloqueos tecnológicos extranjeros, logística y movilización deficiente⁹⁵. Así pretende la END brindar una imagen del estado de defensa de Brasil. Por ello es notable la ausencia de una contextualización histórica sobre el desempeño del sistema de defensa brasileño, contextualización que si presenta el LBD.

⁹³ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 34.

⁹⁴ Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2003) Op. cit. Pg. 12.

⁹⁵ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 43-44.

Las vulnerabilidades identificadas responden a necesidades materiales de la END, derivadas del tridente teórico fundamental de la END –presencia, movilidad, y monitoreo. Específicamente, las reformas necesarias para la reorganización de las FFAA, identificación de sectores estratégicos, y la expansión del servicio militar obligatorio se enfocan sobre modificaciones al sistema de defensa por fuera del MD. Esto llama la atención a la luz de las declaraciones del ministro de defensa Jobim, quien pidió al poder legislativo la aprobación del proyecto de ley para la reforma institucional del MD⁹⁶. En fin, la END no promueve reformas a las instancias políticas de la defensa. Reformas que según el ministro de defensa son necesarias, pero que el poder político no puede imponer. A esto se suma la característica competitividad existente entre las armas, y las expresiones autónomas de las fuerzas ante el poder político.

Por otro lado, el LBD titula su tercer parte *Transformación del Sistema de Defensa*, y su primer subtítulo es *El proceso de transformación*. Allí, se observa un diagnóstico del sistema de defensa argentino. La diferencia con la END, es el hecho de que existe un análisis profundo del estado actual del sistema de defensa argentino. Además de brindar un diagnóstico del sistema de defensa, el LBD contextualiza ese diagnóstico. “Tras el retorno a la democracia en 1983 el país pasó por situaciones de fragilidad política e institucional...El sector de defensa no fue ajeno a las dificultades generales del país...esas condiciones de contexto no explican por sí solas el cuadro de disfuncionalidades descripto”⁹⁷. En otras palabras, el estado actual del sistema de defensa argentino presenta vulnerabilidades⁹⁸, con raíces en el turbulento retorno al gobierno democrático, la falta de conducción política del sector, y deficiente conducción castrense.

De la lista de debilidades diagnosticadas por el LBD, se destaca la desorientación estratégica, marco normativo e institucional incompleto, ausencia de organización y acción militar conjunta, obsolescencia y degradación material, desmantelamiento de la industria de la defensa, sistema de Justicia Militar anacrónico, funciones civiles bajo responsabilidad de

⁹⁶ Jobim pede aprovação de PL que muda estrutura ministerial. (2009 diciembre 9). *Portal Terra: Noticias*. Disponible en internet: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI4148862-EI306,00.html> (acceso: 26/05/12).

⁹⁷ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 191.

⁹⁸ Ver lista de vulnerabilidades en *Libro Blanco de la Defensa* (2010), Pg. 189-191.

las FFAA, y falta de articulación con el sistema de seguridad interior⁹⁹. Queda claro entonces que el LBD resalta las debilidades materiales del sistema de defensa argentino, al mismo tiempo que identifica debilidades institucionales. Como síntoma de ese diagnóstico Diamint afirma que “a diferencia de Alfonsín, Menem no apeló a la juridicidad para limitar la autonomía militar, sino a un juego político que buscaba generar dependencia personal”¹⁰⁰.

En cuanto a las oportunidades de transformación, el LBD también presenta una lista. La diferencia con la END es la presencia de reformas a la estructura del sistema de defensa, punto que no trata la END a pesar de los aspectos negativos presentados arriba - especialmente la falta de articulación con el gobierno y la sociedad, y la insuficiente capacitación de civiles. La END parece no observar ninguna oportunidad en la reforma de la estructura del sistema de defensa. En cambio, el LBD promueve reformas a la estructura del sistema de defensa en torno a dos ejes. El eje de gobierno civil de la defensa, “en el nivel ministerial, el proceso se dirigió a fortalecer sus competencias legalmente asignadas y a dotarlo de nuevas capacidades de gestión”¹⁰¹. El segundo eje, la coherencia estratégica, eficacia operativa y eficiencia sistémica implicó la modificación de misiones, funciones y criterios de empleo del instrumento militar; rediseño normativo, orgánico y funcional; y reformulación de los subsistemas de recursos humanos, infraestructura, material, formación, adiestramiento, organización, información y doctrina¹⁰². Las oportunidades de transformación que el LBD identifica, y el Estado progresivamente ejecuta a través de distintas leyes, van más allá de una preocupación por el desarrollo de ciencia y tecnología, integración de la industria de defensa, y ampliación de los recursos humanos. Lo que propone el LBD, en palabras de Pion-Berlin, es lograr el control político de la defensa¹⁰³. De todas formas se debe tener en cuenta que estas son descripciones efectuadas por los gobiernos y que no implican la ejecución concreta de los proyectos.

⁹⁹ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 189-191.

¹⁰⁰ Diamint, Rut. (2008). La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*. 213, 102.

¹⁰¹ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 194.

¹⁰² Ministerio de Defensa (2010). Pg. 194.

¹⁰³ Pion-Berlin, David. (2005). El manejo político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. *Military Review*. Marzo-Abril. Pg. 52-67.

En fin, la contextualización presentada por la END es incompleta porque el diagnóstico se preocupa por los recursos materiales necesarios, y no por el funcionamiento eficaz del sistema de defensa. En otras palabras, lo que ignora son los continuos enfrentamientos entre las armas, y la relativa autonomía histórica de la cual gozan¹⁰⁴. Por otro lado, el LBD diagnostica debilidades e identifica oportunidades sobre las cuales el Estado ha tomado acción. Así, se concluye que el LBD transparenta la situación del sistema de defensa argentino, y toma medidas sobre las debilidades identificadas. Esto da cuenta de un modelo de definición de defensa distinto al propuesto por la END, más preocupado por la gobernabilidad que por las amenazas e impulsa las reformas necesarias para resguardarla. Se desprende entonces un nuevo obstáculo para la cooperación por la situación particular que cada sistema de defensa atraviesa, y las reformas que sobre ese contexto se diagnostican.

5.7. Estructura del Sistema de Defensa

La diferencia estructural entre el sistema de defensa argentino y brasileño, presentados por la END y el LBD, es el Consejo Militar de Defensa (COMIDE) y el Comité de Crisis (ver gráfico No. 6).

El COMIDE está compuesto por el ministro de defensa, los comandantes de las FFAA, y el Jefe del Estado Mayor Conjunto¹⁰⁵. Sus funciones son asesorar al Presidente sobre el empleo de medios militares, y al MD en todas sus funciones¹⁰⁶. Es decir, las FFAA en Brasil ejercen influencia sobre el MD y el Presidente, algo que en Argentina no ocurre.

La END dice poco sobre la estructura institucional del sistema de defensa. Se destaca lo siguiente, “con base en la Estrategia Nacional de Defensa y en la Estrategia Militar resultante de ella, las Fuerzas Armadas someterán al Ministerio de Defensa sus planes de Equipamiento y de Articulación”¹⁰⁷. Entonces, la END otorga a las FFAA una amplia gama de funciones que tradicionalmente son responsabilidad única del MD. Al

¹⁰⁴ Fracalossi de Moraes, Rodrigo. (2010) Op. cit. Capítulo 3. Disponible en internet: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25894/000755381.pdf?sequence=1> (acceso: 26/05/12).

¹⁰⁵ RESDAL, Atlas Comparativo de la Defensa en America Latina y el Caribe, Pg. 150. Disponible en internet: <http://www.resdal.org/atlas/atlas10-ing-12-brazil.pdf> (acceso: 26/05/12).

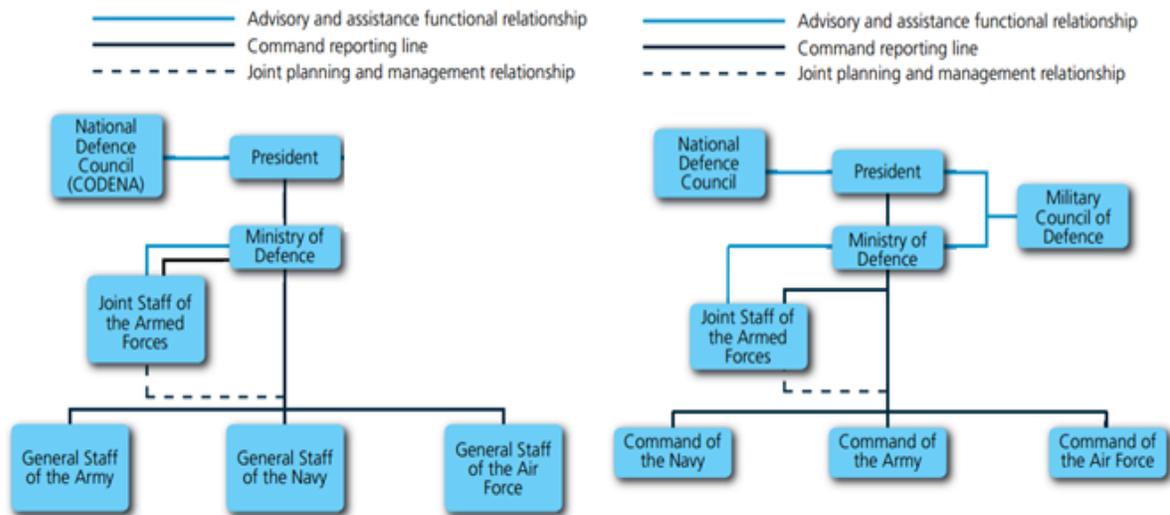
¹⁰⁶ Planalto, Decreto No. 7226, 25/08/2010.

¹⁰⁷ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 48-49.

mismo tiempo, no se encuentra en la END una descripción exhaustiva de la estructura institucional del sistema de defensa, o de los poderes otorgados a cada instancia.

Por otro lado, el LBD describe la estructura del sistema de defensa argentino en detalle, comenzando por las bases del sistema. “El Sistema de Defensa Nacional halla sus fundamentos en...el gobierno civil de la defensa y la diferenciación conceptual de la defensa y la seguridad interior”¹⁰⁸. El gobierno civil es la “**conducción ejercida por las autoridades constitucionales competentes respecto de la política de defensa y su derivada política militar**”¹⁰⁹ (negrita en original). Y, la diferenciación conceptual “implica como regla general la exclusión de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior”¹¹⁰. Es decir que las FFAA no tienen poderes sobre la política de defensa, y sus funciones no tienen relación con la seguridad interna.

Gráfico 6: Estructura Institucional de Sistema de Defensa: Argentina vs. Brasil



Fuente: Atlas Comparativo RESDAL (2010)

El LBD también describe los escalafones del sistema de defensa argentino, y la responsabilidad de cada uno de ellos. Los miembros del sistema de defensa en Argentina son: Presidente, Congreso, Consejo de Defensa Nacional (CODENA), Ministerio de Defensa (MD), Estado Mayor Conjunto (EMCO), Comité de Crisis y las Fuerzas Armadas

¹⁰⁸ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 89.

¹⁰⁹ Idem. Pg. 89.

¹¹⁰ Idem. Pg. 92.

(FFAA)¹¹¹. El Presidente como autoridad máxima del sistema de defensa, es asesorado por el CODENA y el MD en tiempos de paz, y por el Comité de Crisis durante los conflictos. El Congreso cumple funciones constitucionales de balance de poder a través de distintas prerrogativas, como la aprobación de declaraciones de guerra y paz¹¹².

Un párrafo aparte merece el CODENA. Este órgano existe en ambos sistemas de defensa. Sin embargo, su composición es diferente. El LBD deja en claro que el Presidente de la Nación preside este órgano, mientras que en Brasil se encuentra por fuera del mismo. Por otro lado, los ministerios de Justicia, Defensa, Relaciones Exteriores, y Economía forman parte del órgano en Brasil¹¹³. Mientras que en la Argentina está compuesto mayoritariamente por miembros del Congreso, y el organismo nacional de inteligencia de mayor nivel orgánico-institucional¹¹⁴. La composición refleja entonces que Argentina tiene una mayor preocupación por el efectivo control civil del sistema de defensa. Por último, queda a discreción del MD la inclusión del Jefe de Estado Mayor Conjunto y Jefes de los Estados Mayores Generales de cada arma.

Otro órgano que merece destacar es el Comité de Crisis del sistema de defensa argentino. Un órgano que se activa durante momentos de conflicto. Por ello, no es un órgano de presencia continua en la estructura del sistema de defensa. Pero es importante resaltar su presencia, no solo por su inexistencia en la estructura brasileña, sino por su función específica: “ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior”¹¹⁵. En otras palabras, el Comité de Crisis es un órgano que no forma parte de la estructura de defensa externa del país, pero que se encuentra íntimamente relacionado. Esto profundiza la preocupación por la diferenciación entre seguridad interna y defensa externa en la Argentina, proveyendo de una instancia política específica para la coordinación de las fuerzas de seguridad y defensa. Sin embargo,

¹¹¹ Ministerio de Defensa (2010). Pg. 94-102.

¹¹² Para ver las responsabilidades de los integrantes del sistema de defensa argentino, ver Libro Blanco de la Defensa (2010), Pg. 94-102.

¹¹³ RESDAL. (2010). Op. cit. Pg. 150. Disponible en internet: <http://www.resdal.org/atlas/atlas10-ing-12-brazil.pdf> (acceso: 26/05/12).

¹¹⁴ Ministerio de Defensa (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*. Brasilia: Ministerio de Defensa. Pg. 95.

¹¹⁵ Ley 24.059, de Seguridad Interior, disponible en internet: http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/ley-24059.php (acceso: 26/05/12).

el Comité de Crisis, al no ser una instancia política de presencia continua corre el riesgo de no ser puesta en marcha cuando sea necesario.

Concluyendo el análisis de la estructura del sistema de defensa, el sistema descrito por el LBD es más profundo que aquél presentado por la END. La diferencia estructural más importante es el COMIDE. Además, el LBD hace grandes esfuerzos por mostrar que el control de las políticas de defensa está a cargo de cuerpos civiles, con el asesoramiento de las FFAA. Mientras, la estructura brasileña de defensa presenta solapamientos de poderes entre las FFAA y las instancias de conducción política de la defensa, y presencia militar importante dentro de los cuadros del sistema de defensa brasileño. Estas diferencias repercuten negativamente sobre la cooperación. Primero, porque no existe una congruencia entre las instancias políticas de los sistemas de defensa de cada país. Segundo, las responsabilidades de cada instancia son también incompatibles. Y tercero, existe una competencia entre militares y civiles por acaparar mayor espacio político dentro del sistema de defensa brasileño.

Por otro lado, si se observa la estructura de los sistemas de defensa resalta la diferencia de rotulo entre las dependencias particulares de las fuerzas (ver gráfico No. 6). Es más que una cuestión de semántica. La frase Estado Mayor (General Staff) encierra un camino de ida y vuelta entre los estados mayores y el ministro de defensa, mediado por el estado mayor conjunto. En otras palabras, en la Argentina los estados mayores trabajan de manera conjunta con el estado mayor conjunto y el ministro de defensa para la construcción de los lineamientos de defensa. Todo se realiza dentro de canales institucionales y políticos regulados por una amplia gama de leyes, todas presentadas por el LBD¹¹⁶.

La END no presenta información sobre la base normativa del MD, y tampoco especifica las responsabilidades de cada instancia dentro del MD. Se infiere sin embargo, que un Comando no es lo mismo que un Estado Mayor. La diferencia se encuentra en que un Comando recibe y ejecuta órdenes, y no posee poder de propuesta dentro de la estructura de defensa. Esto es así si se acepta la premisa teórica sobre la semántica de las palabras.

¹¹⁶ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 71.

En fin, en Argentina los estados mayores forman parte del proceso de decisión en el área de defensa. En Brasil sin embargo, los comandos de cada arma son instancias que no tienen poder de decisión. Su poder de decisión es reflejado en la influencia que puedan ejercer sobre el Presidente de la Nación a través del COMIDE. Esta cercanía de los militares con el proceso de decisión es justamente lo que las reformas argentinas quieren evitar. Por ello, las diferencias en la estructura del sistema de defensa, y más particularmente del MD, afectan negativamente la cooperación entre Argentina y Brasil.

5.8. Fortalecimiento del Ministerio de Defensa

Esta sección hace foco sobre uno de los procesos de transformación del sistema de defensa argentino: fortalecimiento del MD. La selección no es azarosa sino que responde a los dos ejes de la transformación del sistema de defensa: gobierno civil de la defensa y coherencia estratégica, eficacia operativa y eficiencia sistémica¹¹⁷. Además, “El fortalecimiento del órgano de conducción política constituye el punto de partida lógico del proceso de transformación del Sistema de Defensa debido a que en su seno se formulan las pautas de diseño, planeamiento, organización y funcionamiento del instrumento militar, como también se supervisa su posterior implementación”¹¹⁸, afirma el LBD.

Con el objetivo de fortalecer al MD, el LBD propone tres intervenciones: 1) hacer operativos los mandatos del marco legal existente de la defensa, 2) ampliar la asignación de atribuciones específicas al MD y 3) incorporar unidades organizativas especializadas a la estructura institucional del MD para potenciar su capacidad de gestión¹¹⁹. Estos procesos eliminarán las expresiones autónomas de las FFAA, y refuerzan el control civil sobre la política de defensa. De este modo se evitará el enfrentamiento entre las fuerzas y los funcionarios públicos, como ocurrió en 2009 con las declaraciones de Campiatico. El ex-director de la sede de la Armada del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa fue destituido por orden de Garré¹²⁰ debido a que sus declaraciones sobre el rol político de las

¹¹⁷ Idem. Pg. 194.

¹¹⁸ Ministerio de Defensa (2010). Pg. 201.

¹¹⁹ Ministerio de Defensa (2008). Op. cit. Pg. 201.

¹²⁰ *Oficial: Garré echó a otro jefe militar por su posición sobre los '70.* (2009, julio 23) *Portal Infobae, Política.* Disponible en internet: <http://www.infobae.com/contenidos/461967-101275-0-Oficial-Garré-echó-otro-jefe-militar-su-posición-los-70039> (acceso: 26/05/12).

FFAA durante la década de 1970 diferían con las expuestas por las instancias políticas del Estado. Este hecho refleja la decisión de afirmar el control civil sobre las FFAA.

Volviendo a las tres intervenciones, la primera se refiere a la reglamentación de todas las leyes dictadas para “revertir la tradicional actitud delegativa en la gestión de la defensa y hacer efectivo el funcionamiento ordenado de la arquitectura institucional”¹²¹. La reglamentación implicó la convocatoria del CODENA, la aprobación de la *Directiva sobre organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas*, y puesta en marcha del *Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional*¹²². Con respecto a la ampliación de atribuciones al MD “se fortaleció el Ministerio de Defensa...a través de la asignación de competencias específicas para la conducción superior del instrumento militar, el planeamiento estratégico nacional, el planeamiento estratégico militar y la administración del instrumento militar”¹²³. Así, la Argentina pudo comenzar a sortear el déficit de atención del cual sufría el sector de defensa¹²⁴. Por último, la capacidad de gestión fue incrementada a través de cinco etapas de modificaciones sobre la estructura orgánica del MD¹²⁵, y las mismas son: las secretarías de Asuntos Militares (2000), Planeamiento (2000), Asuntos Internacionales (2007); las subsecretarías de Coordinación (2000), Fortalecimiento Institucional (2003), Asuntos Técnico-Militares (2003), y Formación (2007), Investigación y Desarrollo (2007); y las direcciones generales de Inteligencia (2002), Derechos Humanos (2006), Planeamiento Estratégico (2008), y Servicio Logístico de la Defensa (2008).

Dado que el último conflicto bélico del cual Brasil tomó parte fue hace más de cien años, es difícil afirmar que la creación del MD en 1999 haya consumado una estructura de defensa perfecta. Y, si revisamos la historia de las relaciones entre las FFAA de Brasil podremos observar importantes señales de autonomía y falta de control civil. Un claro ejemplo, es el conflicto que derivó en el entrenamiento de pilotos de la Marina brasileña en la Argentina y Uruguay¹²⁶. Otro más contemporáneo, es el conflicto entre la Fuerza Aérea y

¹²¹ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 201-202.

¹²² Idem. Pg. 203-204.

¹²³ Idem. Pg. 204.

¹²⁴ Trinkunas, Harold. (2007). Op. cit. Pg. 76-97.

¹²⁵ Ministerio de Defensa (2010). Op. cit. Pg. 206.

¹²⁶ Fracalossi de Moraes, Rodrigo. (2010). Op. cit., Pg. 95-99 y 103-106. Disponible en internet: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25894/000755381.pdf?sequence=1> (acceso: 26/05/12).

la Marina en torno a la modernización de la flota aérea. Por último, la END no hace referencia sobre reformas orgánicas del sistema de defensa.

En fin, la contextualización parcial realizada por la END cubre las fallas orgánicas que presenta el sistema de defensa. En otras palabras, la autonomía de la cual gozan las FFAA en Brasil es ignorada por la END. El LBD promueve reformas orgánicas para evitar expresiones autónomas de cualquier tipo. Además, el LBD pone énfasis sobre los esfuerzos para transparentar y controlar la gestión de la defensa, ejercitar la conducción efectiva de la defensa, y la cooperación institucional con organismos del Estado ajenos a la defensa. Por último, la cooperación entre ambas repúblicas solo avanzará en la medida que el Estado brasileño pueda controlar y articular a sus FFAA bajo las guías expuestas por la END.

6. Conclusión

Se han analizado ocho aspectos de los documentos de defensa de Argentina (LBD) y Brasil (END). Este análisis mostró, primero, que los sistemas de defensa se basan en intereses particulares. Y segundo, no se contempla una estructura de comando militar integrada para la Argentina y Brasil. A pesar de ello, ambas repúblicas han cooperado dentro del sector de defensa a través del desarrollo de tecnología militar, realización de ejercicios militares, y participando de esquemas de cooperación.

El motivo, la paz para Argentina y la autonomía para Brasil, desnudaron los intereses nacionales para la publicación de un documento de defensa que se articulara con la gran estrategia (desarrollo nacional). Ambos documentos promueven una industria de defensa que investigue y desarrolle, pero difieren en la concepción de desarrollo nacional y de defensa. Además, los documentos difieren sobre los modos de conscripción y la sustentabilidad de un servicio civil obligatorio. Por otro lado, las percepciones regionales y globales coinciden al no reconocer amenazas tradicionales. Pero la END si identifica amenazas no convencionales a su soberanía. Por esto mismo la END identifica como áreas de interés principal la Amazonia Verde y Azul. Mientras que el LBD se enfoca en la cooperación regional sin proyectar poder, o generando dilemas de seguridad. Ello se debe a que el LBD no percibe amenazas a la defensa. Por lo mismo, la paz es la preocupación de la defensa externa argentina, mientras que la autonomía nacional es la de Brasil. El

enfrentamiento de diferentes amenazas o desafíos hace que la actitud de cada república sea única. Así, el LBD enfatiza el control civil y la legítima defensa, mientras que Brasil acentúa la autonomía nacional.

Otro punto en el cual difieren los documentos es el estado del sistema de defensa para enfrentar las amenazas identificadas. El LBD presenta un análisis profundo del sistema de defensa, y deja claro la inexistencia de amenazas a la defensa argentina. El documento brasileño resalta la incapacidad material de enfrentar las inciertas amenazas percibidas. Por todo eso, las reformas propuestas y ejecutadas por los documentos sobre el sistema de defensa difieren ampliamente. La END deja sentada su preocupación por las reformas que instauren un sistema de defensa acorde con la posición económica y política del Estado, y al mismo tiempo, pueda enfrentar las amenazas identificadas. El LBD, en cambio, se preocupa por las reformas institucionales necesarias para asegurar el control civil y la paz internacional.

Las reformas impulsadas por la Argentina dieron origen a un sistema de defensa vertical, y en la cúspide se encuentra el Presidente de la Nación. El mismo es asesorado por cuerpos civiles como el ministro de defensa e integrantes del Congreso, que actúan como intermediarios entre el poder castrense y el presidente; o, entre la política de defensa y la estrategia nacional. Este tipo de estructura afirma al control civil de las FFAA y permite el efectivo ejercicio de la legítima defensa. Brasil en cambio, con un MD joven, todavía presenta un sistema de defensa con evidencias de un pasado militar. El COMIDE, complemento de la vía política entre el MD y el presidente, es la evidencia de ese pasado militar. Argentina en cambio llevó a cabo reformas profundas sobre el sistema para reducir la intervención militar en el diseño de la política de defensa. Por eso mismo, gran parte de las reformas ejecutadas en Argentina apuntaron al fortalecimiento institucional y político del MD.

Las diferencias identificadas demuestran que entre Argentina y Brasil existen espacios de cooperación. Más importante aún, estas diferencias definen el concepto de *defensa* adoptado por cada república para su sistema de defensa. Específicamente, Argentina adoptó una definición estrecha en comparación con la concepción brasileña. Ello se debe a que Argentina profundizó el control civil sobre su estructura de defensa, y basó al

mismo en la legítima defensa. En el sentido estrecho, *defensa* se limita al enfrentamiento de amenazas externas, y se le retiró así a las FFAA la responsabilidad sobre las nuevas amenazas. Mientras, Brasil enfocó las reformas al sistema de defensa en torno a la *autonomía nacional*, dando lugar a la proyección de poder y dejando canales políticos bajo influencia militar. Por último, las diferencias en el planeamiento por capacidades confirma esta idea. Mientras que Argentina formula su estrategia con capacidades adquiridas, la END exige el aumento de capacidades para la defensa.

Retornando a la cita que abrió este trabajo, Ivo Daalder fue interrogado sobre la existencia de una NATO en el Atlántico Sur. Su respuesta fue contundente, la OTAN es única en su tipo, y el funcionario agregó que la organización posee una estructura única. En otras palabras, los países democráticos de la OTAN han integrado el comando de sus FFAA, y con ello han multiplicado su poder militar. Una organización militar de ese tipo era necesaria en el marco de la Guerra Fría¹²⁷, y su final generó una biblioteca de trabajos académicos sobre la continuidad de la organización. Argentina y Brasil en cambio enfrentaron la Guerra Fría entre breves etapas democráticas y gobiernos de facto preocupados por un enemigo interno. En otras palabras, mientras Europa enfrentaba al comunismo de manera conjunta, en el Cono Sur, las repúblicas tomaron posturas similares pero individuales para eliminar al enemigo interno. Incluso, la cooperación que entre las FFAA existió durante ese período se dirigía a iniciativas aisladas e ilegales, como el Proyecto Cóndor, sin compromisos reales con la cooperación regional. Mas adelante, ya en la década de 1990, como se mencionó en la introducción, ambas repúblicas fueron agobiadas por preocupaciones políticas y económicas. Fue la época que dió pie a trabajos que resaltaban las deficiencias del sector de defensa como los de Pion-Berlin¹²⁸, Martínez¹²⁹, Moraes¹³⁰, o Diamint¹³¹.

Las administraciones de Kirchner y Fernández en Argentina, y de da Silva en Brasil, han encontrado un escenario político y económico más favorable para la defensa que

¹²⁷ Comedy Central (2012). May 8 – Ivo Daalder. En *The Daily Show with Jon Stewart*. Disponible: <http://www.thedailyshow.com/full-episodes/tue-may-8-2012-ivo-daalder> (acceso 26/05/12).

¹²⁸ Trinkunas, Harold. (2005). Op. cit. Pg. 76-100.

¹²⁹ Martínez Nogueira, Roberto. (2004). Op. cit. Pg. 4-8.

¹³⁰ Fracalossi de Moraes, Rodrigo. (2011). Op. cit. Pg. 49-61.

¹³¹ Diamint, Rut. (2008). La historia sin fin: El control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*. 213, 95-111.

aquel de 1990. Es así que ambas repúblicas han podido desarrollar un mayor interés por la seguridad. Al mismo tiempo, lo ocurrido en New York en 2001 hizo que la seguridad sea un tema relevante en la agenda regional. Sin embargo, cada república ha optado nuevamente por una estrategia individual. Esto queda evidenciado en la publicación de los documentos que este trabajo analizó, donde se afirma el compromiso con la región pero que desnuda intereses particulares que repercuten sobre la apreciación y los medios para enfrentar las amenazas. Consecuentemente, la cooperación se reduce a oportunidades de cooperación que exigen una movilización política importante para la armonización de las políticas de defensa. Hecho que afecta negativamente la construcción de una estructura militar de comando integrada. Estructura que de todos modos Argentina y Brasil no quieren instaurar, pero que representa la total trascendencia de la rivalidad al instaurar un esquema de mutua defensa.

En palabras de Keohane, son oportunidades de cooperación las discordias entre las políticas de dos actores¹³². Queda a discreción de los actores tomar dichas oportunidades; o lo que es lo mismo, armonizar las discordias entre las políticas de defensa. Argentina y Brasil, como demostró este trabajo presentan varias discordias entre sus documentos de defensa. En otras palabras, el LBD y la END presentan al poder político con oportunidades para la profundización de la cooperación en el área de defensa. Sin embargo, Argentina y Brasil no tomaron dichas oportunidades de cooperación, y solo cooperaron cuando sus políticas casualmente coincidían, o cuando fueron impulsadas con anterioridad de manera autónoma por las FFAA. El vehículo *Gaucha* es el claro ejemplo. El desarrollo del vehículo se originó dentro de las FFAA, como un proyecto autónomo del poder político, y este último se hizo cargo del mismo recién en 2005 cuando el desarrollo estaba en sus últimas etapas de desarrollo, y la armonización política no era necesaria. La subcontratación de FAdA como subsidiaria de EMBRAER es otro ejemplo de ese tipo de cooperación donde los intereses nacionales confluyen resultando en cooperación sin previa armonización de las políticas de defensa. Es decir, la cooperación surge como una consecuencia de la casual coincidencia de los intereses nacionales, pero no como un proceso de armonización político entre Argentina y Brasil. Es ahí donde se observa el interés nacional que Russell y

¹³² Borja Tamayo, Arturo. (2005). Op. cit. Pg. 211-218.

Tokatlián identifican como característica de la lógica de rivalidad entre Argentina y Brasil¹³³.

Por otro lado, Russell y Tokatlián afirman que otra característica de la relación entre Argentina y Brasil es la no práctica de la defensa mutua. Quedó demostrado a través del análisis que Argentina y Brasil, a pesar de identificar áreas de interés similares, el objetivo del primero es la paz y del segundo es la soberanía. Además, Argentina y Brasil identifican distintas amenazas dificultando la armonización política necesaria para el desarrollo de una organización política que administre, y una estructura militar de comando integrada que ejecute la mutua defensa. Como se mostró anteriormente, Argentina y Brasil no quieren dicha organización, y afirmado en las declaraciones de Daalder, no existe otra organización con las características de la NATO. Consecuentemente, hablar de defensa mutua es absurdo ya que para su práctica es necesaria una estructura militar de comando integrada, y una organización que administre, organice y se responsabilice por las decisiones tomadas. Por último, lo más cerca que ambas naciones han llegado a un modelo de NATO queda representado por la UNASUR y CSD. Sin embargo, distan mucho de la estructura y el proceso de decisión que practica la NATO.

Argentina y Brasil cooperan en el sector de defensa aunque de manera limitada. Los límites a la cooperación se encuentran en los documentos de defensa que cada nación publicó. Documentos que demuestran el carácter nacional de la defensa en el Cono Sur, generando oportunidades de cooperación, pero que al no ser aprovechadas inhiben la creación de una estructura militar de comando integrada para la práctica de la defensa mutua. Y, si bien Argentina y Brasil han reducido las percepciones negativas que cada uno depositaba sobre el otro, el segundo sigue siendo cuestionado en la región. Así, se da lugar a trabajos como el de Saint-Pierre¹³⁴ y Costa Vaz¹³⁵ que demuestran la desconfianza regional con respecto a las iniciativas de cooperación brasileñas. Es decir, que a la relación entre Argentina y Brasil se le atribuye una internalización de la norma de conducta que caracteriza una relación amistosa por lo menos incompleta. En palabras de Russell y

¹³³ Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2003). Op. cit. Pg. 12.

¹³⁴ Saint-Pierre, Héctor Luis. (2009). Op. cit. Pg. 14-21.

¹³⁵ Costa Vaz, Alcides y Jácome, Francine. (2009). Op. cit. Pg. 1-8.

Tokatlián, es una trascendencia incompleta de la lógica de rivalidad hacia una lógica de amistad.

Concluyendo, a través de los documentos de defensa Argentina y Brasil construyen una imagen por lo menos benigna de sí mismos. A pesar de ello, la relación entre Argentina y Brasil en el sector de defensa replica las falencias de las áreas política y económica. El interés nacional todavía está presente, y el grado de internalización de la norma es por lo menos incompleto. Bajo estas condiciones el surgimiento de una estructura militar de comando integrada para la práctica de la defensa mutua es imposible. Por lo pronto, Argentina y Brasil han reducido las percepciones negativas mutuas, profundizando la cooperación en defensa, y promoviendo esquemas de cooperación regional. Ello sin embargo, no es suficiente para trascender completamente la lógica de rivalidad y entrar en una lógica de amistad. Hasta tanto Argentina y Brasil no armonicen la totalidad de sus políticas de defensa, de manera que los intereses nacionales cesen y la internalización de la norma se perfeccione, no se observara una lógica de relación amistosa donde se practique la mutua defensa. Por ello, la cooperación en el área de defensa entre Argentina y Brasil avanzará lentamente, limitada por las casuales coincidencias de sus políticas de defensa, y los beneficios derivados de la armonización de dichas políticas.

7. Bibliografía Selectiva:

- Acuña, C. H., Smith, W. C. y Wolfson, Leandro. (1994). Política y “economía militar” en el Cono Sur: Democracia, producción de armamentos y carrera armamentista en la Argentina, Brasil y Chile. *Desarrollo Económico*. 34 (135), 343-378.
- Albuquerque, José Augusto Guilhon. (2003). Brazil: From dependency to globalization. En Mora, F. O. y Hey, J. A. K. (Eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (pp. 267-287). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Almeida, Paulo Roberto de. (2004). Uma política externa engajada: A diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 47 (1), 162-184. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292004000100008&script=sci_arttext (acceso 24/05/12).
- Alsina, Joao Paulo. (2003). A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46 (2), 53-86.
- Batista, Paulo Nogueira. (2005). Brasil, Argentina e América do Sul. *Estudos Avançados*. 19 (55), 65-74. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300005 (acceso 24/05/12).
- Borja Tamayo, Arturo. (2005). *Interdependencia, cooperacion y globalismo: Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE).
- Carasales, Julio César. (1997). *De rivales a socios: El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires: AR Nuevohaver.
- Cardoso, Mario Jorge Menezes. (2004). *As operações aeronavais conjuntas entre as marinhas do Brasil e Argentina e sua importancia para a segurança e defesa regional no Atlantico Sul*. Ensayo no publicado, Escuela de Guerra Naval, Marina de Brasil. Disponible en: <http://www.mar.mil.br/egn/cepe/trabCurriculares/ensaioCcCardoso.pdf> (acceso 24/05/12).
- Costa Vaz, Alcides y Jácome, Francine. (2009). El Consejo de Defensa Suramericano: Retos para la cooperacion en seguridad y defensa en Suramérica. *Policy Paper*. 26

- (febrero), 1-8. Disponible en: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4646_g.pdf (acceso: 24/05/12)
- Costa Vaz, A. y da Silva Machado, A. A. (2010). Seguridad y defensa en Brasil en 2009: Avances en la consolidación de un designio estratégico. En Mathieu, H., Guarnido, C. N. (Eds.), *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (104-113). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Diamint, Rut. (2008). La historia sin fin: El control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*. 213, 95-111. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3496_1.pdf (acceso 24/05/12).
- Diamint, Rut. (2010). Security communities, defence policy integration and peace operations in the Southern Cone: An argentine perpesctive. En Kendel, K. M. (Ed.), *International Peacekeeping: Special Issue: South american perspectives on peace operations* (662-677). New York: Routledge.
- Fracalossi de Moraes, Rodrigo. (2011). A indústria de defesa na Argentina. *Boletim de Economia Internacional*. 6, 49-61. Disponible en: http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/industria_defesa_argentina.pdf (acceso 24/05/12).
- Fracalossi de Moraes, Rodrigo. (2010). *A cooperação Brasil-Argentina na área militar: Da autonomia das forças armadas às relações estratégicas (1978-2009)*. Tesis no publicada, Universidad Federal do Río Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas, Brasil. Disponible en: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25894/000755381.pdf?sequence=1> (acceso 24/05/12).
- García, Jonás. (2008). El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Instrumento de integración regional o mecanismo para la hegmonía del Brasil? En *UNISCI Discussion Papers*. 18, 160-176. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=76711404011> (acceso 24/05/12)
- Herz, Monica. (2010). Concepts of security in South America. En Kendel, K. M. (Ed.), *International Peacekeeping: Special Issue: South american perspectives on peace operations* (599-612). New York: Routledge.
- Hilsman, R., con Gaughran, L., Weitsman, P. A. (1993). *The politics of policy making in defense and foreign affairs*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hura, M., McLeod, G., Schneider, J., Gonzales, D., Norton, D., Jacobs, J., O'Connell, K., Little, W., Mesic, R. Y Jamiso, L. (2000). *Interoperability: A continuing challenge in coalition air operations*. San Diego: RAND Publishing. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1235.html (acceso 24/05/12).
- Kahhat, Farid. (2008). *Tras la Guerra Fría: Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia: La política en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krause, Keith y Williams, Michael C. (1997). *From strategy to security: Foundations of critical security studies*. En Krause, K. y Williams, M. C. (Ed.), *Critical security studies: Concepts and cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lacoste, Pablo. (2003). *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lujan, F. L. Y Kilroy, Richard F. K. (2008). Latin American defence politics and regional security co-operation. En Wilson, I. III, Forest, J. F. (Eds.), *Handbook of defence politics: International and comparative perspectives (195-212)*. London-New York: Routledge.
- Martínez Nogueira, Roberto. (2004). El sector público olvidado: las políticas de defensa. Institucionalidad y capacidades gubernamentales. *Reforma y Democracia*. 28. Disponible: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_034.pdf (acceso 24/05/12).
- Medina, Guillermo. (2001). América Latina, estrategias en conflicto. *Política Exterior*. 15 (79), 153-160, 163-170.
- Medina, Guillermo. (2003). Argentina y Brasil: Convergencias y disonancias. *Política Exterior*. 17 (96), 149-160, 163-170.
- Menjívar, Oscar. (2003). Guerras postmodernas en la América Latina de hoy, en Las agendas de capitalismo global. En León-Escribano, C. R. de (Ed.), *Política pública de defensa y modernización de las Fuerzas Armadas a través de la formulación del presupuesto* (pp. 61-88). Guatemala: Fondo Local para la Reforma de Políticas Públicas. Disponible en: http://www.iepades.org/pfa-politica_fuerzas_armadas.pdf (acceso 24/05/12).
- Pion-Berlin, David (2005). El manejo político de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. *Military Review* (Edición Hispanoamericana). marzo-abril, 52-67.
- República Argentina, Ministerio de Defensa, (2010) Libro Blanco de la Defensa: Argentina Bicentenario/2010. Disponible en: http://www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010.pdf (acceso 24/05/12).
- República de Brasil, Ministerio de Defensa (2008) Estrategia Nacional de Defensa. Disponible en: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf (acceso 24/05/12).
- Resende-Santos, Joao. (2002). The origins of security cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*. 44 (4), 89-126.

- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2003). *El lugar del otro en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Saint-Pierre, Héctor Luis. (2009). La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. *Boletín Real Instituto Elcano*. 118. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009 (acceso 24/05/12).
- Santos, Luís Cláudio Villafañe G. (2005). A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 48 (2), 185-204. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35848210> (acceso 24/05/12).
- Smith, Peter H. (2000). *Talons of the eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Smith, Steve (2000). The increasing insecurity of security studies: Conceptualizing security in the last twenty years. En Croft, S. y Terriff, T. (Eds.), *Critical reflections on security and change*. London-Portland, OR: Frank Cass.
- Solingen, Etel. (1993). Macropolitical consensus and lateral autonomy in industrial policy: The nuclear sector in Brazil and Argentina. *International Organization*. 47 (2), 263-298.
- Sotomayor Velázquez, Arturo C. (2011). Civil-Military affairs and security institutions in the Southern Cone: The sources of argentine-brazilian nuclear cooperation. *Latin American Politics and Society*. 46 (4), 29-60.
- Trinkunas, Harold. (2006). Attention Deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America. *Latin American Review Research*. 42 (3), 76-100.
- Tulchin, Joseph S. (1990). *La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta.
- Tulchin, J. S. y Espach, R. H. (Eds). (2001). *Latin America in the new international system*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Tulchin, J. S., Benítez Manaut, R. y Diamint, R. (2006) *El rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Vacs, Aldo C. (2003) Argentina: Between confrontation and alignment. En Mora, F. O. y Hey, J. A. K. (Eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (288-308). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Van Beveren, René (1993). Military cooperation: What structure for the future? En *Chaillot Papers*. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/military-cooperation-what-structure-for-the-future/> (acceso 24/05/12).

- Viotti, Paul R. (1994). *International relations and the defense policies of nations: International anarchy and the common problema of security*. En *The defense policies of nations: A comparative study*, Douglas, J. M. y Viotti, P. R. (Eds.), Baltimore: The John Hopkins Univeristy Press.
- Weinmann, Ricardo. (1994) *Argentina en la Primera Guerra Mundial: Neutralidad, transición política y continuismo económico*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Wendt, Alexander. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Withers, G., Santos, L. e Isacson, A. (2010). Predica lo que practices: La separación de roles entre militares y policies en las Américas. En *Wola: Oficina en Washington para los asuntos latinoamericanos*. Disponible: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/2010/prédicaloquepracticadas.pdf> (acceso 24/05/12).