



Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Maestría en Estudios Internacionales

**El rey que no quiso un ejército:
la Dimensión Estratégica de la Política de Defensa argentina durante la administración
Macri (2015-2019)**

Tesista: Ezequiel Magnani

Director: Jorge Battaglino

Abril, 2021

Agradezco a todos los ciudadanos, familiares, amigos, mentores y colegas que día a día trabajan para que Argentina sea un país más autónomo y justo. Encuentro en ellos la motivación no solo para realizar este trabajo de investigación, sino para desenvolverme en mi vida diaria. Al igual que con mi país, con ellos siempre voy a estar en deuda.

Esta tesis nunca hubiese podido ser realizada sin la buena predisposición de gran parte de la comunidad académica que trabaja temas de defensa nacional. En especial la de mi director, Jorge Battaglino, cuyo apoyo y observaciones fueron claves para poder llevar adelante este proyecto.

Resumen:

El presente trabajo se propone analizar los cambios en la dimensión estratégica de la política de defensa (DEPD) argentina en función de la estrategia de inserción internacional del país durante la administración Macri (2015-2019). Si bien la vinculación teórica entre política de defensa y política exterior ha sido trabajada en términos generales por varios autores, la conexión particular entre la estrategia de inserción internacional y su impacto en la defensa nacional ha sido esquiva para la mayor parte de la literatura. En tal sentido, mediante una revisión de los trabajos existentes sobre la materia, el artículo toma como punto de partida el establecimiento de puentes conceptuales entre las estrategias de inserción internacional (autonomía/aquiescencia) y la DEPD, haciendo énfasis en aquellos puntos vinculados a la percepción de amenazas y establecimiento de las mejores formas para lidiar con ellas. Luego de establecer dicha conexión teórica, se utiliza el rastreo de procesos con el objetivo de indagar, a partir de la evidencia empírica, las condiciones iniciales de la DEPD y la manera en la misma fue variando en función de la estrategia de inserción internacional de la administración Macri. Asimismo, este abordaje metodológico está acompañado por técnicas tanto cualitativas como cuantitativas en la medida que se utilizan tanto análisis de documentos oficiales como datos cuantitativos indirectos. El trabajo concluye mostrando que la evidencia empírica es consistente con el argumento inicial, indicando que durante la administración Macri los dos puntos de la DEPD analizados variaron en función de una estrategia de inserción aquiescente vinculada a la ausencia de repliegue frente a Estados Unidos de América. En este marco, se argumenta que la administración Macri en materia de defensa nacional se caracterizó por llevar a Argentina a un escenario de desidia estratégica, en donde no identificó a las amenazas externas en función del propio interés y generó una subsidiariedad operativa del Ministerio de Defensa al Ministerio de Seguridad. Esto, si bien implicó un sometimiento del primero a una fuerte política de ajuste fiscal, llevó a un uso poco eficiente y eficaz de los recursos públicos destinados a lidiar con las amenazas externas identificadas. El trabajo culmina mencionando los aportes de la investigación al área de la defensa nacional, problematizando la DEPD en su relación con el concepto de “autonomía” e identificando potenciales líneas de investigación futuras que incluyen la vinculación de la defensa nacional con otras áreas de análisis relativas a los estudios internacionales.

Índice:

I. Introducción.....	5
II. Entre la defensa nacional y la inserción internacional.....	14
II.I. Política exterior e inserción internacional.....	15
II.II. La defensa nacional y su dimensión estratégica.....	23
II.III. Inserción internacional y política de defensa nacional.....	28
III. Objetivos políticos, visión del mundo y estrategia de inserción internacional.....	32
III.I. Ausencia de balance blando y plegamiento.....	34
III.II. Ambigüedad en los intentos de diversificación y desconfianza más allá de occidente..	43
III.III. Flexibilización del Mercosur, ruptura de la Unasur y fractura regional	48
III.IV. Aquiescencia en la inserción internacional de Argentina durante la administración Macri.....	55
IV. Ausencia de repliegue y acoplamiento de la DEPD a los intereses de Estados Unidos...57	
IV.I. Ausencia de repliegue estratégico durante la administración Macri.....	60
IV.II. Cambio en la primera dimensión de la DEPD: de las amenazas estatales a las amenazas no convencionales.....	61
IV.III Cambio en la segunda dimensión de la DEPD: pérdida de relevancia del Ministerio de Defensa y jerarquización del Ministerio de Seguridad.....	69
IV.IV. La DEPD argentina durante la administración Macri.	76
V. Reflexiones finales.....	79
VI. Bibliografía.....	83

I. Introducción

¿Cuál fue el impacto que tuvo el modo de inserción internacional de la Argentina durante la administración Macri sobre la dimensión estratégica de la política de defensa? ¿Qué implicancias tuvo para la defensa nacional argentina el acercamiento a Estados Unidos de América durante dicho período? El presente trabajo está guiado por ambas preguntas.

El 10 de diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió como presidente de la nación argentina. Su principal consigna en materia internacional fue la de dar un giro de ciento ochenta grados respecto a la política exterior y al modo de inserción internacional que caracterizó al país durante los gobiernos peronistas del Frente para la Victoria. En este sentido, el cambio de gobierno implicó un quiebre en el modo de inserción de la Argentina en el sistema internacional, provocando una redefinición en los objetivos de la política exterior y la estrategia llevada adelante para alcanzar los mismos (Simonoff, 2016).

En el marco de estos cambios, la administración Macri se distinguió por una aceptación acrítica del proceso de globalización, identificando al mismo como un fenómeno positivo en el cual la Argentina debía insertarse de forma inteligente. A su vez, esta percepción del escenario internacional planteaba la perentoriedad de redefinir los socios estratégicos del país a partir de una impronta claramente comercial, haciendo hincapié en la necesidad de aumentar los niveles de comercio exterior y de recepción de inversiones extranjeras directas (Zelicovich, 2018). En tal sentido, esta estrategia de inserción internacional también se identificó por una nueva conceptualización de los procesos de integración regional (Busso y Zelicovich, 2016; Paikin y Perrota, 2016), pasando a ser vistos como alianzas útiles siempre y cuando contribuyan a la inserción de la Argentina en el mundo, concibiendo a este último como Occidental y liberal¹. Dentro de esta idiosincrasia, la política exterior de la alianza Cambiemos priorizó la relación con Estados Unidos de América (EUA), identificando a dicho Estado como el líder del proceso de globalización y, de esta manera, como un

¹ La concepción del mundo como occidental y liberal refiere a la apreciación del mismo como un escenario caracterizado por lo que la literatura denomina “Orden Internacional Liberal”, en donde sus premisas principales son la vigencia del libre comercio, la libre circulación del capital financiero y la fuerte presencia de organismos internacionales; que son vistos como los encargados de regular y moldear la conducta de los Estados así como también de fomentar la convergencia de las expectativas de los actores internacionales en los asuntos financieros, comerciales y de derecho internacional (Ikenberry, 2001; 2011; 2014). En este sentido, la estrategia de inserción internacional buscada por la Argentina entre 2015 y 2019 implicaba mantener buenas relaciones con los Estados que eran vistos como los líderes del orden internacional liberal, intentando ajustar la conducta internacional del país a aquellos parámetros establecidos por este último.

aliado estratégico natural en la medida que su apoyo era visto como necesario para el logro de los objetivos del país en el plano mundial (Busso, 2017).

Asimismo, este renovado intento por posicionar de esta forma al país en el mundo estuvo acompañado de una evaluación crítica de la política exterior de los gobiernos del Frente para la Victoria, cuyas diatribas hacia la misma se centraron en la calificación de sus lineamientos estratégicos como excesivamente ideológicos y, en consecuencia, poco pragmáticos². En esta línea, el modelo de inserción internacional de los gobiernos antecesores fue duramente cuestionado al acusarlo tanto de haber aislado a la Argentina del mundo como así también por fortalecer relaciones bilaterales con países alejados de los valores occidentales y liberales. Por consiguiente, la gestión de Macri se caracterizó por impugnar varios de los vínculos que la administración anterior había mantenido con países no occidentales bajo el argumento de que los mismos tenían un bajo compromiso con los principios rectores del mundo occidental, calificándolos por su indiferencia hacia los derechos humanos y los regímenes de gobierno democráticos.

Más allá del aspecto discursivo utilizado por la administración Macri a la hora de asumir el Poder Ejecutivo –que le sirvió para diferenciar su estrategia y objetivos de política exterior respecto al de las administraciones anteriores–, existe un consenso en la literatura sobre política exterior en calificar a la estrategia de inserción internacional peronista del período 2003-2015 como una vinculada a una lógica de la autonomía (Pignatta, 2010) y caracterizada por tratar de incentivar y llevar adelante un proceso de producción y acumulación sobre la base de un proyecto neodesarrollista (Bresser- Pereira, 2007; Féliz, 2012; Bresser-Pereira, Oreiro y Marconi, 2014; Busso, Actis y Novello, 2017). Dentro de esta lógica, las administraciones Kirchner buscaron, a partir de una activa política exterior, generar consensos regionales que confluyan en procesos de integración que le permitan a la Argentina enfrentar los riesgos inherentes del sistema internacional de forma colectiva con el resto de sus pares regionales. En tal sentido, durante dicho período se profundizaron tanto el Mercado Común del Sur (Mercosur) como la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC). A su vez, se creó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), organismo que forma parte de lo

² En términos teóricos, la calificación de la política exterior como excesivamente ideológica y poco pragmática subyace la idea inherente de que la misma es poco prudente en la medida de que no está interesada en calcular los costos de una determinada acción de política exterior. En este sentido, a partir de esta supuesta “ausencia de cálculo de costos” se infiere que la misma es poco racional, al comprometerse con lineamientos ideológicos que, en la práctica, no tienen un beneficio concreto para el Estado que los lleva adelante (ver Morgenthau, 1993:12).

que la literatura denomina como “regionalismo posthegemónico” (Riggiozzi & Tussie, 2012; Riggiozzi & Grugel, 2015)³. Estos consensos con sus pares regionales, además de permitir lograr altos niveles de unidad colectiva⁴, fueron aprovechados por la política exterior argentina para coordinar acciones en organismos multilaterales y hacer prosperar agendas propias de los países medios, como por ejemplo los intentos por crear un marco normativo internacional que regule la reestructuración de deuda soberana (Rapoport, 2016). En consonancia con estas acciones, la inserción del país en el sistema internacional durante las administraciones kirchneristas también se distinguió por la búsqueda de diversificar los vínculos bilaterales, ampliando los círculos concéntricos de interacción de la política exterior más allá de la región y los países occidentales; buscando puntos en común con China, Rusia y Estados del sudeste asiático y medio oriente (Busso, 2014; 2016; Míguez, 2016; Rubiolo y Baroni, 2017).

En lo relativo a la relación con EUA durante dicho período, ésta se caracterizó por procesos cíclicos de ruptura y recomposición del vínculo bilateral, signada por etapas de diálogo que pasaban –de forma repentina y por hechos puntuales– a una dinámica de tensión y confrontación (Simonoff, 2013; Busso, Actis y Novello, 2017). Esta relación pendular con el Estado más poderoso del mundo puede ser vista a la luz de la diferencia de intereses entre ambos actores sumado a su voluntad de mantener vínculos bilaterales que estén basados en al menos mínimos comunes denominadores de entendimiento (Russell, 2016).

La divergencia de intereses entre ambos países junto con la prioridad de la Argentina de generar coordinación con los Estados de la región puede ser ilustrada en el ámbito de la defensa nacional y la seguridad regional. En este sentido, la Argentina apoyó en 2008 la propuesta de Brasil conformación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) dentro del marco institucional de la Unasur (Comini, 2015; Gastaldi, 2017), estableciendo dicho organismo como una alianza de seguridad cooperativa en donde participaron todos los

³ En consideración de los distintos organismos regionales que se crearon y consolidaron en los primeros quince años del siglo XXI, es oportuno destacar que los mismos incluyeron procesos de integración tanto económicos como políticos entre los distintos Estados sudamericanos. En este marco, el Mercosur constituye un ejemplo de un proyecto de integración económica, mientras que la Unasur se enmarcó en un plan de integración política que incluía múltiples áreas temáticas que estaban representadas institucionalmente por distintos Consejos dentro del organismo regional.

⁴ El concepto de “unidad colectiva” está incluido como opción estratégica de aquellos Estados medios que buscan una inserción internacional vinculada a la lógica de la autonomía desarrollada por Russell y Tokatlián (2013). En sentido estricto, el concepto hace referencia al aumento de los niveles de integración y cooperación de los Estados de la región con el objetivo de robustecer sus capacidades a la hora de tomar decisiones y restringir las oportunidades que tienen los Estados más poderosos de ejercer su poder de forma arbitraria y unilateral. En su origen, el mismo surge del libro de Peter Smith (2000) “*Talons of the Eagle. Dynamics of U.S-Latin American Relations*”.

Estados sudamericanos al mismo tiempo que excluyeron a EUA –a diferencia de los organismos hemisféricos de seguridad como la Junta Interamericana de Defensa (JID)– (Comini, 2010). El CDS fue visto como una oportunidad para coordinar políticas, compartir información y gestionar asuntos de seguridad sin la presencia de EUA, aumentando el nivel de autonomía de los Estados miembros en la medida que generó oportunidades y mecanismos para un análisis conjunto tanto de la realidad regional e internacional vinculados especialmente a la identificación de potenciales amenazas presentes en el sistema internacional y compartidas por los Estados sudamericanos (Battaglino, 2014). A su vez, la búsqueda por limitar las oportunidades de intervención de EUA en la región en materia de seguridad llevó a los miembros del CDS a buscar cooperar tanto en materia industrial orientada a la construcción de sistemas de armas para la defensa como en cuestiones vinculadas al adiestramiento de las fuerzas, la compatibilidad doctrinaria y los lineamientos estratégicos de los instrumentos militares (Fuccille y Rezende, 2013; Sanahuja & Verdes-Montenegro, 2014; Vitelli, 2013; 2016; Bragatti, 2019). Estos esfuerzos se vieron cristalizados institucionalmente en la creación –dentro del marco del CDS– del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) y la Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE) (da Ponte y Boettger, 2014; Frenkel, 2016).

El repliegue⁵ estratégico de la Argentina hacia su región en materia de defensa nacional y el consecuente alejamiento del país de los intereses y lineamientos de seguridad estadounidenses estuvo acompañado por modificaciones en el plexo normativo que regula el accionar del instrumento militar argentino (Eissa, Canto, Gastaldi y Justribó, 2013; Eissa, 2013). Estas fueron el Decreto 727/06 de reglamentación de la Ley 23.554 y el Decreto el 1691/06 de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Por un lado, el primero aclaraba que, si bien la Ley 23.554 establece que el instrumento militar debe ser utilizado para repeler de forma efectiva o disuasiva “amenazas de origen externo”, éstas últimas pasaban a ser entendidas como el uso de una fuerza armada de otro Estado contra la soberanía, integridad territorial o autodeterminación de la Argentina. De esta manera, esta interpretación impedía el accionar de las Fuerzas Armadas (FFAA) para lo

⁵ El concepto de “repliegue” es otra opción estratégica vinculada a la lógica de la autonomía de inserción internacional desarrollada por Russell y Tokatlián (2013). En términos concretos, su uso refiere a la reticencia de los Estados medios de entrar en compromisos con los Estados más poderosos en lo vinculado a cuestiones militares y de seguridad internacional que excedan a su propio interés nacional. En su origen, el término es introducido y desarrollado por Schroeder (1994).

que la agenda hemisférica de seguridad de los EUA considera como “nuevas amenazas”⁶. Por otro lado, el segundo realizaba un aporte fundamental en la medida que incluía como misión subsidiaria de las FFAA a la participación de ellas en la construcción de un sistema de defensa subregional. Es decir, creó un marco legal para habilitar al instrumento militar a participar de iniciativas regionales en materia de seguridad internacional como el CDS.

Al igual que los principales lineamientos de política exterior del país durante los gobiernos kirchneristas, la relación con otros Estados tanto en materia de defensa y seguridad internacional en general como la participación de la Argentina en el CDS en particular también resultó afectada por la nueva estrategia de inserción internacional de la administración Macri (Calderón, 2018), provocando la inactividad de la Argentina en el CDS durante el período 2016-2017 y la posterior salida de la Unasur junto otros seis Estados sudamericanos⁷ en abril del 2019 (Vaz, Fuccille y Rezende, 2017; Mijares y Nolte, 2018; Mijares, 2019). Este cambio de conducta en materia de seguridad regional y defensa nacional producto de los nuevos lineamientos de inserción internacional a partir de diciembre de 2015 ponen en manifiesto la estrecha relación entre la política de defensa y la política exterior, evidenciando que en varias oportunidades ambas se retroalimentan y complementan en función de los objetivos estratégicos del Estado en el plano internacional⁸ (Eissa, 2013a; Busso & Barreto, 2020). En tal sentido, el objetivo principal del presente trabajo es analizar el impacto que la estrategia de inserción internacional de la administración Macri tuvo sobre la Dimensión Estratégica de la Política de Defensa (DEPD)⁹ de Argentina, mientras que los objetivos específicos son (1) dar cuenta de la

⁶ La mención a las “nuevas amenazas” es recurrente en la literatura contemporánea de seguridad internacional (Buzan, 2006). El mismo hace referencia a aquellas amenazas a la seguridad de los Estados que exceden a las otras entidades estatales, incluyendo dentro de éstas a actores no estatales como por ejemplo los grupos tanto vinculados a actividades terroristas como aquellos relacionados al crimen organizado transnacional (Bartolomé, 2016; 2017).

⁷ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay.

⁸ Si bien coincidimos con la mirada de Russell y Tokatlián (2013:3) a la hora de identificar que en América Latina no han habido abordajes teóricos que integren tanto a la política exterior como a la política de defensa de un Estado como lente teórico que permita analizar como los países utilizan ambas en conjunto para alcanzar sus objetivos en el plano internacional, la literatura que analiza en conjunto la política exterior y de defensa coincide en que los países medios como la Argentina utilizan ambas –generalmente subordinando la política de defensa a la política exterior– a la hora de implementar su estrategia de inserción internacional. En otras palabras, el diseño de dicha estrategia tiene en cuenta a ambas políticas, ya que las dos tienen impacto en la conducta del Estado en el ámbito internacional.

⁹ La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa (DEPD) hace referencia a la aquella parte de la defensa nacional que está orientada a identificar y definir qué activos estratégicos el Estado quiere defender, de qué manera lo va a hacer, de quién debe protegerlos y en qué contexto (Magnani, 2021). En otras palabras, la DEPD es aquella que tiene en cuenta cuatro resoluciones estratégicas que son la piedra angular de la política de defensa en sentido estricto: (1) la definición de los objetos referentes del Estado que hay que defender, (2) el establecimiento de los medios para protegerlos, (3) la

estrategia de inserción internacional llevada adelante por el país durante el gobierno de Macri, (2) indagar acerca de la reconfiguración de amenazas durante el período 2015-2019 y (3) evaluar el rol que tuvo el Ministerio de Defensa en la nueva estrategia de inserción internacional que Argentina puso en práctica a partir de diciembre de 2015. En función de los objetivos presentados, este trabajo de investigación se inserta en la literatura que trabaja sobre la relación entre la política exterior y la política de defensa, indagando respecto a como las mismas son combinadas por los gobiernos con el objetivo de llevar adelante una determinada estrategia de inserción internacional. A su vez, el mismo se diferencia y complementa estos estudios al centrarse específicamente en la DEPD, analizando y evaluando la manera en que un determinado modo de inserción internacional puede impactar en ella y modificarla¹⁰. En esta línea, el argumento de la tesis sostiene que la estrategia de inserción internacional de la Argentina durante la administración Macri tuvo un impacto en la DEPD en la medida que contribuyó a un marcado cambio en el Estado argentino en la identificación de las amenazas externas y una reconsideración política respecto a qué agencia del Estado debía repeler las mismas.

En términos metodológicos, la estrategia de inserción internacional de la Argentina será la variable independiente (VI), mientras que la DEPD será la variable dependiente (VD). Con respecto a la VI, ésta es abordada a partir de las dos formas posibles que la misma puede tomar: la lógica de la autonomía y la lógica de la aquiescencia. Ambas hacen referencia a un modo de inserción internacional para los Estados menos poderosos en función de su relación con los grandes poderes y, en consecuencia, las dos lógicas proponen distintas opciones estratégicas que los Estados siguen para alcanzar sus objetivos en el plano mundial. Mientras que la primera lógica propone el balance blando, la diversificación, la unidad colectiva y el repliegue; la segunda establece el acople con el Estado poderoso como opción estratégica. En tal sentido, analizamos la

identificación de los actores externos que representan una amenaza a dichos objetos y (4) el reconocimiento del entorno estratégico en donde el Estado se debe preparar para defender los mismos. En el presente trabajo se analizarán solo dos puntos de los cuatro pertenecientes a la DEPD, siendo estos la identificación de amenazas externas y el establecimiento de los mejores medios para defenderse de ellas.

¹⁰ Si bien hay varios estudios que trabajan acerca de la vinculación entre la política exterior y la política de defensa, la mayoría de estos centran su análisis en la forma en la que la segunda se acopla a los objetivos de la primera sin indagar en sus especificidades teóricas. En tal sentido, la presente investigación explora la forma en la que un determinado modelo de inserción internacional impacta en la política de defensa teniendo en cuenta las particularidades teóricas de la misma, reconociendo que ésta en parte se caracteriza por identificar amenazas externas y diseñar e implementar, mediante agencias estatales, formas de repelerlas.

implementación de cada una de ellas en un menor o mayor grado por la administración Macri con el objetivo de caracterizar su estrategia de inserción internacional. En relación con la VD, la aproximación a la misma es realizada a partir de las dos dimensiones que tendremos en cuenta en el presente trabajo. Por un lado, la identificación de los actores que resultan una amenaza para los intereses del Estado y, por otro lado, el establecimiento de aquellas formas que para el Estado en cuestión son reconocidas y definidas como las mejores para afrontar éstas últimas. La primera puede variar en función de si dichas amenazas son estatales o no estatales, teniendo en consideración que éstas últimas pueden adquirir distintas formas¹¹. Por su parte, los modos seleccionados como los óptimos para repeler las amenazas tienen dos vertientes que, a su vez, pueden tomar distintos valores. La primera refiere al tipo de agencia estatal cuyo accionar es prioritario en términos de dirección estratégica¹² para lidiar con éstas¹³ –Ministerio de Defensa y/o Ministerio de Seguridad–, en tanto que la segunda está vinculada al tipo de fuerza dentro del instrumento militar¹⁴ que es identificada como necesaria para lidiar en términos tácticos y operativos¹⁵ contra la amenaza identificada.

Asimismo, la unidad de análisis es la dimensión estratégica de la política de defensa argentina y el recorte espacio-temporal es la Argentina en el período que va de diciembre de 2015 al mismo mes de 2019. El proyecto consiste en un estudio de caso único con un diseño múltiple ya que la unidad de análisis contiene subunidades que son fundamentales para la investigación (Van Evera, 2002). En consideración del período a

¹¹ Por ejemplo, las amenazas no estatales pueden incluir actores diversos como el narcotráfico, grupos terroristas, actores internos vinculados grupos secesionistas, etc., mientras que las amenazas estatales pueden abarcar Estados limítrofes, regionales o extraregionales.

¹² La referencia a la dirección estratégica está vinculada a la forma en la que las agencias estatales diseñan una determinada estrategia con el objetivo de repeler las amenazas identificadas en ese mismo plan. En el caso de la Argentina, el ejemplo de este tipo de dirección está constituido por el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, que incluye tanto a los funcionarios y profesionales del Ministerio de Defensa como la participación de Presidencia de la Nación (Anzelini y Poczynok, 2014; Anzelini, L. Poczynok, I. & Zacarías, 2017; Canto, Eissa, & Gastaldi, 2015).

¹³ Es importante mencionar que las agencias estatales encargadas de la planificación estratégica vinculada al reconocimiento de las amenazas y el diseño de un plan de acción orientado a repelerlas pueden variar en función de los cambios percibidos en el entorno estratégico del Estado. Esto implica que, en términos metodológicos, el cambio de valor de la VD es empíricamente plausible. Un ejemplo de esto fue la creación en 2002 –luego de los ataques del 11 de septiembre al *World Trade Center*– del Departamento de Seguridad Nacional en los EUA. El mismo adquirió funciones en términos de defensa nacional que excedían a las competencias del tradicional Departamento de Defensa en la medida que incluyó agencias estatales ya existentes –guardia costera, instituciones de inteligencia y de control de la migración– para centrar sus esfuerzos en la protección de las fronteras del Estado (Mabee, 2007).

¹⁴ Cuando nos referimos al tipo de fuerza dentro del instrumento militar aludimos principalmente a las fuerzas terrestres, aéreas y navales. No obstante, los procesos actuales vinculados a la modernización operativa del instrumento militar hacen que dentro de las mismas también puedan ser incluidas aquellas agencias encargadas de los asuntos relativos a la ciberdefensa y a la inteligencia militar.

¹⁵ La alusión a los terminos “tácticos y operativos” está vinculada al terreno en donde las distintas fuerzas se desempeñan para repeler de forma efectiva o disuasiva una determinada amenaza.

analizar y del estudio de caso, la presente investigación utiliza el rastreo de procesos como forma de intentar corroborar el argumento (Bril-Mascarenhas, Maillet & Mayaux, 2017). De esta manera, el abordaje metodológico mencionado consiste en explorar la cadena de sucesos por la cual las condiciones iniciales de la dimensión estratégica de la política de defensa argentina fue cambiando a medida que la Argentina fue llevando adelante su estrategia de inserción internacional. En este sentido, permite recoger evidencia que posibilita establecer el vínculo causa-efecto que conecta la VI con la VD a partir de inferencias descriptivas a lo largo de todo el período analizado (Bennett, 2010; Collier, 2011). En función de lo establecido, el período a analizar es el que va de 2015 a 2019 permitiendo, de esta forma, abarcar los cuatro años de la administración Macri. A su vez, el presente trabajo utiliza una metodología mixta, ya que los métodos utilizados serán propios de una metodología tanto cuantitativa como cualitativa. Esta elección remite esencialmente a las propias características de los estudios de caso, en donde “combinar métodos pueda ser una buena aproximación, ya que cada método puede, hasta cierto punto, compensar las limitaciones de otro método” (Bennett & Elman, 2007, p. 186). Por un lado, hacemos un análisis cuantitativo de datos secundarios a partir de la recopilación de datos cuantitativos existentes y, por otro lado, análisis de documentos oficiales.

El trabajo continúa de la siguiente manera. En la segunda sección desarrollamos el marco teórico que utilizaremos a la hora de llevar adelante la investigación. En tal sentido, argumentamos que el concepto de “autonomía” ha sido uno de los protagonistas en los estudios relativos a la política exterior de los Estados latinoamericanos desde 1970 hasta la actualidad. En este marco, mencionamos que dicho término es de gran utilidad para evaluar las estrategias de inserción de los Estados de la región y justificamos la utilización del mismo para indagar respecto a la estrategia de inserción internacional de la Argentina durante la administración Macri. Luego, introducimos los principales exponentes de la literatura sobre defensa nacional para posicionar teóricamente a la VD y realizamos una revisión de aquellos trabajos que hasta el momento han indagado respecto a la relación de complementariedad y mutua influencia entre la política exterior de un país y su política de defensa. En la tercera sección efectuamos un rastreo de los principales hitos de política exterior de la administración Macri durante los cuatro años de gobierno a la luz de tres opciones estratégicas que caracterizan la lógica de la autonomía –balance blando, diversificación y unidad colectiva–. El objetivo de esta sección es evaluar los mismos para identificar si son indicios de una estrategia de inserción vinculada

a la autonomía o si, por el contrario, son indicadores de un modelo ligado a la aquiescencia. De esta forma, la caracterización de la política exterior argentina durante el período de análisis establecido nos permite dar cuenta de la orientación de nuestra VI. En la cuarta sección evaluamos la conducta internacional del país en lo que respecta a la seguridad internacional y regional a la luz de la opción estratégica del repliegue, identificada en la lógica de la autonomía y vinculada a la resistencia que tiene un país medio a asumir compromisos de carácter militar en asuntos de seguridad que son ajenos a los propios intereses nacionales. De esta manera, a partir de este análisis, establecemos cuales han sido los principales lineamientos del país en su relación con EUA¹⁶ en materia de seguridad internacional dentro de un marco más amplio vinculado a la estrategia de inserción internacional. En tal sentido, al mismo tiempo que realizamos una evaluación de los lineamientos de la Argentina en lo que respecta a la seguridad, también identificaremos aquellos discursos de los principales funcionarios argentinos vinculados a la justificación oficial del accionar del país en lo relativo a la defensa y la seguridad internacional. Esto nos permitirá aproximarnos a nuestra VD en la medida que nos acerca a la visión de la administración Macri respecto al tipo de amenazas que enfrentaba el país y a la mejor forma de lidiar con ellas. Luego, buscaremos establecer la variación de nuestra VD durante el período de estudio mediante el análisis de los documentos oficiales relativos a la defensa nacional del gobierno nacional y de los niveles de asignación de recursos entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad¹⁷. Por último, en la quinta sección exponemos las principales conclusiones del presente trabajo de investigación, marcando a la luz de los resultados que la evidencia empírica es consistente con el argumento planteado al inicio de la investigación, encontrando una relación positiva entre la estrategia de inserción internacional durante la administración Macri y los cambios en la DEPD de la Argentina durante el período analizado.

¹⁶ La centralidad de los EUA en lo relativo a los lineamientos de seguridad internacional de la Argentina durante la administración Macri está dada por la preponderancia en términos militares de este Estado tanto en el continente americano como en el resto del mundo. En tal sentido, el modelo de inserción internacional –independientemente su tipo– incluye necesariamente algún tipo de relación en términos de seguridad internacional con la principal potencia del mundo. En términos teóricos, la extrema relevancia e influencia de EUA en las dinámicas de seguridad continentales está dado por su carácter de “superpoder”, considerándolo de esta forma debido al hecho de que es un Estado lo suficientemente poderoso como para sostener una presencia militar activa en todas las partes del mundo, transformándose de esta forma en un actor relevante en términos de seguridad internacional para cualquier otro Estado (Buzan & Waever, 2003).

¹⁷ Esta dimensión de la VD, al tratarse de agencias estatales encargadas de repeler amenazas externas, los cambios en los valores de esta variable incluirán únicamente a las estructuras del Estado vinculadas al monopolio legítimo de la violencia (Oszlak, 1982).

II. Entre la defensa nacional y la inserción internacional

Es posible pensar a la política de defensa y a la política de exterior como dos ámbitos estrechamente relacionados en la medida que ambos llevan adelante acciones de gobierno que tienen impacto en el plano internacional. Por un lado, entendemos a la política de defensa como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas externas” (Battaglino, 2010). Por otro lado, consideramos a la política exterior como “la acción política gubernamental [...] que se proyecta en el ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990). En tal sentido, en el presente trabajo consideramos a la política exterior como fuertemente complementaria a la inserción internacional en la medida que esta última refiere a los lineamientos que son la guía de un determinado Estado a la hora de relacionarse con otros actores del plano internacional (Lorenzini, 2011). Es decir, a partir de sus acciones, la política exterior contribuye a la estrategia de inserción internacional de un país debido a que la misma se encarga de proyectar e insertar al Estado en el ámbito externo, respetando lineamientos estratégicos de inserción establecidos por la dirigencia política. En función de las definiciones de política de defensa y política exterior introducidas, es posible identificar que las dos tienen una estrecha vinculación con los procesos que tienen lugar en el plano mundial. Mientras que la política de defensa se fundamenta en la necesidad de repeler amenazas y riesgos provenientes del plano mundial, la política exterior busca proyectar los intereses del Estado frente a una multiplicidad de organismos, actores y escenarios presentes en el sistema internacional. No obstante esta estrecha vinculación entre ambas esferas gubernamentales, los estudios de defensa y de política exterior se caracterizan por tener abordajes teóricos diferentes, centrándose en sus particularidades y dejando de lado su vinculación conceptual. De esta forma, en la presente sección se realiza una recapitulación de los aportes de cada una de estas líneas de investigación para poder establecer una base sobre la cual mostrar los principales aportes que ambas corrientes en conjunto pueden ofrecer respecto al análisis de la administración Macri en materia de inserción internacional y de defensa nacional. Luego, finalizamos indicando la forma en la que la presente investigación combina los lineamientos teóricos vinculados a los estudios de defensa nacional con aquellos relativos a los de política exterior con el objetivo de tener una

perspectiva teórica sólida en donde colocar la variables identificadas e indagar la forma en la que la estrategia de inserción internacional de la administración Macri impactó en la DEPD.

II.I. Política exterior e inserción internacional

Las políticas exteriores latinoamericanas, tanto por su particularidad en objetivos como en el escenario estratégico donde se llevan adelante, han llamado la atención de múltiples académicos que, motivados por estas especificidades, desarrollaron investigaciones orientadas a estudiarlas tanto en sus distintas variantes como en aquellos factores que las condicionan.

Un aporte sustantivo al estudio de las políticas exteriores de los Estados latinoamericanos es el proporcionado por Von Klavern (1992), quien destaca fuentes externas y domésticas que pueden estar interrelacionados entre ellos y condicionan las políticas exteriores de los países (Van Clavern, 1992:176). Esta contribución es relevante en la medida que evidencia la posibilidad teórica de que haya cambios en el plano interno y que éstos incidan en una determinada política exterior. En tal sentido, esta posibilidad está vinculada con los planteos de Moravcsik (1997), en donde –si bien analiza los comportamientos de los actores estatales junto con los impactos sistémicos de estas últimas en el plano internacional– destaca la importancia que tienen los grupos que están dentro del plano doméstico, ya que los mismos al acceder al poder dirigen el aparato estatal, modifican las preferencias del Estado y llevan adelante una estrategia de inserción internacional acorde a sus intereses de grupo (Moravcsik, 1997: 119). Otro aporte teórico vinculado a esta línea de investigación son los relacionados con los trabajos de Putnam (1988), quien analiza la conducta de los Estados en el ámbito internacional a partir de la manera en la que el líder del ejecutivo de un Estado resuelve las presiones contradictorias entre actores e intereses externos y domésticos¹⁸. En este marco, si bien los trabajos de Moravcsik (1997) y Putnam (1998) no estudian específicamente los casos de las políticas exteriores latinoamericanas, ambos son aportes sustantivos y están incluidos de forma parcial en los escritos de Von

¹⁸ Putnam (1988) desarrolla en su trabajo un modelo analítico-explicativo orientado a analizar los procesos de negociación internacional entre la principal autoridad ejecutiva de un Estado y otros actores del sistema internacional. El modelo realiza un abordaje holístico en donde identifica los actores que participan en la negociación internacional y explica el proceso de la misma. En tal sentido, un aporte fundamental de su trabajo es la explicación de la manera en la que la dinámica doméstica –negociación del la máxima autoridad del Estado con actores domésticos– afecta al proceso de negociación internacional.

Clavern (1992), ya que a la hora de indagar respecto a la política exterior de los Estados toma en cuenta la importancia de la relación entre los elementos externos e internos y hace énfasis en la inclusión de estos últimos, tradicionalmente relegados en la literatura en la medida que la misma le otorga preponderancia a las variables sistémicas¹⁹.

Dentro de este gran marco de análisis, podemos destacar trabajos de varios autores que, a partir de distintas perspectivas y enfoques, también contribuyeron a consolidar la literatura actual relativa a las políticas exteriores de los Estados latinoamericanos. Con respecto a la última cuestión, el artículo de Amorim y Malamud (2015) es un gran aporte a los estudios que indagan respecto al rol e impacto de los factores domésticos en las políticas exteriores latinoamericanas. En lo que refiere al caso particular de la Argentina, los autores destacan que en el período 1946-2008 el país ha visto su conducta internacional condicionada por variables domésticas. En sintonía con la relevancia del plano doméstico para la política exterior argentina, es relevante mencionar el aporte de Giacalone (2012), ya que su trabajo aborda el rol que tiene el contexto cultural-institucional de un país a la hora de diseñar e implementar una determinada estrategia de inserción internacional. En tal sentido, la autora destaca la importancia de considerar la forma en la que el pensamiento latinoamericano sobre relaciones internacionales está condicionado tanto por factores externos como internos; en donde destaca la proximidad geográfica con los EUA, los condicionamientos externos del sistema internacional y el modo²⁰ en que los Estados latinoamericanos se insertaron históricamente en el plano mundial. El trabajo de Giacalone es relevante en la medida que contribuye a clarificar la relevancia que han tenido para las políticas exteriores latinoamericanas los factores domésticos, el rol preponderante de EUA y el lugar desventajoso en términos de poder que los países de la región han tenido históricamente, lo que

¹⁹ Al hacer referencia a variables sistémicas tenemos en consideración la teoría del realismo estructural de Waltz (2010). De esta forma, tomamos a las mismas como variables que atraviesan y son comunes a todos los actores del sistema internacional. En otras palabras, la preponderancia de las variables sistémicas en la literatura implica reconocer que la misma se orientó de forma más marcada al estudio de la política exterior teniendo en consideración aquellas variables que atraviesan a todos los actores en detrimento de las particularidades de cada actor, es decir, sus atributos internos y específicos.

²⁰ En el presente trabajo, a la hora de referirnos al modo de inserción internacional vista en términos históricos de los Estados latinoamericanos tenemos en cuenta principalmente a la búsqueda y pretensión de autonomía en escenarios caracterizados por ser adversos en consideración de su proximidad geográfica con EUA y de su posición desventajosa en el sistema internacional en términos de distribución relativa de poder. A su vez, la referencia a la presencia de escenarios adversos es relevante en la medida que éstos limitaron históricamente las opciones estratégicas de los países latinoamericanos a la hora de buscar una inserción internacional vinculada a la autonomía.

siempre implicó un achicamiento de sus opciones estratégicas en materia de política exterior (Lasagna, 1996). La consideración de este último factor relativo a la forma histórica de inserción internacional de los Estados latinoamericanos es importante ya que tiene un impacto en la autopercepción que los países de la región tienen de sí mismos y esto, a su vez, tiene un efecto en la forma en que dichos países diseñan e implementan políticas exteriores. Esta relación entre autopercepción y conducta de los países latinoamericanos es abordada por Thies (2017) quien, a partir del caso de Venezuela, evidencia la vinculación entre la autopercepción de un Estado sudamericano y su conducta en el plano internacional. En relación con esto, el trabajo de Gardini (2011) realiza un aporte valioso al estudio de las políticas exteriores latinoamericanas al estudiar las mismas a partir de la tensión entre la ideología y el pragmatismo, en donde identifica a aquellos agentes que pueden promover e impulsar una agenda de inserción internacional ligada a alguna de estas vertientes y la forma en que éstas se relacionan con otras variables importantes que condicionan las políticas exteriores. En este punto, tener en consideración la tensión entre la ideología y el pragmatismo es importante debido a que la administración Macri criticó a los gobiernos anteriores por lo que consideraban una excesiva carga ideológica de los lineamientos estratégicos de política exterior al mismo tiempo que reivindicaba la dirección pragmática de su gestión en materia de inserción internacional.

Más allá de las distintas perspectivas analíticas, para el presente artículo es de gran relevancia la consideración del enfoque surgido dentro de lo que la literatura denomina como “Escuela de la Autonomía”, ya que la misma marcó un quiebre en el campo vinculado a los estudios sobre las políticas exteriores latinoamericanas y se caracterizó por tener una gran influencia dentro de dicho campo; hecho que sigue vigente hasta la actualidad (Tokatlián y Caravajal, 1995; Tickner, 2014; Briceño Ruiz y Simonoff, 2016). Si bien la preocupación por la inserción de los países de la región en el mundo desde una perspectiva latinoamericana ya estaba presente en varias tradiciones académicas (Santos, 1968; Cardoso y Faletto, 1978; Sunkel 1980; Prébisch, 1981)²¹, la escuela de la autonomía –cuyos inicios se encuentran en la década de 1970–

²¹ A pesar de que la presente investigación se centra en el abordaje teórico presentado por la Escuela de la Autonomía, es relevante mencionar que anterior a su surgimiento ya existían tradiciones teóricas y líneas de investigación de autores latinoamericanos. Desde una mirada de la economía política internacional, las mismas buscaron explicar la posición periférica de los países de la región en el sistema económico internacional e indagar respecto a las posibilidades de inserción de estos países con el objetivo de romperla dinámica con los Estados del centro. Entre los principales autores de estos abordajes teóricos podemos destacar principalmente a Raúl Prébisch, que fue el autor que desde la Comisión

se caracterizó por ser la corriente que, mediante un concepto acuñado por académicos latinoamericanos y vinculado a las relaciones internacionales, centró su análisis específicamente en la distribución de poder en el escenario mundial y las posibilidades de inserción internacional de los Estados de la región teniendo en consideración sus especificidades y posición relativa en el sistema. En tal sentido, la escuela de la autonomía realizó un importante aporte de los estudios latinoamericanos a la literatura de política exterior, introduciendo categorías conceptuales nuevas y vinculadas a las particularidades y necesidades propias de los países de la región. De esta forma, el término “autonomía” constituyó el eje central de análisis de estos estudios ya que, a partir de él, diversos autores indagaron, analizaron y evaluaron respecto a los objetivos y estrategias de política exterior que llevaron y debían llevar adelante los Estados del subcontinente. En otras palabras, el concepto no solo fue utilizado para realizar estudios sobre políticas exteriores pasadas, sino que también fue importante por su carácter normativo, orientado al diseño de estrategias de inserción internacional. De esta manera, también se constituía en una pieza fundamental para establecer lineamientos de inserción internacional que se fundamenten en la necesidad reconocida de aumentar los niveles de autonomía del país, colocando a este concepto como una categoría ideal a la cual los países sudamericanos debían aspirar con el objetivo de desarrollar al máximo las capacidades del Estado.

Los primeros y principales exponentes de esta escuela fueron Puig (1980) y Jaguaribe (1979) quienes, fuertemente influidos por el contexto de Guerra Fría, colocaron a la importancia de la autonomía en el centro de sus escritos. Puig identificó la asimetría presente en el escenario internacional²² y categorizó a los actores internacionales en tres grupos: los repartidores supremos (las potencias que crean las reglas y verifican su cumplimiento), los repartidores inferiores (que ejecutan las decisiones del grupo anterior) y los recipiendarios (los que obedecen las reglas que le son impuestas). A su vez, estableció cuatro modelos²³ no evolutivos de

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estableció en 1950 el concepto de centro-periferia desde una mirada estructural de la economía política internacional. En la década de 1960 proliferaron desde la literatura latinoamericana nuevos estudios vinculados a los escritos de Prebisch que, con sus distintos enfoques, constituyeron la denominada “Teoría de la Dependencia”. La misma establecía estrategias de política económica que los Estados latinoamericanos debían llevar adelante para modificar la relación desventajosa mantenida con los países centrales y sus principales exponentes fueron Enzo Faletto, Theotonio Dos Santos, Andre Gunder Frank y Celso Furtado.

²² A su vez, estableció que el sistema internacional se definía a partir de los siguientes puntos: la posesión de armas de destrucción masiva, la impermeabilidad intrabloque, la autonomización intrabloque, la ruptura estratégica, la permeabilidad extrabloque y la prohibición del uso de la fuerza para las potencias medianas y pequeñas. Para mayor profundidad, ver Puig (1984).

²³ Para mayor información sobre los cuatro modelos, ver Puig (1984).

política exterior que podían seguir los actores recipiendarios: la dependencia para-colonial, la dependencia nacional, la autonomía heterodoxa y la autonomía secesionista. En este marco, el autor argumentó que el paso de un modelo —a pesar de que los mismos no tienen una lógica evolutiva y pueden haber avances y retrocesos— a otro implica un aumento en los niveles de autonomía. En tal sentido, según sus escritos, un país lleva adelante la autonomía heterodoxa cuando “no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del bloque, apreciaciones políticas y estratégicas que solo consultan el interés propio de la potencia hegemónica (Puig, 1984b, I:78)”. A su vez, “la vocación autonómica de tipo heterodoxo supone que existe una aceptación del liderato de la o de las Potencias dominantes y que, en cuestiones realmente cruciales, los periféricos optarán por responder a las aspiraciones del centro” (Puig, 1972). Esta propuesta teórica y práctica desarrollada se justificaba a partir de un análisis del sistema internacional y la posición desventajosa en términos de poder que los países latinoamericanos tenían en él. En términos concretos, el concepto de autonomía fue percibido por Puig como

el desarrollo del interés nacional, objetivado por su uso racional. Sus análisis del sistema internacional se concentraron en la asimetría existente en la relación entre América Latina y los Estados Unidos, los efectos negativos de ellas, pero también de los márgenes de maniobra que permitirían la consecución de los objetivos nacionales por parte de las elites que conducen el Estado-Nación, siendo éste, su variable de análisis (Puig en Simonoff, 2012:32).

Por su parte, Jaguaribe (1979) identificó a la autonomía como un resultado de factores estructurales categorizados por el autor como “permisibilidad internacional” y “viabilidad nacional”. El primer factor refiere a la capacidad del Estado de neutralizar riesgos provenientes de terceros países, mientras que el segundo se relaciona con un número adecuado de capacidades humanas vinculadas a las necesidades tecnológicas de un determinado momento histórico, una cantidad mínima de recursos naturales y un grado considerable de cohesión sociocultural de la ciudadanía. A su vez, Jaguaribe menciona que los niveles de autonomía también dependen de la autonomía técnico-empresarial y una relación con los Estados más poderosos que no sea desfavorable en términos de intercambio (Jaguaribe, 1979: 96-97). En consideración de estos factores estructurales, el autor establece que

La condición de autonomía, sin asegurar la inexpugnabilidad del territorio propio, se caracteriza por el hecho de que los titulares disponen de medios para imponer severas penalidades, materiales y morales, a un eventual agresor. Disponen además de un margen bastante amplio de autodeterminación en la conducción de sus negocios internos y de un apreciable capacidad de actuación internacional independiente (Jaguaribe, 1979:93).

En función de los principales argumentos de ambos autores, es posible ver que los escritos sobre autonomía constituyen un esfuerzo teórico con implicancias prácticas, en donde se busca abordar el problema de la inserción internacional de América Latina en consideración tanto de sus propias necesidades como de su posición de desventaja frente a los actores más poderosos del sistema internacional. En otras palabras y en línea con lo establecido por Russell y Tokatlián (2003), esta literatura se preocupó por identificar las fuentes de autonomía tanto en el plano interno y externo como en el económico y el político; con el objetivo de diseñar e implementar estrategias de inserción que le permitan a los Estados de la región su máximo potencial en materia de capacidades nacionales²⁴.

En el siglo XXI, el concepto de autonomía surgido en un escenario caracterizado por la disputa bipolar entre EUA y la Unión Soviética se adecuó a una nueva realidad internacional a partir de los aportes de Russell y Tokatlián (2003), quienes reformularon el concepto para adaptarlo a un panorama internacional distinto (Simonoff, 2012). En tal sentido, los autores argumentaban que “La globalización y la redistribución del poder internacional requieren una resignificación del concepto de autonomía como condición; es decir, la capacidad de los países para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros” (Russell y Tokatlián, 2003:129). De esta manera, plantearon una visión distinta a la tradicional de dicho concepto a partir de la introducción del término “autonomía relacional”, caracterizándola como “la capacidad y disposición de un país a actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable” (Russell y Tokatlián, 2003:135-136). En consecuencia, esta reformulación de la conceptualización tradicional del término buscó adaptar a este último a un nuevo escenario internacional signado por el avance tecnológico, la proliferación de actores no estatales, la multiplicidad de redes económicas y financieras y el surgimiento de nuevos organismos y burocracias internacionales, normas e identidades. Es por este motivo que la autonomía relacional hace hincapié en la voluntad propia de un Estado

²⁴ En términos económicos, esta mención vinculada con el objetivo de lograr el máximo potencial de las capacidades está estrechamente vinculado al concepto de “densidad nacional” de Aldo Ferrer (2007). El término fue acuñado con el objetivo de dar cuenta de la –hasta el momento– no lograda independencia económica. En tal sentido, el mismo está orientado a echar luz sobre aquellos factores de orden económico que un Estado necesita para lograr autonomía en el plano internacional desde un punto de vista económico. En tal sentido, el concepto se constituye en consideración de cuatro grandes factores que, a pesar de orientarse hacia una visión económica, demuestra la multidisciplinariedad y complejidad del concepto: la cohesión y la movilidad social, los liderazgos y acumulación de poder, la estabilidad institucional y el pensamiento crítico (Ferrer, 2007).

de hacer frente de forma conjunta a situaciones y procesos adversos ocurridos tanto dentro como fuera de su frontera. A su vez, al ser condición necesaria para asegurar la seguridad y la prosperidad de las naciones, los autores establecieron que la autonomía relacional es co-constitutiva del interés nacional (Russell y Tokatlián, 2003:138). En línea con estos aportes contemporáneos, Tickner (2014) también presenta una definición actual del término, definiéndolo como “el instrumento para defender la soberanía nacional y el desarrollo, controlando las actividades de los actores transnacionales, fomentando la capacidad internacional de negociación y sosteniendo los intereses vis-à-vis con los actores más fuertes del sistema internacional” (Tickner, 2014:80)²⁵. Esta visión abarca tanto al escenario que caracterizó al surgimiento del término en donde había una preponderancia de actores estatales como a los nuevos procesos mundiales, vinculados a la proliferación de actores transnacionales que tienen la capacidad de afectar los intereses vitales de los países más débiles; conceptualizando a estos últimos como la defensa de la soberanía nacional y el desarrollo económico.

En definitiva, a pesar de haber surgido en 1970, la escuela de la autonomía, lejos de presentar una visión teóricamente anacrónica y normativamente poco aplicable, fue reformulando y ampliando su concepto principal. Esto permite que el mismo siga teniendo vigencia tanto como perspectiva teórica para analizar las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos como para establecer lineamientos prácticos que los países deben seguir con el objetivo de aumentar su autonomía, *ergo*, su independencia a la hora de tomar una decisión en el plano internacional con el menor costo posible.

Ahora bien, con respecto a las implicancias prácticas de dicho término, Russell y Tokatlián (2013) afirman que, hasta la actualidad, la autonomía ha sido una de las dos lógicas principales que han guiado las estrategias de inserción internacional de los Estados latinoamericanos. En concordancia con las definiciones introducidas previamente, entienden a los objetivos de dicha lógica como el logro “del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos; así como la construcción de un orden internacional más equitativo” (Russell y Tokatlián, 2013:161). A su vez, indican que la misma “ha sido la más

²⁵ Traducción del inglés realizada por el autor.

practicada en América Latina, la que ha contado con mayor apoyo y legitimidad, y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas” (Russell y Tokatlián, 2013:161). En términos de política exterior, los autores marcan que la lógica de la autonomía se caracteriza por ofrecer cuatro opciones estratégicas –balance blando, unidad colectiva, diversificación y repliegue– que utilizan aquellos Estados que quieren tener una inserción internacional autonómica. El balance blando está vinculado a la utilización de estrategias diplomáticas y legales que le permitan a los Estados más débiles defender sus intereses a partir de la restricción del accionar unilateral de los Estados más poderosos (Pape, 2005; Brooks & Wohlforth, 2005; Russell y Tokatlián, 2013: 161-162). La unidad colectiva está relacionada con la integración y la cooperación con otros actores de la región con el objetivo de aumentar y consolidar las capacidades nacionales y regionales y, de esta forma, incrementar el poder de negociación en el escenario internacional contra los actores más poderosos (Smith, 2000; Russell y Tokatlián, 1996:162). La diversificación “procura multiplicar los lazos externos con el objeto de contrarrestar y compensar la dependencia de una sola contraparte altamente dotada de recursos y con gran capacidad de influencia” (Russell y Tokatlián, 2013:162). Por último, el repliegue²⁶ refiere a la resistencia que tiene un Estado a asumir compromisos de carácter militar vinculados a los objetivos de las grandes potencias en asuntos de seguridad que son ajenos a los propios intereses nacionales (Schroeder, 1994; Russell y Tokatlián, 2013:162).

En contraposición con la autonomía, la segunda lógica identificada es la de la aquiescencia. Su principal objetivo es la de buscar el “apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder” (Russell y Tokatlián, 2013:162). La principal opción estratégica de esta lógica es el acoplamiento al Estado poderoso, intentando plegarse a sus intereses y evitando realizar acciones de política exterior que puedan dañar la relación con dicho Estado. De esta forma, la vigencia de una estrategia de inserción internacional vinculada a la aquiescencia implica necesariamente alejarse de las opciones estratégicas vinculadas a la autonomía. En tal sentido, es

²⁶ En la literatura anglosajona, el término “repliegue” es traducido como “*hideing*” (ver Schroeder, 1994).

posible dar cuenta tanto del tipo de inserción internacional de un Estado como de la magnitud de la misma (grado de autonomía/grado de aquiescencia) a partir de la presencia o ausencia de éstas.

En función de la relevancia del concepto de autonomía para los estudios de política exterior de América Latina y su uso actual para caracterizar a una determinada estrategia de inserción internacional, la VI del presente trabajo será analizada a partir de este enfoque teórico. En tal sentido, consideramos que los lineamientos de inserción de la Argentina durante la administración Macri pueden caracterizarse a partir de la presencia/ausencia de las lógicas introducidas y, a su vez, que estas pueden ser identificadas en función de la utilización/no utilización de las opciones estratégicas vinculadas a la autonomía.

II.II. La defensa nacional y su dimensión estratégica

A diferencia de la literatura sobre política exterior, la relativa al campo de la defensa nacional es más diversa en la medida que aborda una multiplicidad de temas que, si bien se vinculan en un mismo ámbito de estudios, no pueden agruparse en función de una única línea de investigación. En tal sentido, podemos encontrar dentro de esta literatura trabajos que incluyen abordajes sobre las relaciones cívico-militares, los distintos modelos de planeamiento estratégico y hasta la conceptualización de la dimensión estratégica de la política de defensa, entre otros.

Esto puede verse ilustrado en el desarrollo y crecimiento del campo relativo a los estudios sobre defensa nacional desde la vuelta a la democracia hasta la actualidad. Este proceso está muy bien ilustrado por Ramos (2015), en donde recorre el desarrollo cronológico de la disciplina desde 1983 hasta el 2014 estableciendo una fuerte correlación entre la aparición de distintos estudios vinculados a la defensa y el contexto nacional de la Argentina. En tal sentido, el autor menciona que en los primeros años luego de la transición democrática se comenzó a formar el campo de estudios sobre defensa con una fuerte influencia de aquellos que atienden a las relaciones cívico-militares (Soprano, 2010; Poczynok, 2011; Laleff Ilieff, 2013). Luego, a mediados de la década de 1990 y junto con los cambios en las agendas de seguridad producto del fin de la Guerra Fría y los avances en la integración regional, el autor identifica un corrimiento en el eje de las investigaciones que, si bien no dejan de atender la cuestión vinculada a las relaciones cívico-militares, comienzan a abordar temas relativos a la agenda de seguridad norteamericana (Fontana, 1994; 1996; 1997; 1999; 2001; Derghougassian,

2004). En estrecha vinculación con el aumento de los estudios sobre la agenda de seguridad norteamericana surge lo que el autor considera el “dilema de las nuevas amenazas” dentro de los estudios sobre la defensa, en donde menciona que éste “no debe entenderse solo en términos teóricos, es decir a qué considerar como amenazas no tradicionales, sino fundamentalmente en términos de cuáles eran los medios y/o instrumentos que el Estado debía utilizar para enfrentar esas amenazas y garantizar su seguridad” (Ramos, 2015: 10). Si bien varios estudios con distintas perspectivas estuvieron orientados a la comprensión y explicación del mismo (Fontana, 2003, López, 2003; Montenegro, 2000; 2001a, 2001b, 2004, Saín, 2001, 2003; Saín y López, 2004; Tibiletti, 2001), destaca que, en general, en la comunidad académica primó lo que se conoce como el “consenso básico”, en donde se sostuvo que “las Fuerzas Armadas eran el instrumento para enfrentar una agresión externa de origen estatal, mientras que las fuerzas policiales eran las encargadas de la seguridad interna, dentro de la cual se ubicaban las ‘nuevas amenazas’” (Ramos, 2015: 10).

En sintonía con esto, el autor identifica que a partir del 2003 hubo un proceso caracterizado por una creciente revalorización de los estudios sobre la defensa que conllevó a una progresiva multiplicación de las publicaciones académicas. En este marco, identificamos cuatro principales vertientes que se desarrollan en este período. En primer lugar, aquellos que retoman y profundizan los estudios vinculados a las relaciones cívico-militares y respecto del impacto que tienen los militares como actor en la política latinoamericana en general y argentina en particular. Esta agenda de investigación fue iniciada por Nun (1966) y continuada en la actualidad por varios expertos en defensa nacional (Battaglini 1999; López, 2001; Diamint, 2008; Battaglini, 2010; Saín, 2010; Derghougassian, 2012; Eissa y Gastaldi, 2014; Anzelini, Poczynok & Zacarías, 2017; Pion-Berlin & Martinez, 2019).

En segundo lugar, los estudios que abordan la cuestión relativa a la formulación e implementación de la política de defensa, en donde se vincula al planeamiento estratégico con cuestiones ligadas a la política militar, a factores institucionales, presupuestarios y estratégicos (Eissa, Gastaldi, Canto y Justribó, 2013; Eissa, 2013a). La literatura argentina relativa a este factor surge a partir del Decreto 1729/2007 que aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) –concebido como la instancia en donde se “organiza y encuadra el proceso de definición estratégica” (Decreto 1729/2007, art. 2)–. Luego de la reglamentación del mismo, comenzaron a proliferar estudios vinculados a la conceptualización, definición e importancia del

planeamiento estratégico militar, haciendo hincapié en el planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto (Decreto 1691/2006). Estos trabajos destacan la ventaja del planeamiento por capacidades en la medida que “el diseño de fuerzas se acomoda al desarrollo de los medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales identificados por el Nivel Estratégico Nacional, en el marco de una actitud estratégica defensiva” (Anzelini & Poczynok, 2014). A su vez, los trabajos que indagan sobre los tipos de planeamiento estratégico en la Argentina tienen una profunda relación con lo que parte de la literatura argentina sobre defensa nacional caracteriza como el “consenso básico”. El mismo se enmarca en tres leyes esenciales –Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988); la Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992); y la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2001)– que rigen el campo de acción del instrumento militar argentino y que, como mencionan Canto, Eissa y Gastaldi (2015), deben ser leídas de manera conjunta con el objetivo de identificar un constructo sistémico articulado en tres principios: “(1) La supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran la utilización de las Fuerzas Armadas; (2) La separación orgánica y funcional entre defensa nacional y seguridad interior; y (3) El gobierno civil de la política de defensa” (Canto, Eissa & Gastaldi, 2015: 6). En otras palabras, el “consenso básico” al involucrar estos tres principios condiciona al planeamiento estratégico, indicando que el mismo no debe realizarse a partir de hipótesis de conflictos y debe tener en cuenta la diferencia entre defensa nacional y seguridad interior junto con la vigencia del gobierno civil de la política de defensa.

En tercer lugar y haciendo hincapié en el desarrollo de los estudios sobre defensa en un contexto caracterizado por la consolidación democrática, se identifican la difusión de estudios que pueden catalogarse bajo el título de “nuevos temas”, en donde se indagan cuestiones vinculadas a la defensa desde una perspectiva de género, de derechos humanos, de justicia militar y de formación de civiles, entre otros.

En cuarto lugar, aquellos estudios que indagan acerca de la cuestión relativa a los “déficits de atención” y que reflexionan respecto al motivo por el cual amplios sectores políticos en América Latina ignoran la política de defensa (Pion Berlin & Trinkunas, 2007; Battaglino, 2015). Dentro de esta vertiente, destacamos el trabajo de Battaglino (2015) debido a que contribuye a demarcar el campo disciplinar a partir del establecimiento de tres niveles de análisis, (1) el de la definición conceptual de la defensa nacional, (2) el nivel de los medios (materiales y no materiales) y (3) el de los fundamentos de la defensa, siendo esta última

“la más decisiva, pues define los recursos materiales y simbólicos que un estado le destinará” (Battaglino, 2015: 200).

En complemento a estas líneas de investigación dentro de los estudios sobre defensa nacional, en los últimos años ha surgido una corriente dentro de este campo orientada a indagar respecto a la dimensión estratégica de la política de defensa. Si bien esta literatura es incipiente dentro de los estudios sobre defensa nacional, los trabajos que se incluyen dentro de esta vertiente hacen hincapié en la importancia de analizar y evaluar las definiciones de política pública básicas que permiten orientar el resto del planeamiento en materia de defensa nacional. En tal sentido, la misma realiza un fuerte análisis en los activos estratégicos –objetos referentes– que un Estado busca proteger, cuales son sus características principales –aquellas que los transforman en puntos axiales– y de qué forma éstos se relacionan entre sí dentro del territorio nacional (Magnani y Barreto, 2020). En este marco, identificamos a los aportes de Eissa como muy relevantes en la medida que pueden ser tomados como punto de partida para la elaboración conceptual y teórica más amplia respecto a cuál es la dimensión estratégica de una política de defensa. Eissa (2013a) retoma la definición de Battaglino (2010)²⁷ ampliando el campo de estudio relativo a la defensa nacional al establecer que la misma contiene tres dimensiones. La primera es la relativa a la política militar correspondiente a la subordinación política del instrumento militar. La segunda es la internacional, que “se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior” (Eissa, 2013a: 175) y en donde la primera complementa a la segunda con el propósito lograr los objetivos del país en el ámbito internacional. La tercera es la estratégica, en donde el autor parafrasea a Saín y define a dicha dimensión como

*las acciones, actitudes y medidas institucionales de **carácter estratégico**, decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones estatales de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva. (Saín 2003: 234 en Eissa, 2013a: 174-175).*

Esta definición es complementada por Eissa (2013), en donde realiza un abordaje normativo a partir de las leyes y decretos que delimitan el accionar del instrumento militar con el objetivo de identificar qué tipo de

²⁷ Ver página 14.

acciones deben ser implementadas y contra qué potenciales amenazas. No obstante este importante avance dentro de la línea que indaga sobre esta dimensión estratégica, estos trabajos no establecieron las conexiones teóricas y conceptuales existentes entre el término de ‘defensa’ y el de ‘estrategia’. En este sentido, asumieron de forma asertiva que hay acciones, actitudes y medidas que por sí mismas son de carácter estratégico. Trabajos posteriores contribuyeron a establecer la mencionada relación conceptual, definiendo analíticamente los componentes de la dimensión estratégica, estableciendo las relaciones entre ellos y profundizando su abordaje teórico y conceptual (Magnani, 2021). Estos nuevos trabajos definen a la DEPD como

la vertiente de la política de defensa que está vinculada a las resoluciones estratégicas de carácter político, en donde los dirigentes de un Estado determinan como objetivo principal la preservación de ciertos activos nacionales y establecen la forma más óptima de hacerlo en consideración de las amenazas externas percibidas y el escenario regional e internacional identificado (Magnani, 2021).

A partir de esta definición se identifican cuatro resoluciones estratégicas que son clave para conceptualizar la DEPD: (1) los objetos referentes a defender, (2) el planeamiento estratégico orientado a establecer la mejor forma de protegerlos, (3) la identificación de las amenazas externas y (4) el reconocimiento del escenario bajo el cual se deberá defender el objeto referente²⁸. En tal sentido, la VD del presente trabajo se enmarca teóricamente dentro de esta literatura, considerando tanto (1) la identificación de amenazas externas de la Argentina como (2) la mejor forma de hacerles frente durante la administración Macri como puntos que son relevantes para conceptualizar a la dimensión estratégica de la defensa nacional de un Estado. Por un lado, entendemos al primer punto de nuestra VD como la identificación de los actores externos que suponen amenazas para los objetos referentes del Estado y que se debe realizar a partir de la proyección de aquellos escenarios que pueden involucrar un daño para los activos estratégicos que el Estado desea preservar. Por otro lado, definimos al segundo punto de nuestra VD como la forma que tiene un Estado de diseñar el

²⁸ Este punto hace referencia al reconocimiento las dinámicas de seguridad tanto del escenario internacional como regional, ya que ambas afectan a la defensa de los activos estratégicos (objetos referentes) identificados por el Estado. En la literatura que aborda el concepto vinculado a la DEPD, se menciona que la caracterización del escenario internacional por parte del Estado cuya DEPD se está analizando implica que éste (1) identifique la polaridad del sistema internacional (Waltz, 2010), (2) reconozca a aquellos actores estatales extrarregionales que tienen la capacidad material los objetos referentes del Estado y (3) establezca los tipos de intereses que tienen estos últimos actores estatales extrarregionales con el fin de poder dar cuenta de los niveles de pugnacidad del escenario internacional. Con respecto a la parte regional, su tipificación requiere que el Estado pueda dar cuenta de (1) la distribución de poder regional, (2) las intenciones de los actores estatales presentes en la región y (3) el tipo de relaciones interestatales que mantienen los Estados regionales (enemistad/rivalidad/amistad) (Ver Wendt, 1999).

instrumento militar en función al objetivo político ligado a qué activos estratégicos preservar en función de las amenazas externas identificadas.

En consideración tanto de la literatura que refiere a modos de inserción internacional como de la que indaga respecto a los factores que componen a la DEPD, este trabajo sostiene, en términos generales, que la estrategia de inserción internacional de un país puede tener impacto en aquellos puntos que son parte de la DEPD. De esta forma, para el caso de la Argentina durante la administración Macri, el argumento presentado afirma que la estrategia de inserción internacional aquiescente de la Argentina en este período, especialmente en relación a su vinculación con los EUA en materia de defensa, tuvo un impacto en la misma; modificando las amenazas externas percibidas por el Estado y, en función de ello, transformando la forma en que el país decidió protegerse de éstas.

II.III. Inserción internacional y política de defensa nacional

Los estudios sobre la relación entre la estrategia de inserción internacional y la dimensión estratégica de la defensa son escasos. En términos generales, los trabajos que han indagado respecto a la vinculación entre la política de defensa y la política exterior se han concentrado en evaluar la forma en la que la política de defensa contribuye, de forma secundaria, a alcanzar objetivos de política exterior, dejando de lado el análisis del proceso mediante el cual la política de defensa se transforma en función de la estrategia de inserción internacional.

La primera generación de estos trabajos ha surgido durante los años 90', década en la cual la Argentina vio una transformación en su instrumento militar, tanto en lo que refiere a la consolidación del "consenso básico"²⁹ como a la utilización de las FFAA por parte de la dirigencia política³⁰. La necesidad de encontrarle una función al instrumento militar en un escenario nacional todavía atravesado por la perentoriedad de fortalecer el sistema de gobierno democrático permitió profundizar los estudios vinculados a la defensa nacional. En tal sentido, los nuevos trabajos indagaron respecto al rol de la defensa nacional frente a los

²⁹ Ver página 24

³⁰ Durante la década de 1990 las FFAA argentinas se caracterizaron por su participación y contribución a las misiones de paz, acentuando y consolidando su utilización en el marco de la democracia a partir del cumplimiento de una de sus misiones subsidiarias (Laferriere y Soprano, 2016; Fair, 2014).

objetivos de política exterior y la forma en la que la política de defensa podía contribuir a alcanzar los mismos (Pardo y Tokatlian, 1990; Russell, 1992a, 1992b, 1992c, Paradiso, 1993; Tokatlián y Caravajal, 1995; Tokatlian y Russell, 1998).

A comienzos del siglo XXI, es posible identificar una segunda generación de trabajos que buscaron analizar específicamente la relación entre la política de defensa y la política exterior. Si bien estos estudios no pueden considerarse como pertenecientes a una línea de investigación uniforme³¹, todos tienen en común el hecho que buscaron establecer las conexiones entre ambas políticas con el objetivo de evaluar la forma en la que estas se articularon y se vieron potencialmente afectadas a partir de esta vinculación. Uno de los primeros trabajos de esta generación es el de Eissa (2013a), en donde argumenta la relación entre la política de defensa y la política exterior estableciendo que los lineamientos de la primera se ven reflejados en la segunda. Esta afirmación es ilustrada empíricamente a partir de un análisis de la política exterior argentina a la luz de los principales lineamientos del “consenso básico”. La mención a esta relación es realizada en un artículo posterior del mismo autor, donde hace hincapié en que la vinculación entre ambas políticas constituye una dimensión de análisis propia –la internacional– de la política de defensa (Eissa, 2017). A su vez, dentro de esta segunda generación que trabaja la conexión podemos identificar a aquellos artículos que indagan respecto a como el diseño de la política de defensa contribuye a alcanzar los objetivos de inserción internacional de un determinado país. A diferencia de los trabajos de Eissa, a partir de los cuales se estudia centralmente a la política de defensa y, a partir de ella, se identifican los aportes que la misma le realiza a la política exterior; estos artículos exploran la forma en la que la política exterior y de defensa se complementan para lograr los objetivos internacionales del Estado. En tal sentido, Calderón (2018) aborda desde una perspectiva intermística los cambios en la política de defensa ocurridos en la Argentina a partir de la administración Macri, identificando que esta pasó de una fuerte impronta subregional a un globalismo relativo. De esta manera, la política de defensa se acopló a una política exterior que respondía a un objetivo de inserción internacional vinculado tanto a un acercamiento a los países occidentales como a un alejamiento de las alianzas

³¹ Estos estudios no pueden ser considerados como dentro de una misma línea de investigación ya que no comparten objetivos de investigación similares ni formas semejantes de vincular a la política de defensa con la política exterior.

con los Estados sudamericanos. En esta misma línea, Busso y Barreto (2020) investigan tanto el rol que tuvo la política de defensa en el período 2003-2019 como los cambios que tuvo la misma luego de la llegada de la administración Macri. Los autores concluyen que durante el período analizado la política exterior tuvo una fuerte influencia en la política de defensa, haciendo que la misma se reacomode, por un lado, a los objetivos de inserción internacional y, por el otro, al modelo de desarrollo del país. De esta forma, se aborda a la política de defensa desde su dimensión internacional. En otras palabras, se realiza un análisis de aquellas vertientes de la política de defensa que pueden contribuir a los objetivos de inserción internacional y de desarrollo del país. En tal sentido, se indaga respecto a los documentos firmados por Argentina con otros Estados en materia de seguridad y defensa, a los proyectos vinculados a la cooperación y al activismo regional en materia de defensa y seguridad.

Si bien esta segunda generación de trabajos incluye una cuestión relativa a la DEPD, como por ejemplo aquellos factores vinculados al escenario regional e internacional identificado —que va a condicionar tanto las alianzas y la coordinación en materia de defensa como la cooperación en la producción y adquisición de capacidades—, esta literatura no incorpora en sus análisis a puntos que son centrales para la DEPD, como por ejemplo la percepción de amenazas externas y la forma más óptima de repelerlas. A su vez, estas investigaciones abordan la forma en la que la dimensión internacional de la política de defensa contribuye a la política exterior y la manera en la que ambas políticas se articulan en función de una determinada estrategia de desarrollo e inserción internacional. Esta orientación no incluye de forma directa al estudio respecto a la manera en la que una determinada estrategia de inserción internacional impacta a la política de defensa en su dimensión estratégica.

En este marco, podemos establecer una incipiente tercera generación de trabajos que reflexionan e indagan respecto a la forma en la que una determinada orientación de política exterior impacta en factores esenciales de la defensa nacional de un Estado, contribuyendo al cambio de la orientación estratégica de dicha política. Battaglino (2019) avanza en esta línea al mostrar empíricamente como los lineamientos y las preferencias de política exterior de la administración Macri impactaron, por un lado, en la percepción de amenazas del Estado argentino y, por el otro, en la elección de los medios que tiene a disposición el Estado para repeler las mismas. A partir de la identificación del acercamiento de la Argentina a EUA en materia

internacional junto a utilización de un enfoque de la Escuela de Copenhague, analiza la manera en la que el uso de mecanismos discursivos por parte de la administración Macri impactó en la percepción y construcción de nuevas amenazas y en la movilización de recursos y agencias estatales para lidiar con ellas. Dentro de esta misma generación de trabajos encontramos los aportes de Frenkel (2020) quien, a partir del uso de los dos lógicas –autonomía/aquiescencia– identificados por Russell y Tokatlián (2013), ilustra el impacto que la lógica aquiescente de inserción internacional durante la administración Macri tuvo en la participación de la Argentina en el CDS de la Unasur. En esta misma línea, Magnani y Altieri (2020) retoman ambas lógicas de inserción para reflexionar respecto al cambio en la política de defensa de Brasil luego del juicio político a Dilma Rousseff. En este caso, los autores argumentan que luego de dicho juicio, la política exterior de Brasil estuvo fuertemente marcada por un acercamiento a EUA en materia de defensa y seguridad internacional que impactó en su política de defensa tanto en lo que respecta a la identificación del escenario regional como en la percepción de amenazas.

Más allá de no trabajar respecto a la articulación entre política de defensa y política exterior, las contribuciones de Anzelini (2017) también son relevantes a la hora de indagar respecto a los cambios en la DEPD. El autor identifica que durante la administración Macri, el plexo normativo que rige el accionar del instrumento militar recibió presiones de reforma vinculadas al intento por flexibilizar dicha normativa y, de esta forma, permitir la utilización de las FFAA para la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. A su vez, el autor establece en un trabajo posterior que, si bien los primeros dos años del gobierno de Macri se caracterizaron por tener un discurso que militarizaba la seguridad pública, en los hechos hubo una progresiva desmilitarización en materia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo producto de una política de ajuste fiscal en el Ministerio de Defensa (Anzelini, 2019). Los trabajos de Anzelini presentan un marco para indagar sobre la reconfiguración de amenazas de la Argentina durante el período 2015-2019 y la desinversión en materia de defensa nacional en ese mismo período. Esto último es relevante en la medida que el ajuste fiscal en defensa estuvo acompañado de un aumento de recursos en la cartera de seguridad (Eissa, 2020a, 2020b).

En este escenario, el presente trabajo se inserta dentro de la tercera generación de la literatura que vincula a la política de defensa con la política exterior y hace hincapié en la manera en la que esta última impacta en elementos que hacen a su dimensión estratégica. Asimismo, la investigación complementa a estos estudios en

la medida que busca echar luz sobre la manera en la que una determinada estrategia de inserción internacional puede modificar elementos que son claves para una política de defensa, como lo son la identificación de amenazas y la forma de repeler las mismas. De esta forma, vincular la estrategia de inserción internacional al cambio de factores que son claves para la defensa nacional en su dimensión estratégica permite establecer un piso teórico para pensar a la defensa nacional también desde la distinción autonomía-aquiescencia. Esto es así ya que la vinculación estrategia de inserción internacional-DEPD da un marco teórico que nos posibilita reflexionar respecto al carácter autónomo o aquiescente de la propia política de defensa nacional, en donde es factible indagar en qué medida los elementos de la DEPD (definición de objetos referentes y las formas de defenderlos, percepción de amenazas e identificación del escenario regional e internacional) son definidos políticamente con influencia de intereses de actores externos al Estado. En otras palabras, la construcción del marco teórico de la presente investigación a partir de la combinación de literatura propia de la política exterior y de la defensa nacional no solo nos habilita a identificar los cambios en la DEPD durante la administración Macri a partir de su estrategia de inserción internacional, sino que también contribuye a pensar hasta qué punto la propia dimensión estratégica de la defensa nacional de la Argentina fue autónoma o aquiescente a la luz del rol que tuvieron los intereses externos en la definición de elementos estratégicos vitales para el país.

III. Objetivos políticos, visión del mundo y estrategia de inserción internacional

El arribo al poder de la administración Macri en diciembre de 2015 implicó una reformulación tanto de los objetivos que la Argentina tenía en el plano internacional como de la visión del mundo y de las oportunidades y desafíos que éste le proporcionaba al país. En tal sentido, su accionar en materia de política exterior estuvo marcada por un sesgo fuertemente comercial, en donde se destacaban como metas principales tanto aumentar los niveles de comercio exterior entre la Argentina y el resto de las naciones como fomentar las inversiones extranjeras directas en el país (Zelicovich, 2018). Asimismo, estos objetivos fueron diseñados y perseguidos por la administración Macri bajo la cosmovisión de que el escenario internacional –visto en términos liberales y occidentales³²– se caracterizaba por presentar múltiples oportunidades para la Argentina

³² Ver nota al pie número 1

y que, en consecuencia, el país debía profundizar su inserción en las dinámicas de la globalización (Busso, 2017).

Las metas que el país debía lograr en materia internacional junto con la visión caracterizada por un sistema internacional benévolo tuvieron un impacto en la estrategia de inserción internacional de Argentina durante la administración Macri. La Argentina reformuló y redimensionó su relación con los Estados Occidentales, principalmente EUA y Europa. En este marco, durante este período se colocó un singular énfasis en la idea de que, para potenciar y poder aprovechar las oportunidades que proporcionaba el sistema internacional, el país debía otorgar especial atención a sus relaciones con dichos Estados. En tal sentido, la priorización de estos vínculos tuvo impacto en los vínculos bilaterales que Argentina mantuvo en este período con Estados no Occidentales. Asimismo, la priorización de los objetivos comerciales en materia internacional junto con la noción de que había que privilegiar el vínculo con las principales potencias llevó al gobierno de Macri a reconceptualizar, por un lado, la posición de Argentina en los procesos de integración regional (Frenkel y Azzi, 2018) y, por el otro, el tipo de vínculos bilaterales que el país debía construir con sus pares sudamericanos (Frenkel y Dobrusin, 2020). De esta forma, durante este período Argentina buscó terminar con aquellos procesos de integración que consideraba como excesivamente ideológicos como la Unasur, flexibilizar el Mercosur e incentivar la firma de acuerdos comerciales entre este último con otros bloques regionales (Paikin y Perrota, 2016; Busso y Zelicovich, 2018).

Este posicionamiento de Argentina frente al escenario internacional tuvo su correlato en el descarte de las opciones estratégicas (balance blando, diversificación y unidad colectiva) de inserción internacional caracterizadas por la búsqueda de autonomía y utilizadas por los países que, para lograr sus objetivos en materia internacional, consideran necesario restringir el poder de los Estados más poderosos del sistema internacional. En consecuencia, la ausencia del uso de estas opciones estratégicas por la Argentina en este período evidencia la preponderancia de una estrategia ligada al acople (Frenkel, 2020), en donde el país buscó vincularse irrestrictamente a EUA y Europa con el objetivo de construir un marco de entendimiento que permitiese obtener dividendos comerciales y financieros³³ por parte de esos Estados. En otras palabras, esta

³³ Es importante remarcar que la profundización de los vínculos comerciales no es algo que consideremos como negativo *per se*. El problema central es el comercio irrestricto basado en una concepción vinculada a las ventajas comparativas y

táctica ligada al plegamiento llevada adelante por la Argentina durante la administración Macri correspondió a una estrategia de inserción internacional vinculada a la lógica de la aquiescencia y caracterizada por la deferencia hacia los actores occidentales más poderosos, en donde primó la confianza en que estos últimos restringirían su poder y, sobre todo, que premiarían con beneficios materiales a Argentina por llevar adelante esta estrategia.

La no implementación de aquellas opciones estratégicas vinculadas a la lógica de la autonomía puede evidenciarse en los principales hitos de política exterior de la administración Macri. Si bien la ausencia de las mismas ha sido una constante durante el período analizado, la no puesta en práctica de éstas no ha sido igual y uniforme.

III.I. Ausencia de balance blando y plegamiento

La voluntad de descartar la opción de llevar adelante una estrategia de balance blando para con los Estados occidentales más poderosos del escenario internacional fue una opción estratégica que se mantuvo a lo largo de los cuatro años del gobierno de Macri, siendo la más constante durante todo su mandato. Durante este período Argentina no llevó adelante estrategias diplomáticas y legales que le permitan defender sus intereses del accionar unilateral de los actores más poderosos. Por el contrario, el país buscó sobreactuar y posicionarse, a partir de sus acciones unilaterales de política exterior y de la retórica de sus principales funcionarios, como un socio confiable de EUA y Europa.

En efecto, en su primer viaje internacional como Presidente a la Cumbre del Mercosur en Paraguay, Macri evidenció su visión positiva del proceso de globalización estableciendo que “el mundo del siglo XXI ofrece múltiples alternativas y no hay razón alguna para autolimitarnos a la hora de negociar y proyectar nuestros intereses comunes” (Casa Rosada, 2015). En este marco, identificó la composición flexible que debía tener el Mercosur frente a las dinámicas de globalización al mismo tiempo que sugería que los Estados occidentales

a la división del trabajo, en donde Argentina se inserta en el mercado internacional a partir de la exportación de productos primarios de bajo valor agregado. Este proyecto de inserción comercial al mundo socava a la lógica de la autonomía, ya que esta última requiere el fortalecimiento de las capacidades nacionales, el desarrollo económico y la búsqueda de un mundo más equitativo. Objetivos que, ya desde la época de los estudios de Prebisch y la Escuela Estructuralista Latinoamericana, hay evidencia de que no se pueden lograr a partir de un modelo de desarrollo e inserción comercial internacional basado en la exportación de productos de bajo valor agregado.

tenían un rol destacado en las futuras negociaciones económicas del bloque. Con respecto al primer punto, indicó que “no hay un único manual que nos diga cómo avanzar, nadie puede decir esta es la verdadera y única fórmula que debe seguir un proceso de integración (...) por eso quiero rescatar un valor que es la flexibilidad, la capacidad de adaptarnos a las necesidades del mundo y de nuestros vecinos en cada momento” (Casa Rosada, 2015). Con respecto al segundo punto, mencionó que “avanzar en el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) es una prioridad y Argentina está comprometida, dispuesta a hacer los esfuerzos necesarios para dinamizar las negociaciones” (Casa Rosada, 2015)³⁴.

En enero del 2016, un mes después de la participación de Macri en la Cumbre del Mercosur, el Presidente viajó junto a su Ministro de Finanzas y a Sergio Massa, uno de los principales dirigentes opositores, al Foro Económico Mundial de Davos³⁵. En esta oportunidad, el gobierno argentino mostró el rol central que la relación bilateral con EUA tendría para el logro de los objetivos del país en el plano internacional. Tres cosas pueden ser destacadas del viaje en relación al intento de consolidar el vínculo bilateral. En primer lugar, la voluntad de la administración Macri de acercarse a EUA, ya que cuando le consultaron por las relaciones entre ambos países indicó que ya había mantenido conversaciones presenciales con el Vicepresidente Biden y telefónicas con el Presidente Obama, les comunicó que desde el gobierno argentino estaban “listos para construir una relación pragmática, inteligente y productiva” (Casa Rosada, 2016a). En segundo lugar, la visión positiva de que la consolidación del vínculo bilateral iba a repercutir favorablemente en los objetivos comerciales y económicos del país. En este sentido, al ser consultado respecto a si una mejora en el vínculo con EUA iba a repercutir positivamente en el acceso del país a capitales, el presidente argentino indicó que eso era realmente algo muy importante, ya que “hace posible que podamos financiar más proyectos de infraestructura tan necesarios para poder crecer. Y, además, seguramente va a traer una enorme corriente de inversión e intercambio” (Casa Rosada, 2016a). En tercer lugar, que el fortalecimiento de la relación bilateral

³⁴ El Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la UE es un proyecto que comenzó en 1995 y que, a pesar de tener la intención de lograr un acuerdo comercial que integre a ambos bloques regionales, sus negociaciones siempre se vieron frustradas por la reticencia de actores dentro de cada bloque que se opusieron fervientemente al mismo. En tal sentido, si bien las negociaciones duraron más de dos décadas, hasta el 2019 nunca se pudo confirmar la llegada a un acuerdo entre ambos bloques.

³⁵ El Foro Económico Mundial de Davos es una organización sin fines de lucro que se reúne todos los años en Davos (Suiza). En dichas reuniones participan empresarios, jefes de Estado, dueños de compañías, intelectuales y periodistas con el objetivo de analizar las principales tendencias y desafíos globales.

requería, en términos operativos, resolver el conflicto con los *holdouts*³⁶. En esta línea, al referirse sobre este tema en su primer discurso de la 134^o apertura de sesiones ordinarias del congreso y considerando que el pago a los acreedores requería de la aprobación de este poder del Estado, Macri mencionó que “dependerá de este Congreso si terminamos o no de cerrar este conflicto que lleva 15 años”, en donde aclaraba su postura indicando que “no resolver este conflicto le costó caro a los argentinos” (Casa Rosada, 2016b)³⁷.

Para la administración Macri, EUA pasó a tener un rol central en la estrategia de inserción internacional de Argentina (Tokatlián, 2018). El logro de una inserción inteligente al mundo, la recepción de inversiones, el aumento del comercio, entre otras cosas; era visto como estrechamente vinculado a una buena relación con dicho Estado. En tal sentido, ni bien asumió Macri se iniciaron gestiones desde Cancillería Argentina para recibir al Presidente estadounidense en los meses siguientes, visita que se concretó en marzo de 2016 y en donde Macri interpretó la misma como “un gesto de afecto, amistad en un momento en que la Argentina emprende un nuevo horizonte” (Casa Rosada, 2016c). En esta misma línea y con voluntad de marcar la intención de la Argentina en dar un salto cualitativo del vínculo bilateral, la Canciller Malcorra mencionó, luego de la firma de convenios educativos y acuerdos comerciales que tuvieron lugar luego de la visita, que “estos acuerdos muestran un nuevo camino de trabajo conjunto e implican un cambio importante en nuestra forma de relacionarnos” (La Nación, 2016b).

Este acercamiento a EUA en particular y a los Estados occidentales en general estuvo evidenciado en acciones orientadas a mejorar la reputación y normalizar la presencia del país en las instituciones internacionales. Estas acciones unilaterales y voluntarias intentaron marcar una diferencia con la administración pasada mediante la implementación de buenas prácticas³⁸ internacionales en lo que respecta al

³⁶ El conflicto con los *holdouts* o “fondos buitre” se trató de un desacuerdo con fondos que para 2015 tenían títulos de deuda argentinos que fueron emitidos en 1994 y cayeron en *default* en la crisis argentina de diciembre de 2001. Ante este escenario, los distintos gobiernos argentinos ofrecieron un canje de deuda (reestructuración) en 2005 y en 2010, en donde se reducían los montos a pagar por Argentina y se diferían los pagos. Si bien a estos canjes entraron el 93% de los acreedores, una porción minoritaria de los acreedores no aceptó el canje y demandó en 2011 al Estado argentino ante la Corte de Nueva York con el objetivo de hacer cumplir el monto original de los títulos de deuda emitidos en 1994. El monto original adeudado con estos fondos por Argentina era de 9300 millones de dólares.

³⁷ Finalmente, la Honorable Cámara de Senadores de Argentina aprobó el pago a los *holdouts* el 31 de marzo de 2016.

³⁸ Estas buenas prácticas refieren a no cuestionar aquellos mecanismos comerciales y financieros internacionales vinculados al funcionamiento del sistema internacional en estas áreas temáticas. Por ejemplo, durante la última administración de Cristina Fernández de Kirchner, Argentina llevó adelante un proyecto ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) vinculado a consensuar y crear un marco normativo internacional que regule las reestructuraciones de deuda de los Estados. La administración Macri abandonó dicho proyecto acoplándose sin cuestionamientos al funcionamiento estándar del sistema financiero internacional.

ámbito comercial y financiero internacional. En diciembre de 2015 el gobierno argentino se comprometió mediante una carta conjunta con la UE remitida a la Organización Mundial del Comercio (OMC)³⁹ a aplicar el fallo⁴⁰ de dicha organización contra el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), comprometiéndose a adecuar la administración de su comercio exterior (Télam, 2015). En esta misma línea, a comienzos de marzo de 2016 el Secretario de Comercio Miguel Braun, en una conferencia organizada por el *Atlantic Council*⁴¹ en Washington D.C, destacó la intención de Argentina de formar parte del Acuerdo Transpacífico⁴², en donde mencionó que “estamos buscando viajar más, asociarnos más y buscamos formar parte del Acuerdo Transpacífico eventualmente, considerando que va a llevar tiempo” (Política Argentina, 2016). A su vez, durante el mismo mes tuvo lugar otro hecho relevante en materia de integración comercial y financiera internacional del país, ya que el 31 de marzo el Congreso Nacional sancionó la ley que aprobó el acuerdo con los *holdouts* (Télam, 2016), proyecto que fue impulsado por la administración Macri y cuyo apoyo fue pedido por el propio Presidente en la apertura de sesiones ordinarias del congreso. Estas acciones orientadas a acercar a Argentina a las dinámicas comerciales y financieras se vio complementada por la retórica del gobierno vinculada a las gestiones que estaban siendo llevadas adelante para lograr el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁴³ (Clarín, 2016). En tal

³⁹ La Organización Mundial del Comercio es el único organismo internacional de alcance mundial encargado de regular el comercio de los países miembros. Creada en 1996 en la última Reunión del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros que tuvo lugar en Uruguay, es considerada por la literatura como un régimen internacional vinculado en términos ideológicos y programáticos con la agenda liberal llevada adelante por EUA luego de la Segunda Guerra Mundial y a partir de los acuerdos de Bretton Woods (Keohane, 2005).

⁴⁰ Este fallo de la OMC fue producto de demandas iniciadas contra Argentina por la UE en mayo de 2012 y por EUA y Japón en agosto de 2013. Luego de varios meses de análisis, se llegó a la conclusión de que tanto el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) como las Prescripciones Relacionadas al Comercio (PRC) eran incompatibles con el párrafo primero del artículo decimoprimer del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio de 1994, que es una de las normativas principales que rige el comercio entre los Estados miembros de la OMC.

⁴¹ El *Atlantic Council* es un *think tank* estadounidense fundado en 1961 cuya sede se encuentra en Washington D.C y que reúne a grupos de especialistas en el ámbito de los estudios internacionales con un marcado posicionamiento atlantista. Su objetivo está orientado a brindar análisis y asesoramiento en distintos foros y conferencias a líderes políticos, empresariales, intelectuales y periodistas.

⁴² El Acuerdo Transpacífico es un acuerdo firmado en febrero de 2016 en Nueva Zelanda, EUA y varios países de la Cuenca del Pacífico. Está orientado a bajar barreras arancelarias, establecer un marco regulatorio de la propiedad intelectual y crear mecanismos de arbitraje de diferencias entre los firmantes, entre otras cosas. Si bien EUA fue un gran promotor del acuerdo, luego de la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense dicho país se retiró del mismo en 2017.

⁴³ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue fundada en 1961, hasta el 10 de diciembre de 2019 estaba compuesta por 36 Estados y su objetivo es la coordinación de políticas económicas y sociales. Para el ingreso de un nuevo miembro es necesaria la aprobación unánime de todos los Estados miembros cuya decisión

sentido, el Ministro de Finanzas Prat-Gay y la Canciller Malcorra comunicaron la intención de Argentina de formar parte de dicha organización en la reunión del Consejo de Ministros en junio de 2016, “reafirmando la voluntad de la República Argentina de ampliar su participación en los Comités y Grupos de Trabajo, con miras a la adopción de un nuevo estatus en el seno de la OCDE” (Cancillería Argentina, 2016). Asimismo, el comunicado de la Cancillería destacaba que “la profundización y ampliación de la participación argentina en la OCDE permitirá al país cumplir de forma más rápida y eficaz con las propias metas y objetivos políticos” (Cancillería Argentina, 2016). Por último, otra acción unilateral de la administración Macri vinculada al plegamiento de Argentina a los Estados occidentales fue la decisión de no continuar con el proyecto iniciado por la administración anterior en la Asamblea General de las Naciones Unidas orientado a conformar un “Marco Legal Multilateral para los Procesos de Reestructuración de Deudas Soberanas” (Perfil, 2016a)⁴⁴.

Ante este escenario de acople y ausencia de balance blando, la victoria de Donald Trump en las elecciones estadounidenses de noviembre del 2016⁴⁵ y sus diatribas hacia el proceso de globalización económica, los flujos financieros, el orden internacional liberal y el rol del ascenso de la República Popular China en él; llevó a la administración Macri a realizar ajustes en su estrategia de inserción internacional (Listrani Blanco y Zacatto, 2018). Si bien estos ajustes producto de la llegada de Trump a la presidencia de EUA condujeron al gobierno argentino a prestar mayor atención a la región y a una incipiente reflexión respecto de su vínculo con las potencias no occidentales (La Nación, 2017), la ausencia del balance blando se mantuvo.

La vigencia de esta estrategia de acople frente a EUA luego de la victoria electoral de Trump puede observarse en cuatro hechos. En primer lugar, el 20 de enero de 2017 –pocos días después de asumir el

se toma principalmente en función de múltiples evaluaciones de las políticas, legislación y principales variables económicas –del país interesado a ingresar– realizadas por los equipos técnicos del organismo. Es importante tener en cuenta, por un lado, que este organismo incluye a los Estados occidentales más poderosos en términos de Producto Bruto Interno y complejidad económica y, por el otro, que excluye a China, Rusia e India.

⁴⁴ La iniciativa Argentina durante la administración Fernández de Kirchner fue aprobada en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015 con 136 votos a favor, 6 en contra y 41 abstenciones. Es relevante destacar el hecho de que importantes Estados occidentales se habían opuesto a dicha resolución, entre los que se destacan EUA, Israel, Canadá, Japón, Alemania y el Reino Unido.

⁴⁵ En consideración de la agenda programática de Donald Trump junto con su retórica que cuestionaba las reglas comerciales y financieras orden internacional liberal vigente, la administración de Mauricio Macri apoyó públicamente la candidatura de Hillary Clinton.

gobierno de EUA– Trump realizó una amplia revisión de medidas comerciales⁴⁶ dentro de las cuales incluía a la importación de limones provenientes de Argentina (Casa Rosada, 2017a). Producto de esta medida, el gobierno argentino inició intensas negociaciones para revertir la misma (Casa Rosada, 2018a), objetivo que se logró en abril de 2018 luego de un encuentro bilateral entre Macri y Trump en Washington D.C (Perfil, 2018). Durante el despacho de los primeros limones a EUA, el presidente aprovechó para destacar el perfil internacional de su administración junto con las oportunidades que el comercio y la globalización le traían al país, mencionando que “la recuperación de este mercado se da en el contexto de una Argentina que `está enfrentando un cambio histórico para lograr un desarrollo integral en todo el país que apunta a lo que todos queremos, que es crecer” (Casa Rosada, 2018b). En segundo lugar, luego de negociaciones que se iniciaron en diciembre de 2015, Argentina entró al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para exportaciones a EUA en diciembre de 2017 (Argentina, 2018a). Si bien la inclusión de Argentina en el SGP fue producto de dos años de negociaciones, la finalización de ésta durante la administración Trump fue un impulso de optimismo para el gobierno de Macri, que continuó con su estrategia de inserción internacional caracterizada por la reticencia a realizar un balance blando a EUA y la visión positiva del proceso de globalización y el intercambio comercial. Evidencia del mencionado impulso fueron las palabras del Canciller Faurie, quien luego de la noticia indicó que la incorporación del país constituía “un claro reconocimiento a los esfuerzos que lleva adelante la Argentina para fortalecer su economía y profundizar su inserción en el comercio internacional” (Cancillería Argentina, 2017). En esta misma línea, el Ministro de agricultura Etchevere estableció que esta medida se trataba “de un gesto muy significativo del Gobierno del presidente Trump hacia la Argentina” (Cancillería Argentina, 2017). En tercer lugar, una situación similar a las trabas a la importación de limones argentinos se dio al comercio entre Argentina y EUA en lo que respecta al acero y aluminio. En esta oportunidad, en medio de la retórica por la “guerra comercial”⁴⁷ entre EUA y China en marzo de 2018,

⁴⁶ Esta revisión incluyó varias resoluciones comerciales publicadas por Barack Obama en diciembre de 2016 antes de dejar la Casa Blanca. Entre ellas se incluía una que, luego de 15 años de negociaciones bilaterales, indicaba que EUA habilitaba el ingreso de limones argentinos. El presidente Trump, luego de las revisiones mencionadas, decidió dejar sin efecto dicha resolución.

⁴⁷ El término “guerra comercial”, si bien es inexacto y laxo en términos académicos, fue utilizado ampliamente por la prensa para dar cuenta de la creciente pugnacidad comercial entre EUA y la República Popular China. Dicha conflictividad tuvo como protagonista principal el posicionamiento comercial reactivo de Trump evidenciado en la disposición de aranceles a productos provenientes de China y a los fuertes cuestionamientos al rol que el país asiático

el gobierno estadounidense impuso aranceles al acero y aluminio importado. Esta medida alcanzó a las exportaciones de Argentina y desencadenó en una serie de acercamientos directos entre funcionarios argentinos y estadounidenses con el objetivo de destrabar rápidamente la situación (Infobae, 2018a). Argentina quedó exceptuada de los aranceles luego de semanas de negociaciones en donde intervinieron el Canciller Faurie, el Ministro de Producción Cabrera y Dujovne, el Ministro de Hacienda. (Casa Rosada, 2018c). En cuarto lugar, el fuerte y público respaldo de EUA a Argentina durante sus negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) iniciadas en mayo de 2018 luego de la crisis cambiaria es otro hecho que muestra la vigencia del acople de Argentina hacia el hegemon del norte. Luego del acuerdo *Stand By* con el FMI por cincuenta mil millones de dólares con una duración de 36 meses firmado en junio de 2018 (Argentina, 2018b), el entonces representante de EUA ante el FMI, Claver-Calone, confirmó que durante las negociaciones su país apoyó fuertemente a Argentina para conseguir rápidamente el acuerdo con el organismo internacional (Infobae, 2020).

No obstante la llegada a la presidencia de Trump y el incipiente cambio en el escenario internacional producto de un mayor cuestionamiento al proceso de globalización, las instituciones internacionales y el libre comercio (El País, 2018) por parte del Estado occidental más poderoso, la administración Macri continuó implementando su estrategia de inserción internacional que buscaba posicionar al país como un socio confiable de los Estados occidentales en un mundo que presentaba oportunidades que debían ser aprovechadas. En tal sentido, en los dos últimos años del gobierno de Macri el país fue anfitrión de la XI Reunión Ministerial de la OMC en diciembre del 2017 y la reunión del Grupo de los 20 (G20)⁴⁸ en noviembre de 2018. Ambas oportunidades fueron consideradas como una instancia tanto para mostrar el compromiso de Argentina con las reglas de comercio internacional como para demostrar la capacidad del país de ser anfitrión de un foro que

tenía en el comercio internacional. A pesar de que esta dinámica afectó a la Argentina en términos comerciales, la principal cuestión a destacar es que, a partir del 2017, el Estado caracterizado como el principal líder del orden internacional liberal –y al cual la administración Macri consideraba que debía aliarse para insertarse estratégicamente en el mundo– comenzó a cuestionar e impugnar el funcionamiento de este mismo orden internacional.

⁴⁸ El Grupo de los 20 es un foro compuesto por los 19 Estados (más la UE) que tienen las economías más grandes en términos de Producto Bruto Interno y que se reúne anualmente para deliberar y coordinar políticas en cuestiones vinculadas a la política y la economía mundial.

busca facilitar la coordinación internacional de los Estados más poderosos del sistema internacional⁴⁹. Evidencia de esto fueron las palabras de apertura de la XI Conferencia Ministerial de Macri, en donde estableció que la misma “coincide con una nueva etapa de la Argentina que despierta mucho entusiasmo, porque queremos ser una Argentina confiable, productiva, sostenible e inserta en el mundo”, agregando que “ser sede de esta conferencia y asumir la Presidencia del G-20 afirma nuestra vocación por ser parte de una conversación global que mejore la calidad de vida de millones de argentinos” (Casa Rosada, 2017b). En esta misma línea, mostrando el optimismo de su administración por el proceso de globalización económica y apostando a la inserción del país en el mismo, mencionó que “creemos que no es sostenible avanzar en un esquema donde el otro es siempre el proteccionista, o el otro es siempre el que no cumple las reglas. Los problemas de la OMC se resuelven con más OMC, no con menos OMC” (Casa Rosada, 2017b) y que “en nuestro país tenemos muchos desafíos por delante, pero con buenos socios va a ser mucho más fácil encontrar el camino para enfrentarlos” (Casa Rosada, 2017c).

Similar a lo sucedido en diciembre de 2017, la organización del G20 en la Argentina se caracterizó por la conceptualización positiva de la inserción del país en el mundo de la administración Macri junto con la idea de que la organización de este tipo de eventos era una oportunidad para terminar de consolidar la posición del país como un Estado comprometido con la coordinación internacional y el respeto a las reglas internacionales vinculadas al funcionamiento del comercio y de las finanzas. En efecto, durante la apertura de la cumbre el presidente argentino determinaba que “esta Cumbre es un hecho inédito en nuestro país (...) y lo tomamos como un gesto de apoyo y de reconocimiento a la presencia y al desempeño que está teniendo la Argentina en el escenario global”, sentenciando que esto era aún más importante “después de tantos años de aislamiento” (Casa Rosada 2018d). En estos dichos de Macri se refleja la idea que fue la piedra angular de su administración en materia de relaciones internacionales, en donde se confiaba que insertar al país al mundo ajustándose unilateral e irrestrictamente a las reglas de la globalización iba a ser retribuido por parte de los Estados más poderosos del sistema. Es notable que esta forma de ver el mundo persistió en la administración Macri a pesar de que durante el 2018 la Argentina comenzó a sufrir una fuerte crisis vinculada a la restricción externa, la

⁴⁹ Los Estados que son parte del G20 constituyen más del 65% de la población mundial y más del que son el 80% de la economía mundial, por lo que se la coordinación entre ellos es importante a la hora de buscar mínimos comunes denominadores que permitan la gobernanza global.

desregulación financiera, el endeudamiento desmedido y la desconfianza que tuvo lugar durante sus dos últimos años de mandato (Página 12, 2016a). Respecto a este tema, a partir de una pregunta vinculada a la delicada situación económica del país en una conferencia de prensa durante el G20, Macri hizo énfasis en el apoyo internacional que el gobierno estaba recibiendo, identificando que “por suerte Christine Lagarde y el mundo está comprometido en lo que nos pasa, en ayudarnos, en realmente acompañarnos, ¿no?” (Casa Rosada, 2018e).

En este punto, es importante destacar que, si bien hay evidencia de que el gobierno de Macri recibió apoyo y ayuda⁵⁰ de algunos actores internacionales durante los dos años de crisis cambiaria de su presidencia, la cuestión central es que su administración nunca identificó como posibilidad que la propia estrategia de inserción internacional que estaban llevando adelante era la que había contribuido a la crisis. En otras palabras, la ausencia de balance blando y plegamiento internacional a las reglas comerciales y financieras promovidas por los Estados más poderosos del sistema nunca fue visto como algo que potenció la crisis cambiaria. Por el contrario, cuando la crisis se presentó, la única forma que reconocieron de salir de la misma fue la de profundizar la inserción del país asociada a una continuación del acople al proceso de globalización, dejando de lado la implementación de medidas diplomáticas y legales orientadas a restringir tanto la influencia de los Estados poderosos como los efectos del plegamiento unilateral e irrestricto a las dinámicas de libre comercio y libre circulación del capital financiero propias del orden internacional liberal. Esta profundización del ajuste del comportamiento de Argentina a dichas dinámicas es evidenciado, por un lado, en la ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC)⁵¹ de la OMC en enero de 2018 (Cancillería Argentina, 2018a) y, por el otro, en la prensa y envergadura que se le dio a la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la UE⁵² en junio de 2019. Con respecto a este acuerdo, los funcionarios del gobierno argentino se mostraron optimistas respecto a las ventajas del libre comercio con la UE. Mientras Macri mencionaba que el

⁵⁰ El gobierno de Macri recibió ayuda del FMI como prestador de última instancia y el apoyo de EUA dentro de su Directorio Ejecutivo para obtener la aprobación del crédito más importante que dicho organismo financiero internacional ha dado en su historia.

⁵¹ El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) establece una serie de medidas comerciales para fomentar la rápida circulación de mercancías. En noviembre de 2014 el Consejo General de OMC aprobó un Protocolo Enmienda del AFC haciendo que el mismo sea parte de la normativa del organismo. El 22 de febrero de 2017 entró oficialmente en vigor luego de su ratificación por parte de dos tercios de los miembros de la OMC.

⁵² Si bien el acuerdo se firmó, es importante mencionar que, para que el mismo entre en vigor debe ser ratificado por los Estados que se encuentran dentro de cada bloque comercial.

mismo implicaba “interconectar más estas economías para que haya más oportunidades de crecimiento para nuestra gente y podamos reducir los problemas de pobreza que tenemos en nuestra región” (Casa Rosada, 2019a), el Ministro de Agroindustria Etchevere indicaba que “lograr este acuerdo fue gracias a la visión y el camino que nos planteó el presidente Macri de insertarnos de manera inteligente al mundo” (Casa Rosada, 2019a). La visión positiva del gobierno respecto al libre comercio en general y del acuerdo firmado entre los bloques regionales en particular en materia de inserción internacional nunca tuvo en consideración aquellas posiciones críticas a este tipo de acuerdos (Ghiotto, 2019)⁵³, sobre todo en lo que respecta a las consecuencias en materia de pérdida de autonomía⁵⁴ para aquellos Estados que suscriben a ellos en calidad de receptores de productos industriales con alto valor agregado, servicios e inversiones.

III.II. Ambigüedad en los intentos de diversificación y desconfianza más allá de occidente

La estrategia de diversificación durante la administración Macri, entendida como la voluntad de un Estado de multiplicar sus vinculaciones externas con el objetivo de contrarrestar la dependencia a un grupo de actores con una gran capacidad de influencia, fue ambigua e irregular. La excesiva confianza a las oportunidades que el orden internacional liberal traía llevó al gobierno argentino no solo a ignorar aquellas posibles líneas de cooperación con Estados no occidentales, sino también a desconfiar de los acuerdos y compromisos firmados por la administración anterior con estos actores.

Antes de asumir la presidencia, el equipo asesor de Macri advirtió que la nueva administración podría revisar y vetar contratos realizados con China y Rusia. En tal sentido, el entonces futuro Secretario de Asuntos Estratégicos, Fulvio Pompeo, indicaba que “estamos muy preocupados porque en la cumbre del G-20 el

⁵³ Estos acuerdos de libre comercio se destacan por no incluir solamente en el tratado aquellos bienes que deben ser intercambiados, sino que también incluyen cuestiones más complejas vinculadas al reconocimiento de la propiedad intelectual, la habilitación para la venta de servicios y los acuerdos legales e institucionales para canalizar las inversiones entre los Estados firmantes.

⁵⁴ La construcción de autonomía, en función del marco teórico utilizado, es entendida como el aumento de capacidades para defender la soberanía, el desarrollo productivo, la igualdad entre las naciones y tanto fortalecer el control accionar de actores transnacionales como restringir la conducta unilateral de los Estados más poderosos al mismo tiempo que se defienden los intereses nacionales. En tal sentido, la firma de Tratados de Libre Comercio –en donde se perpetúan patrones de exportación vinculados a productos de bajo valor agregado y se legitiman las patentes de propiedad intelectual de los países desarrollados junto con la promoción de sus servicios– es vista como una instancia en donde se ponen trabas a la construcción de capacidades autonómicas.

Gobierno firmó contratos con China y Rusia [de los]⁵⁵ que desconocemos sus detalles técnicos y comprometerán financieramente al país por los próximos 18 años” (La Nación, 2015a). En esta misma línea, Apud, el asesor en materia energética del gobierno entrante establecía que “resulta sospechoso el apuro del Gobierno por firmar contratos millonarios con China y Rusia a menos de un mes de irse del poder” (La Nación, 2015a). Esta posición también se vio reflejada en el propio Mauricio Macri meses antes de la elección, en donde le envió una carta al Embajador de la República Popular China en Argentina con el objetivo de aclarar que, en caso de llegar a la presidencia, podría revisar los acuerdos firmados por la administración Kirchner (La Nación, 2015b). Esta postura fue la que primó en los primeros meses de su administración, ya que durante su viaje al Foro Económico Mundial de Davos en enero de 2016 confirmó el congelamiento parcial de los proyectos⁵⁶ que la administración anterior había firmado con Rusia y China (Perfil, 2016b). En esta línea, un hecho interesante que refleja la desconfianza hacia los Estados no occidentales fue la firma el 4 de septiembre de dicho año del “Protocolo Adicional al `Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China sobre la construcción, el establecimiento y la operación de una estación de espacio lejano de China en la Provincia del Neuquén, Argentina, en el marco del Programa Chino de Exploración de la Luna´ suscrito el 23 de abril de 2014”; en donde el gobierno de Macri buscó garantizar que la República Popular China ratifique que la utilización de dicha estación⁵⁷ sería únicamente para fines pacíficos, algo que ya estaba establecido en el acuerdo original.

⁵⁵ Palabras entre corchetes agregadas por el autor.

⁵⁶ Estos proyectos estaban ligados a cuestiones energéticas, en donde Argentina había convenido con China la construcción de tres represas hidroeléctricas y tres centrales nucleares. En el caso de las represas, la primera y segunda se trataba de la represa Cepernic y de la represa Kirchner en la provincia de Santa Cruz respectivamente, en donde la administración Macri veía con cierta preocupación las condiciones del contrato, su conveniencia técnica, su impacto ambiental y el costo adicional vinculado con la anexión de la misma al sistema energético nacional. La tercera era la represa Chihuido, que había sido otorgada a una sociedad de empresas rusas que estaban en vinculación con Eurnekian. El problema de dicho proyecto estaba vinculado a la incertidumbre respecto a la factibilidad de la financiación de Rusia (en este caso, la cuestión de la interconexión al sistema energético nacional ya estaba resuelta). Ahora bien, en el caso de las centrales nucleares, la administración Fernández de Kirchner había firmado tratados para la construcción y concesión a China y Rusia de dos centrales de generación de uranio enriquecido y agua ligera y una central nuclear de agua pesada que iba a ser llevada adelante por la empresa estatal argentina Nucleoeléctrica y su contraparte de China. Con respecto a los avances, esta última para el momento en que comenzó la administración Macri era la que cuyas negociaciones respecto a su financiamiento estaban más avanzadas, mientras que las otras dos simplemente eran declaraciones de intenciones (Perfil, 2016b).

⁵⁷ La firma de esta estación en 2014 estuvo caracterizada por una gran polémica, en donde gran parte de los medios de comunicación criticaron al gobierno argentino por haber firmado un acuerdo cuyos términos no eran claros al haber cláusulas que eran secretas y al garantizar que el control jurisdiccional de dicha base esté a cargo del Estado chino. Si

Si bien durante el primer año del gobierno de Macri la relación con las potencias no occidentales fue ambigua y signada por la desconfianza inicial, las restricciones al comercio y las inversiones provenientes del ámbito internacional a principios del 2017 producto de la llegada de Trump a la presidencia de EUA junto con la inestabilidad financiera y macroeconómica de Argentina debido a la crisis cambiaria en abril de 2018; llevó a la administración Macri a realizar un ajuste pragmático en su política exterior en materia de diversificación. En este escenario, a pesar de las críticas y la resistencia de EUA (Clarín, 2018b), el gobierno argentino comenzó en su segundo año de mandato a realizar acercamientos con China y Rusia con el objetivo de fortalecer su inserción comercial en el orden internacional liberal y la recepción de inversiones extranjeras directas. Esto puede verse reflejado tanto en los encuentros bilaterales oficiales entre Argentina y ambos Estados como en el considerable aumento de tratados bilaterales firmados con ellos a partir del 2017.

	Tratados firmados por Argentina durante la administración Macri				
	2016	2017	2018	2019	Total
Estados Unidos de América	12	3	5	1	21
Francia	29	3	5	4	41
Italia	3	9	1	2	15
Gran Bretaña	4	-	3	-	7
Alemania	9	-	3	2	14
España	-	14	7	-	21
Rusia	2	-	10	1	11
China	2	16	23	7	48
India	-	-	-	10	10

Elaboración propia a partir de la información de la Biblioteca de Tratados de la Cancillería Argentina

Durante las dos reuniones bilaterales llevadas adelante entre Argentina y Rusia en Buenos Aires, el presidente Macri hizo un especial énfasis en aquellos acercamientos bilaterales correspondientes a temas de inversión, comercio y fortalecimiento del multilateralismo. En su primer encuentro bilateral en 2018, la agenda de la administración argentina estuvo fuertemente marcada por su orientación comercial, en donde destacó el rol de las inversiones rusas en el país orientada a la infraestructura logística interna para la facilitación del comercio exterior y la intención de seguir fomentando las mismas (Casa Rosada, 2018f). Con esta misma

bien en su momento el arco opositor que asumió el gobierno el 10 de diciembre de 2015 criticó duramente la firma del acuerdo que convenía la construcción de la base espacial de China en Neuquén, durante su mandato, la administración Macri no transparentó las cláusulas que antes había criticado por ser secretas.

impronta, durante la estadía de Putin en Buenos por la cumbre del G20 en diciembre de 2018 se firmaron acuerdos de cooperación vinculados a la pesca y agricultura junto con un documento estratégico relativo al uso pacífico de la energía nuclear (Casa Rosada, 2018g).

Con respecto al marcado acercamiento entre Argentina y China a partir del 2017, en mayo de dicho año el presidente Macri viajó a Beijing y firmó los primeros acuerdos bilaterales de su administración con la potencia asiática. Durante su visita afirmó que “la Argentina, luego de décadas de aislamiento, ha emprendido un camino de integración inteligente con el mundo” y agregó que “debe haber pocos países en el mundo más complementarios que Argentina y China” (Perfil, 2017). En este sentido, manteniendo su perfil económico vinculado al aumento del comercio internacional y a la recepción de inversiones, estableció que los dos países “reiteraron la vocación de que las empresas chinas vengan a instalarse en Argentina” (Perfil, 2017). Asimismo, en dicho viaje oficial la Argentina firmó los únicos 16 acuerdos bilaterales con China durante ese año, dentro de los cuales se encontraban convenios por más de 15 mil millones de dólares para la financiación de dos centrales nucleares, obras en el ferrocarril San Martín, la primera fase del Belgrano Cargas y una planta de energía fotovoltaica en la provincia de Jujuy (Biblioteca de Tratados de la Cancillería Argentina, 2020). En consonancia con la voluntad Argentina de seguir fortaleciendo sus vínculos con China, a lo largo del 2018 Macri se reunió en dos oportunidades con el presidente Xi Jinping. La primera fue un breve encuentro en Johannesburgo producto del X Cumbre de los países de los BRICS, en donde ambos presidentes ratificaron su compromiso con el multilateralismo y el libre comercio e hicieron hincapié en el “desarrollo de emprendimientos conjuntos en diferentes áreas, como las industrias navieras y aeronáuticas y [en]⁵⁸ la posibilidad de que China participe en proyectos de explotación de gas y petróleo en Vaca Muerta” (Casa Rosada, 2018h). Por su parte, la segunda reunión entre ambos mandatarios fue en diciembre de 2018 producto de la visita del presidente de China por el G20. En esta oportunidad, la reunión bilateral excedió la agenda del G20 y en la misma se firmaron 20 acuerdos, entre los que se destacan aquellos relativos a la cooperación fiscal, financiera y al aumento del intercambio comercial y las inversiones (Cancillería Argentina, 2018b). En este sentido, durante la reunión se firmó el “Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República

⁵⁸ Palabras entre corchetes agregadas por el autor.

Popular China y el Gobierno de la República Argentina (2019-2023)”, que constituyó un plan de acción para guiar el intercambio, la cooperación bilateral y la implementación de los convenios firmados en 2017 y 2018 concernientes a múltiples⁵⁹ áreas temáticas de cooperación entre ambos países (Casa Rosada, 2018i).

No obstante estos intentos de diversificación con países no occidentales luego del 2017, esto no implicó un alejamiento de los actores occidentales tradicionales. Por el contrario, la relación con estos últimos también se profundizó en esos años bajo la misma lógica de acercamiento sin condicionamientos diplomáticos y legales en materia comercial y financiera. Como fue mencionado, durante el 2017 la Argentina siguió emitiendo deuda cuyos principales acreedores⁶⁰ eran fondos de inversión internacionales con sede en las principales capitales de los Estados occidentales (Página12, 2020). Asimismo, a partir de la crisis cambiaria del 2018 la administración Macri firmó un acuerdo con el FMI –principal organismo de crédito internacional en donde EUA y los Estados europeos tienen una participación mayoritaria en las cuotas del Directorio Ejecutivo⁶¹ (IMF, 2018)– con el objetivo de robustecer sus reservas internacionales para mantener la estabilidad de su moneda. En consonancia con este patrón de inserción, el gobierno argentino fue uno de los que más insistió públicamente con la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la UE (Casa Rosada, 2019b). Por lo tanto, cuando el acuerdo fue firmado en junio de 2019 (Mercosur, 2019), la administración Macri declaró que este no solo era un paso fundamental para fomentar las exportaciones argentinas al abrir nuevos mercados, sino que también implicaba un cambio estratégico en la forma de inserción internacional del país.

⁵⁹ Las áreas incluidas en los convenios firmados eran las concernientes a temas relacionados con inversiones, infraestructura, agricultura, minería, energía, finanzas, transporte, turismo, cultura, educación, ciencia y tecnología, salud, temas espaciales y deportes. A su vez, durante la firma de dichos convenios, el entonces presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA), Guido Sandleris, firmó un acuerdo con su contraparte Yi Gang, gobernador del Banco Popular de China, en donde se estableció la ampliación del intercambio de monedas (Swap) por hasta 9.000 millones de dólares (Ámbito, 2018).

⁶⁰ Los 10 principales acreedores privados de deuda Argentina son fondos de inversión cuyas sedes se encuentran en las principales ciudades de los Estados occidentales más poderosos. Dichos fondos son: *Allianz* (1670 millones de dólares), *Fidelity* (1650 millones de dólares), *BlackRock* (1500 millones de dólares), *Northern Trust* (800 millones de dólares), *AllianceBernstein* (700 millones de dólares), *HSBC* (470 millones de dólares), *Prudential Financial* (440 millones de dólares), *Ivesco* (400 millones de dólares), *Ashmore* (400 millones de dólares), *Eaton Vance* (350 millones de dólares) (Página12, 2020).

⁶¹ El Directorio Ejecutivo del FMI sesiona de forma permanente y su función está ligada a la dirección de las actividades del organismo. Está compuesto por 24 directores que son designados por los Estados miembros y está presidido por un Director Gerente. Es importante destacar que a cada país miembro se le asigna una cuota y un número determinado de votos, cantidad que depende de la importancia relativa del país en la economía mundial (FMI, 2019). En tal sentido, es el apoyo de EUA en la aprobación del acuerdo *Stand By* fue un factor sumamente relevante, ya que dicho país tiene la mayor cantidad de cuotas en el FMI.

En palabras del Canciller Faurie, “el acuerdo entre el Mercosur y la UE es mucho más que un acuerdo comercial. Es un avance estratégico de la posición argentina en la escena internacional” (La Nación, 2019).

III.III. Flexibilización del Mercosur, ruptura de la Unasur y fractura regional

El posicionamiento del gobierno argentino en Sudamérica estuvo caracterizado por un alejamiento de la estrategia vinculada a la cooperación con el resto de los Estados sudamericanos con la intención de, a partir de la unidad colectiva regional, aumentar las propias capacidades nacionales para incrementar el poder de negociación en el escenario internacional. En esta línea, la agenda regional de la administración Macri estuvo atravesada por los intentos permanentes de flexibilizar el Mercosur y lograr la convergencia⁶² con la Alianza del Pacífico⁶³, socavar aquellos organismos regionales tildados de ideológicos como la Unasur y la CELAC, imponer una agenda democrática para aislar y cuestionar a Venezuela y, por último, promover el acercamiento a Gran Bretaña con el objetivo de aumentar los niveles de cooperación con dicho Estado en el Atlántico Sur; lo que implicó terminar con los intentos de regionalizar la “causa Malvinas”⁶⁴ y dejar sin efecto leyes y resoluciones ministeriales que dificultaban el desarrollo económico de las islas.

Uno de los principales objetivos de la administración Macri en su intento por lograr la “inserción inteligente” de Argentina en el mundo fue la de flexibilizar⁶⁵ el Mercosur con el objetivo de aumentar los

⁶² La Argentina fue aceptada como Estado observador del organismo en junio de 2016 (Cancillería Argentina, 2016b).

⁶³ La Alianza del Pacífico es un organismo que fue creado en abril de 2011, entró en vigor en julio de 2015 y su protocolo comercial en mayo de 2016. La misma está conformada por Chile, Perú, Colombia y México. Sus objetivos son estrictamente comerciales y las áreas temáticas que se abordan en el organismo están todas vinculadas a la promoción de las exportaciones y facilitación del comercio.

⁶⁴ La regionalización de la causa Malvinas fue una estrategia de política exterior adoptada por las administraciones pasadas que tenía como objetivo lograr el apoyo diplomático del resto de los países sudamericanos, haciendo pasar el reclamo de soberanía por las islas del Atlántico Sur no solo como un reclamo argentino, sino como uno regional. El presupuesto subyacente a esta estrategia era el hecho de que la presión diplomática colectiva era más efectiva que la presión individual. Asimismo, la regionalización no solo implicó buscar el apoyo diplomático de los pares regionales, sino también coordinar acciones legales que dificulten y hasta impidan el contacto de las islas con el territorio continental.

⁶⁵ Esta voluntad de flexibilización del Mercosur está ligada a una visión de la integración regional que la literatura sobre regionalismo cataloga como “regionalismo abierto” (Perrota, 2018). Este tipo de integración se caracteriza por ser de tipo económica y orientada a fomentar los niveles de intercambio de esa región particular con el resto del mundo sustentadas en una visión favorable a la liberalización comercial y apertura económica. En tal sentido, esta estrategia se aleja de la idea de conformar una región para establecer restricciones al comercio internacional que permitan la industrialización y el desarrollo de capacidades nacionales basadas en el valor agregado de los bienes y servicios producidos.

niveles de intercambio comercial⁶⁶ de dicho bloque con el resto del mundo. Evidencia de esto fueron las palabras de Macri en la Cumbre del Mercosur de 2015 en Asunción, donde estableció que “el complemento necesario de una integración flexible (...) es la previsibilidad”, agregando que desde que asumió el gobierno su administración dejó en claro su “compromiso de tener reglas de juego claras, generar un marco de confianza y certidumbre, para que las inversiones y los proyectos de infraestructura (...) puedan desarrollarse” (Casa Rosada, 2015). A su vez, en ese mismo discurso destacó la necesidad de ir estableciendo mecanismos de convergencia con la Alianza del Pacífico con el objetivo de “capitalizar la dimensión bioceánica de nuestra región” (Casa Rosada, 2015).

Esta búsqueda de consenso regional orientada a flexibilizar el Mercosur y buscar formas de asociación con la Alianza del Pacífico fue llevada adelante por la administración Macri durante todo su mandato, por lo tanto, las referencias a la necesidad de ir por ese camino pueden verse en varios comunicados oficiales en los que participó Argentina con otros países de la región. Durante la visita del presidente de Perú, Kuczynski, en 2017, el comunicado conjunto entre ambos países destacó que uno de los temas principales llevados a la mesa por Macri en la reunión entre los mandatarios fue el hecho de remarcar la relevancia de “seguir acercando al Mercosur con la Alianza del Pacífico, [ya que]⁶⁷ Perú es un jugador muy importante dentro de la Alianza del Pacífico y esperamos que nos ayuden a que este puente y este camino que hemos fijado se acelere” (Casa Rosada, 2017d). Asimismo, en una reunión bilateral con presidente de Brasil Temer, ambos se mostraron con la misma visión política vinculada a la necesidad de reformar el Mercosur. Mientras el presidente de Brasil argumentó que ambos países pueden “trabajar en conjunto no solo para fortalecer el Mercosur [sino para]⁶⁸ flexibilizar un poco las reglas [del bloque regional]⁶⁹” (Ámbito, 2016a), el primer mandatario argentino mencionó que “muchos países y regiones nos piden tratados de libre comercio, que intercambiamos más” (Ámbito, 2016a), algo que debía hacerse a partir de la flexibilización del bloque.

⁶⁶ En relación a los esquemas de integración regional vinculados al regionalismo abierto, esta búsqueda por aumentar el intercambio comercial no estaba vinculada a un proyecto estratégico de desarrollo industrial, aumento del valor agregado y fortalecimiento de las capacidades nacionales, sino que estaba orientada simplemente a aumentar los niveles de intercambio más allá del tipo de los tipos de productos importados y el impacto de este tipo de inserción comercial en el entramado industrial argentino.

⁶⁷ Palabras entre corchetes agregadas por el autor.

⁶⁸ Palabras entre corchetes agregadas por el autor.

⁶⁹ Palabras entre corchetes agregadas por el autor.

En concreto, si bien la intención política de flexibilizar el Mercosur y vincular dicho organismo con la Alianza del Pacífico fue clara durante la presidencia de Macri, ninguno de estos objetivos pudo ser alcanzado por su administración. Por un lado, las reglas que regían el funcionamiento institucional del bloque en lo que respecta a las negociaciones económicas internacionales no fueron modificadas. Por el otro, no se crearon mecanismos institucionales efectivos que permitan la convergencia económica entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Lo máximo a lo que se llegó fue a la creación del organismo regional denominado “Prosur” en marzo de 2019. En este sentido, dicho organismo no creaba reglas que establezcan formas rutinizadas de interacción entre ambos bloques, sino que su creación proponía crear un nuevo espacio de integración sudamericana que sea dinámico, pragmático⁷⁰ y desideologizado⁷¹. En palabras del entonces Embajador de Argentina en Chile, José Octavio Bordón, la creación de este organismo estaba sustentada en “una decisión firme de conformar un nuevo espacio que logre una mejor integración en Sudamérica ciertamente sin los ideologismos que arruinaron la Unasur y sin prejuicio de los aportes que en algunos temas pudo dejar ese espacio en otros momentos” (Infobae, 2019). En definitiva, el Prosur distó de ser un organismo que establecía reglas claras para garantizar la articulación entre ambos bloques, sino que fue publicitado como un foro sin institucionalidad cuyo objetivo era ser un espacio coordinación pragmática de los gobiernos que estaban dentro de él⁷².

La agenda de flexibilización y convergencia estuvo acompañada por una considerable menor atención a aquellos organismos regionales constituidos en años anteriores y caracterizados por tener una mayor densidad temática, como la Unasur y la CELAC. Con respecto a la Unasur, si bien la Argentina suspendió su membresía en 2018⁷³, durante toda la administración Macri se desestimó la participación del país en dicho organismo,

⁷⁰ Esta búsqueda por el pragmatismo debe ser analizada a la luz de la experiencia de la Unasur que, para la visión política de la administración Macri, era un organismo regional con una estructura política y administrativa poco eficiente.

⁷¹ A pesar de repetir en reiteradas oportunidades la necesidad de no ideologizar los espacios de integración regional, la conformación del “Prosur” incluyó a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía. En otras palabras, dejó de lado a Bolivia y Venezuela e incluyó solamente a países cuyos presidentes tenían visiones políticas similares.

⁷² Si bien la creación tuvo un gran impulso público debido a que su conformación incluyó la participación de las principales autoridades de los mencionados Estados sudamericanos, la realidad es que la actividad posterior en el marco de dicho organismo fue escasa, solo encontrándose registro de una sola reunión en junio de 2020 sin ningún documento de trabajo ni acta final y con baja repercusión pública.

⁷³ Esta suspensión de la participación en la Unasur fue realizada en coordinación con Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú.

incumpliendo los compromisos que tenía asumidos en cada uno de sus Consejos –especialmente el de defensa (Frenkel, 2020)– y llevando adelante una “estrategia de silla vacía” (Sanahuja y Comini, 2018).

Luego de un año de haber comunicado la suspensión de la participación del país, en abril de 2019, la Cancillería Argentina anunció la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unasur, justificando su decisión “en el marco de la crisis que aqueja a ese Organismo, manifestada en la acefalía de la Secretaría General por más de dos años, así como una agenda con alto contenido ideológico y muy alejada de sus objetivos iniciales” (Cancillería Argentina, 2019a). Luego de haber denunciado el tratado constitutivo de la Unasur y antes de firmar la creación del Prosur, en el Encuentro de Presidentes de América del Sur llevado a cabo en marzo de 2019 Macri instó a sus pares regionales a “aprender de los errores cometidos, no volver a tropezar con la misma piedra”, en donde identificó que “claramente Unasur es el último error, en términos de que prevaleció la ideología, los prejuicios en vez de las necesidades de la gente” (Casa Rosada, 2019c). Esta consideración de la Unasur como un esquema de integración excesivamente ideologizado y poco útil –desconociendo la importancia que tuvo esta instancia para la coordinación de políticas no solo en múltiples áreas temáticas, sino también para la resolución autónoma de las crisis regionales (Flemes, Nolte, Wehner, 2011)– estaba en línea con la ausencia de balance blando y la intención de insertarse económica y financieramente al orden occidental-liberal, en donde la necesidad desde el punto de vista de la estrategia regional era flexibilizar los esquemas de integración para, de esta forma, facilitar este tipo de inserción Argentina al mundo. En tal sentido, la participación de Argentina en la CELAC⁷⁴ también fue afectada por la estrategia de inserción internacional de la administración Macri. De las dos⁷⁵ Cumbres de Jefes de Estado del organismo llevadas a cabo durante los años 2016 a 2019, Argentina mantuvo un perfil bajo a raíz de la no participación del presidente, siendo la

⁷⁴ La CELAC es un organismo caracterizado por incentivar el diálogo político crítico entre las máximas autoridades de los países que participan en dicho foro respecto a cuál es el rol de América Latina y el Caribe en el escenario internacional. En tal sentido, la CELAC se posiciona como portavoz de la región con otros Estados y bloques regionales como la UE, la Federación Rusa, Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía, Japón y la República Popular China. Los Estados miembros son Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (CELAC, 2020).

⁷⁵ Entre finales del 2015 y 2019 solo se llevaron adelante dos Cumbres de Jefes de Estado de la CELAC. Las mismas tuvieron lugar en 2016 en Ecuador y en 2017 en República Dominicana. Las cumbres programadas para el 2017 en El Salvador y 2019 en Bolivia fueron suspendidas.

vicepresidenta Michetti quien representó al país en 2016 y la Canciller Malcorra quien hizo lo propio en 2017 (Casa Rosada, 2016d; Télam, 2017).

Este posicionamiento regional del gobierno de Macri también estuvo marcado por un profundo cuestionamiento democrático al gobierno de Venezuela. En tal sentido, en su primer año de mandato hizo énfasis en la necesidad de que Venezuela cumpla con los requisitos democráticos establecidos por la Cláusula Democrática del Mercosur⁷⁶ ya que, de lo contrario, existía la posibilidad de que fuera suspendida del bloque (Ámbito, 2016a). En este sentido, el 5 de agosto de 2017 Venezuela fue suspendida del bloque⁷⁷ utilizando como fundamento la ruptura del orden constitucional en dicho país (Mercosur, 2017). Asimismo, más allá de la suspensión de Venezuela y la declaración del bloque regional de seguir buscando la salida democrática a la crisis institucional del país andino, Argentina participó el 8 de agosto del mismo año de la firma de la Declaración de Lima⁷⁸, que condenaba la ruptura del orden democrático en Venezuela, la violencia política en dicho país, la violación a los derechos humanos y se comprometía a realizar un seguimiento sobre la situación venezolana hasta la restitución del orden democrático. En este punto, si bien era válida la preocupación respecto de la ruptura constitucional en Venezuela y la adopción de los mecanismos institucionales correspondientes (como el Protocolo de Ushuaia), lo destacable es la actitud del gobierno argentino de acoplarse a instancias multilaterales que incluían a actores extrarregionales como el Grupo de Lima y la adopción de actitudes confrontativas en donde se emitían opiniones y juicios respecto a la situación

⁷⁶ La Cláusula Democrática del Mercosur es un mecanismo con el que cuenta el bloque regional para poder suspender a cualquiera de sus miembros en caso de ruptura del orden constitucional. Dicha cláusula también es conocida como el Protocolo de Ushuaia, que fue firmado por los miembros fundadores del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) el 24 de julio de 1998 y, posteriormente, firmado por Bolivia y Chile. Un antecedente de la suspensión de un miembro del Mercosur a partir de la aplicación del protocolo fue en 2012, cuando el presidente Paraguayo Fernando Lugo fue destituido en un juicio político expreso.

⁷⁷ El proceso de suspensión de Venezuela del Mercosur se inició a partir de la realización de consultas entre los Cancilleres de los Estados miembros del bloque, en donde a partir de ellas se concluyó el quiebre del orden constitucional en Venezuela, resolución que quedó cristalizada en la “Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR sobre la República Bolivariana de Venezuela” el primero de abril de 2017. Luego de esta declaración se realizaron consultas y acercamientos entre los representantes de los Estados del bloque y los de Venezuela. En tal sentido, al considerar no satisfactorias las respuestas del Estado venezolano debido al rechazo de éste a realizarlas en el marco de lo consignado en el Protocolo de Ushuaia, se procedió a suspender a Venezuela.

⁷⁸ Doce Estados del continente americano suscribieron en un principio la Declaración de Lima: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Posterior a la firma, se adhirieron a la declaración Guyana, Haití, Santa Lucía y Bolivia. En tal sentido, el resto de los Estados y organismos que avalaron la declaración y se unieron al grupo fueron EUA, Granada, Jamaica, la Organización de Estados Americanos (OEA), la UE, y la oposición venezolana. Con respecto a este último actor, es importante remarcar que en febrero de 2019 los Estados del Grupo de Lima reconocieron a Guaidó como presidente del gobierno interino de Venezuela, por lo que se terminó incorporando al Estado venezolano.

interna de Venezuela sin un beneficio claro para el país (Perfil, 2019). Ambas posturas redujeron el margen de acción para la coordinación de políticas a nivel regional –como ocurrió en otras instancias de ruptura del orden constitucional⁷⁹– y, por ende, los niveles de unidad colectiva sudamericana. A su vez, la confrontación discursiva y desmesurada contribuyó a aumentar el grado de fractura regional, colocando a aquellos que estaban dentro del Grupo de Lima por un lado y aquellos que apoyaban o se mantenían neutrales frente a lo que acontecía en Venezuela por el otro. Esta fractura se intensificaba en la medida que no solo se circunscribía al plano regional, sino que también tenía impacto en las dinámicas globales, al estar EUA formando parte del Grupo de Lima y Rusia y China ayudando económica y proveyendo militarmente a Venezuela (Mijares, 2017).

Esta postura frente a Venezuela caracterizada por la confrontación y el apoyo a instancias multilaterales que excedían el plano regional de la administración Macri se mantuvo durante los cuatro años de su mandato. Dos cuestiones pueden remarcarse respecto a la constancia en el mantenimiento de esta posición. En primer lugar, el hecho de que en enero de 2019 el Estado argentino reconoció⁸⁰ a Juan Guaidó, hasta su momento líder de la oposición venezolana, como Presidente Encargado de Venezuela (Cancillería Argentina, 2019b). En segundo lugar, la celebración en Buenos Aires de la XV Reunión del Grupo de Lima el 23 de julio del mismo año, en donde se renovó el respaldo del grupo a Guaidó y se condenó a Venezuela por la violación a los derechos humanos, entre otras cuestiones⁸¹ (Cancillería Argentina, 2019c).

Por último, la ausencia de voluntad de aplicar la opción estratégica vinculada a la unidad colectiva es evidenciada en la estrategia de la administración Macri frente al reclamo de soberanía por las Islas del Atlántico Sur. En este sentido, el gobierno dejó de lado la estrategia vinculada al aislamiento de dichos

⁷⁹ Estas instancias fueron el intento secesionista que tuvo lugar en Bolivia en 2008 y la destitución del presidente de Paraguay Fernando Lugo en un juicio político exprés en 2012.

⁸⁰ El reconocimiento a Guaidó como Presidente Encargado de Venezuela por parte de Argentina se realizó en coordinación con EUA y la OEA, entre otros Estados y organismos miembros del Grupo de Lima.

⁸¹ Otros temas vinculados a la situación en Venezuela abordados en la declaración de la XV Reunión del Grupo de Lima en Buenos Aires fueron: (a) la voluntad de elevar el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Venezuela a la Oficina de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, (b) el compromiso de que dicho informe también se discuta en otros organismos internacionales y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (c) el repudio a la candidatura presentada por Nicolás Maduro –en representación de Venezuela– para ocupar un lugar en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, (d) la preocupación por la intensificación y complejización del éxodo migratorio de los ciudadanos venezolanos y (e) el apoyo a aquellas investigaciones y acciones que busquen dar cuenta de la participación de funcionarios y testaferros del gobierno de Venezuela presidido por Maduro en actividades ilícitas de corrupción, narcotráfico y delincuencia organizada transnacional, como así también el potencial apoyo de organizaciones terroristas y grupos armados ilegales (Cancillería Argentina, 2019c).

territorios⁸² y a la regionalización del reclamo diplomático para pasar a tener un mayor contacto bilateral con Gran Bretaña. En función de este cambio de estrategia, el gobierno argentino firmó la Declaración Conjunta Foradori-Duncan⁸³ con el gobierno británico en septiembre de 2016. Si bien el mismo incluyeron múltiples temas de la relación bilateral, en el apartado correspondiente al Atlántico Sur “se acordó adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” (Cancillería Argentina, 2016b), al mismo tiempo que “ambas Partes acordaron que serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países. En este contexto acordaron el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino” (Cancillería Argentina, 2016c). Estos vuelos fueron Islas Malvinas-Córdoba y comenzaron en noviembre de 2019, dando cuenta que las negociaciones por el

⁸² En este punto, cabe destacar el compromiso asumido en el marco de la Unasur de todos los países sudamericanos a “adoptar, en plena conformidad con el Derecho Internacional y las legislaciones internas de cada país, todas las medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de aquellos barcos que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas” (Barrios y Lavallén Ranea, 2016: 314). A su vez, la coordinación política entre las naciones sudamericanas se combinó con promoción de leyes y resoluciones ministeriales que buscaron aislar a las islas y poner trabas legales a su desarrollo económico. Entre las principales normativas están la Ley 24.922 del “Régimen Federal Pesquero”, la Ley 26.875 que constituye el “Área Marina Protegida” y la Ley 27.037 que establece el “Sistema Nacional de Aguas Marinas Protegidas”. Con respecto a las resoluciones de la Secretaría de Energía, se destacan aquellas que prohibían las operaciones en Argentina de aquellas empresas que en forma directa o indirecta sean titulares, accionistas, contratistas o beneficiarias de empresas que operen ilegalmente en la Plataforma Continental Argentina sin haber obtenido la autorización previa (ver Resolución de la Secretaría de Energía 407/2007). Esta resolución formó parte de un entramado normativo compuesto por varias leyes y resoluciones que buscaron aumentar el riesgo y los costos de las empresas privadas que operaban o tenían intenciones de operar en las adyacencias de las Islas Malvinas (Ver leyes 26.658, 26.915, decretos 256/2010 y 2063/2012 y Resoluciones de la Secretaría de Energía 128, 129, 130 131 y 131 del 2012; Resolución 260/2013 y resoluciones 456, 457, 458, 459, 474 y 481 del 2013) (Barrios y Lavallén Ranea, 2016: 472-477). En tal sentido, es importante destacar que la orientación política y estratégica de Argentina reflejado en este plexo normativo diseñado y llevado adelante por las administraciones peronistas fue desarticulado durante la administración Macri a partir de las resoluciones 598, 603 y 604 del 2019 de la Secretaría de Energía que, en el marco del Decreto 872/2019, otorgó permisos de exploración a compañías británicas (*Tullow Oil* –compañía cuyas licencias de la Cuenca Malvinas Sur terminaron en control de *Rockhopper*–, *Pluspetrol*, *Wintershall*) en el Atlántico Sur que ya habían operado en el pasado en las adyacencias de las Islas Malvinas, violando el plexo normativo anterior a dichas resoluciones.

⁸³ En la sección correspondiente al Atlántico Sur se hizo referencia tanto a la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989 como a la Declaración Conjunta del 14 de julio de 1999. Estas declaraciones firmadas entre Argentina y el Reino Unido se las conoce como acuerdos que se firmaron en función de una estrategia argentina respecto a la relación con Londres llamada “paraguas de soberanía”, en donde el gobierno argentino tuvo la intención de sacar del centro de la relación bilateral al discusión por la soberanía de las islas del Atlántico Sur para avanzar en otros temas del vínculo bilateral. En tal sentido, la referencia explícita a estos acuerdos en la Declaración Conjunta Foradori-Duncan fue un preludio del rol que iba a tener el reclamo por la soberanía de las islas del Atlántico Sur durante la administración Macri. En esta línea, el reclamo pasó a un segundo plano para poder avanzar en aquellos puntos relativos a la agenda prioritaria del gobierno argentino en materia de inserción internacional, la profundización de la vinculación comercial y financiera a las dinámicas de la globalización. En definitiva, este orden de prioridades fueron los que llevaron al país a dejar de lado la opción estratégica vinculada al fomento de la unidad colectiva sudamericana para darle más robustez al reclamo al coordinar políticas exteriores que aumenten el aislamiento del archipiélago.

establecimiento de los mismos tuvieron lugar a lo largo de toda la administración Macri. Asimismo, las restricciones legales a la pesca y a la explotación de hidrocarburos no fue reestablecida, indicando la persistencia de la estrategia de acercamiento bilateral por sobre la vinculada a la regionalización del reclamo diplomático y el aislamiento del archipiélago a partir de varias restricciones legales. En suma, también en lo que refiere a los reclamos por la soberanía de las islas del Atlántico Sur la administración Macri decidió no utilizar el apoyo de los Estados sudamericanos para ejercer presión diplomática y económica⁸⁴ y, por el contrario, priorizar la relación bilateral con Gran Bretaña, aplicando una estrategia similar al “paraguas de soberanía” utilizado en la década del 90’ con el objetivo de cooperar y llegar a acuerdos bilaterales en áreas relativas al comercio exterior y a potenciales inversiones (temas también incluidos en la Declaración Conjunta de 2016).

III.IV. Aquiescencia en la inserción internacional de Argentina durante la administración Macri

En función de lo mencionado, hay evidencia que indica que la inserción internacional de Argentina durante el gobierno de Macri se caracterizó por la no utilización de aquellas opciones estratégicas vinculadas a la lógica de la autonomía. Asimismo, la ausencia de las mismas llevó al gobierno a llevar adelante una estrategia de inserción internacional vinculada a la aquiescencia y materializada en el plegamiento a las dinámicas comerciales y financieras relativas al orden liberal internacional. Esta estrategia era indisociable del objetivo de la administración Macri en materia internacional, que fue el de profundizar la inserción del país en el proceso de globalización. En tal sentido, fue dicho objetivo el que impulsó a la administración de turno a buscar aumentar los niveles de intercambio comercial y recepción de inversiones que, funcionando como guía de su comportamiento internacional, llevó a Argentina a realizar una estrategia de inserción aquiescente y caracterizada por (1) la ausencia de balance blando, (2) los niveles medios de diversificación y (3) la ausencia de voluntad de llevar adelante acciones de política exterior tendientes a incentivar y fomentar la unidad colectiva regional.

⁸⁴ Como fue mencionado, la presión diplomática y económica sustentada en la decisión política del gobierno y en la posterior coordinación regional estaba orientada a aumentar el costo económico y político de financiar la administración de las Islas Malvinas para Gran Bretaña.

En primer lugar, durante los cuatro años del gobierno de Macri se evidencia una aceptación acrítica de las dinámicas mencionadas en donde no se elaboraron restricciones diplomáticas y legales que permitan balancear de forma blanda a los efectos nocivos del comercio y de los flujos financieros internacionales. En tal sentido, durante este período Argentina acató unilateralmente fallos de los organismos internacionales, le pagó a los *holdouts*, abandonó el proyecto de creación de un marco normativo internacional que regule las reestructuraciones de deuda soberana impulsado por el gobierno anterior en la Asamblea General de la ONU (Página 12, 2016b), entre otros hechos ya mencionados. En definitiva, la ausencia de balance blando fue una constante durante toda la administración Macri.

En segundo lugar, entre finales de 2015 y 2019, el gobierno argentino mostró un progresivo interés por diversificar las relaciones bilaterales. El primer año de gobierno de Macri, tanto los acuerdos bilaterales firmados como los discursos de las principales figuras del gobierno mostraban una marcada preferencia en fortalecer los vínculos con los Estados occidentales al mismo tiempo que se mostraba una clara desconfianza respecto a los países no occidentales, especialmente por los compromisos bilaterales contraídos por la anterior administración peronista. A partir de 2017, con la llegada de Trump a la presidencia de EUA y el aumento de los niveles de pugnacidad comercial entre este país y la República Popular China, la administración Macri se mostró más proclive a fortalecer relaciones con los Estados no occidentales que en un primer momento habían sido objeto de desconfianza. Más allá de este cambio, los intentos por estrechar la relación bilateral con EUA y el objetivo de profundizar la inserción del país en las dinámicas comerciales y financieras del orden internacional liberal no fueron alterados. Por el contrario, el gobierno buscó mantener una relación especial con la administración Trump, logrando pequeñas concesiones comerciales y apoyo en la firma del acuerdo *Stand by* con el FMI. De esta forma, observamos una diversificación en las relaciones internacionales que, si bien va de menor a mayor, no transformó las prioridades de vinculación de la administración Macri.

En tercer lugar, durante el período analizado se evidencia un constante rechazo del gobierno argentino a incentivar y utilizar la opción estratégica vinculada a la unidad colectiva. Esto se sustenta en el vaciamiento político de la Unasur, la escasa prioridad que tuvo el foro de la CELAC y los reiterados intentos por flexibilizar el Mercosur y establecer mecanismos de convergencia de dicho bloque con la Alianza del Pacífico (que tiene un formato de integración regional exclusivamente comercial e identificado por la inserción de economías

primarizadas en el escenario comercial internacional a partir de la firma de Tratados de Libre Comercio) Asimismo, el apoyo a instancias multilaterales extrarregionales como foro ideal para buscar resolver el quiebre democrático en Venezuela y la finalización de la estrategia de regionalización del reclamo diplomático por la soberanía de las islas del Atlántico Sur frente a Gran Bretaña también evidencian la no preferencia por la coordinación entre los países sudamericanos como la mejor manera de afrontar los desafíos tanto regionales como internacionales.

IV. Ausencia de repliegue y acoplamiento de la DEPD a los intereses de Estados Unidos

El rol destacado de los EUA en la estrategia de inserción internacional de la administración Macri tuvo su impacto en la DEPD, principalmente en aquellos puntos planteados en el argumento de este trabajo vinculados a la identificación de las amenazas y la manera en la cual el Estado argentino debía lidiar con las mismas. En función de esto, es necesario mencionar que los intereses en materia de defensa y seguridad internacional de EUA estuvieron, desde el final de la Guerra Fría, progresivamente orientados a combatir la proliferación de amenazas no convencionales como el narcotráfico y el terrorismo. Esta orientación se vio fuertemente intensificada luego de los atentados del 11 de septiembre del 2001 al *World Trade Center* (Buzan, 2006), en donde EUA modificó la organización estatal con el objetivo de lidiar contra nuevos fenómenos internacionales –terrorismo, narcotráfico, inmigración ilegal, etc.– que eran definidos políticamente como amenazas (Mabee, 2007)⁸⁵.

Si bien esta inclinación a ponderar cada vez con mayor peso estas nuevas amenazas, durante la administración Trump (2016-2020) tanto la *National Security Strategy* de 2017 como la *National Defense Strategy* de 2018 le otorgaron a la planificación global estadounidense en materia de seguridad internacional una renovada centralidad a la competencia interestatal con China y Rusia. De todas formas, más allá de esta jerarquización de la pugna interestatal, los documentos oficiales relativos a América Latina del Comando Sur⁸⁶ continuaron estando estructurados en función de un marcado sesgo vinculado al combate y a la contención de amenazas no convencionales. Como se establece en la postura oficial del entonces Comandante

⁸⁵ Ver nota al pie número 13

⁸⁶ Es importante mencionar que EUA diseña y planifica el despliegue de su instrumento militar en el mundo a partir de Comandos organizados, en parte, sobre la base de criterios geográficos (Posen, 2003).

del Comando Sur, el Almirante Kurt Till, “los desafíos regionales pueden no parecer directamente relacionados a los grandes desafíos globales que dominan los lineamientos de nuestra política. No siempre encajan bien en nuestros marcos estratégicos, ya que borran la línea entre el crimen y la guerra”⁸⁷ (Declaración de postura del Comandante del Comando Sur, 2018: 2). De esta forma, el interés de EUA en materia de seguridad regional en América Latina durante el período de análisis estuvo orientado a contener el avance de amenazas vinculadas a actividades criminales perpetradas por actores no estatales. Con respecto a estos riesgos y al interés por enfrentarlos, el Almirante Kurt Tidd mencionó que “si no se controlan (...) sus impactos se agravan en el tiempo, envalentonando a los competidores en otros escenarios, agotando las capacidades necesarias en otras misiones y poniendo a prueba nuestra capacidad económica”⁸⁸ (Declaración de postura del Comandante del Comando Sur, 2018: 2).

En concreto, las amenazas no convencionales en la región identificadas por el Comando Sur de EUA son las “organizaciones criminales transnacionales y las organizaciones extremistas que amenazan la seguridad ciudadana, la estabilidad regional y la seguridad nacional de Estados Unidos y sus aliados y socios” (Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos, 2019:2). Asimismo, dichas organizaciones son vistas como “redes ilícitas que explotan las naturaleza interconectada del comercio transnacional y los sistemas de transporte con el objetivo de traficar personas, drogas, dinero, armas y otro tipo de contrabando a través de la frontera”, en donde “la región es la fuente más grande de drogas ilícitas e inmigración ilegal a los Estados Unidos” (Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos, 2019:2)⁸⁹. Con respecto al diseño de política para lidiar con estas amenazas identificadas, los documentos oficiales indican que “la integración y la cooperación entre las naciones (...) ayuda a reducir las amenazas a la seguridad de nuestra patria y el hemisferio, y a asegurar de que estamos listos para lidiar con cualquier desafío y contingencia futura” (Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos, 2019:4)⁹⁰. En tal sentido, la cooperación y el acercamiento con los Estados latinoamericanos constituye una pieza fundamental para EUA en materia de seguridad regional. Esto se ve reflejado en los objetivos hemisféricos desarrollados por el Comando Sur en 2018, en donde se incluyó a la meta de asegurar

⁸⁷ Traducción propia.

⁸⁸ Traducción propia.

⁸⁹ Traducción propia.

⁹⁰ Traducción propia.

las asociaciones con los Estados de la región como una cuestión primordial junto con los objetivos de lograr la seguridad y la estabilidad en América Latina. Este reconocimiento de la necesidad de colaborar con naciones latinoamericanas en materia de seguridad regional era visto de forma integral en la medida que la cooperación abarcaba el uso de “todos los instrumentos de capacidad nacional, incluidos la diplomacia, la información, el instrumento militar, la economía, las finanzas, la inteligencia y las normativas legales” (Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos, 2018:13)⁹¹.

Este interés estadounidense en cooperar en materia de defensa y seguridad internacional con Estados latinoamericanos para contener y desarticular amenazas no estatales implicó, durante el período de análisis (2015-2019), una posición incómoda para la administración Macri en la medida que la orientación estratégica del instrumento militar argentino no coincidía con los lineamientos en materia de seguridad que EUA tiene para América Latina. En otras palabras, el punto de la DEPD de la Argentina vinculado a qué actores se definen políticamente como una amenaza que debe ser disuadida y repelida discrepaba con el interés estadounidense ligado a cooperar en materia militar con el objetivo de hacerle frente a amenazas no estatales, especialmente el terrorismo y el narcotráfico. En tal sentido, el plexo normativo que entonces regía el accionar del instrumento militar argentino definía a las amenazas provenientes del sistema internacional como externas y estatales –en función de lo establecido en la Ley de Defensa Nacional 23.554 y el Decreto 727/06⁹²–, haciendo que la DEPD se aleje de los lineamientos estratégicos estadounidenses respecto a cuáles eran las potenciales amenazas externas que podían afectar a los intereses de Argentina en materia de defensa nacional. A su vez, esta última resolución estratégica permitía que se establezca con claridad aquella manera que para Argentina era considerada como la única válida para afrontar éstas últimas. De esta forma, el planeamiento estratégico de la defensa nacional identificaba claramente al instrumento militar como la manera mediante la cual el país debía disuadir y repeler amenazas estatales externas⁹³. Es decir, mediante el CPDN y los consecuentes documentos oficiales vinculados al planeamiento estratégico militar⁹⁴ se reconocía el rol de las FFAA como la única agencia estatal –claramente establecido en la legislación nacional– encargada de hacerle

⁹¹ Traducción propia.

⁹² Ver página 8.

⁹³ Ver página 25 y el pie de página número 12.

⁹⁴ Entre ellos, la Directiva Política de Defensa Nacional, la Apreciación y Resolución Estratégica Militar, la Directiva Estratégica Militar, el Proyecto de Capacidades Militares y el Plan de Capacidades Militares.

frente al tipo de amenazas identificadas en la ley. Por lo tanto, a lo largo de los CPDN comenzados en 2007 – Decreto 1729/2007– se ajustaba el diseño del instrumento militar⁹⁵ en función de las capacidades necesarias con las que tenía que contar el Estado para hacer frente a los potenciales escenarios adversos. Esto es, a partir de los potenciales escenarios futuros que afecten a los intereses vitales de la nación, incluyan amenazas estatales externas y, por ende, en donde el empleo del instrumento militar sea necesario.

En suma, para diciembre de 2015 las resoluciones estratégicas de la DEPD vinculadas, por un lado, al (1) reconocimiento de los actores que resultaban una amenaza para Argentina y, por el otro, a (2) aquellas formas que para el Estado en cuestión son reconocidas y definidas como las mejores para afrontar éstas últimas; estaban claramente definidas. Con respecto a la primera, si bien se identificaba como amenaza a los actores estatales, su reconocimiento no dependía del actor en sí mismo, sino de su participación en el escenario que podía poner en riesgo intereses vitales de la nación. En relación con la segunda, se reconocía al instrumento militar como la única agencia del Estado capaz de repeler en forma efectiva o disuasiva las mencionadas amenazas externas estatales.

IV.I. Ausencia de repliegue estratégico durante la administración Macri

Durante la administración Macri, el acercamiento a los EUA en materia de defensa y seguridad internacional estrechamente ligado a la estrategia de inserción internacional del país –ausencia de repliegue producto de la lógica aquiescente– produjo un cambio progresivo en las dos resoluciones estratégicas de la DEPD vinculadas tanto a la identificación de amenazas como a la definición de la mejor forma de lidiar con ellas.

Con respecto a la primera, a lo largo de los cuatro años de la administración Macri se llevó adelante una reformulación de las amenazas que desde el Estado se consideraban que debían ser repelidas, dejando de ser una prioridad las amenazas estatales externas para comenzar a ocupar el centro de atención las amenazas no convencionales. Asimismo, dicha reformulación se dio en el marco de un acercamiento a EUA en términos discursivos y de cooperación (Anzelini, 2017; Battaglino, 2019), mostrando tanto la preocupación del

⁹⁵ Cuando nos referimos al diseño del instrumento militar tenemos en consideración no solo el desarrollo, modernización y adquisición de capacidades, sino también la magnitud, composición, organización, doctrina, despliegue, logística, comunicaciones y adiestramiento del instrumento militar.

gobierno argentino por el narcotráfico y el terrorismo como su voluntad de que el instrumento militar intervenga para solucionar ambas problemáticas. Ahora bien, en consideración de la segunda, vinculada a la mejor forma de lidiar con las amenazas no convencionales mencionadas y a pesar de establecer en reiteradas oportunidades la intención de incluir a las FFAA en el combate contra estas amenazas, durante los cuatro años de la gestión Macri se recortó significativamente el porcentaje del presupuesto nacional anual otorgado al Ministerio de Defensa (Battaglino 2019; Eissa, 2020a), provocando un desarme de hecho y haciendo evidente la decisión política de no considerar al sistema de defensa nacional como la forma más óptima de lidiar con la amenazas identificadas.

VI.II. Cambio en la primera dimensión de la DEPD: de las amenazas estatales a las amenazas no convencionales

El progresivo cambio en la definición política vinculada al tipo de amenazas externas que debía enfrentar el Estado argentino puede verse desde el inicio de la administración Macri. En marzo de 2016, cuatro meses después de asumir la presidencia, el gobierno argentino recibió al entonces presidente de los EUA, Barack Obama, y estableció varios acuerdos de cooperación en materia de defensa y seguridad (Embajada de Estados Unidos en Argentina, 2016a). En el comunicado oficial de la Cancillería Argentina se establece que durante dicho encuentro “La Argentina y los Estados Unidos coincidieron en que el terrorismo es una de las principales amenazas del mundo actual”, y que, en este sentido, “los Estados Unidos han ofrecido su apoyo en este proceso, proveyendo capacitación de personal y equipamiento” (Cancillería Argentina, 2016d). En este primer acercamiento bilateral oficial entre ambos Estados se mostraba un incipiente plegamiento de la administración Macri a las prioridades de EUA en materia de seguridad internacional, no solo reconociendo al terrorismo como una de las principales amenazas internacionales, sino también aceptando la necesidad de capacitar y equipar a las fuerzas en función de esta. Si bien este reconocimiento del terrorismo como una de las principales amenazas internacionales y la necesidad de entrenarse y equiparse en función de ello no implica automáticamente un cambio en la DEPD —ya que esta amenaza puede definirse políticamente como competencia de las fuerzas de seguridad ciudadana y no vinculada al accionar del sistema de defensa nacional—, los encuentros y declaraciones posteriores de los funcionarios vinculados a la cartera de defensa del gobierno

de Macri constituyen indicadores empíricos que evidencian el hecho de que la ponderación del terrorismo y narcotráfico como una amenaza internacional a ser repelida incluyó al sistema de defensa nacional. En otras palabras, el plegamiento a los lineamientos estratégicos de EUA –específicamente del Comando Sur– durante la administración Macri llevó a una progresiva reformulación de los dos puntos de la DEPD.

En concordancia con estos lineamientos estratégicos, en abril del 2016 el entonces Ministro de Defensa argentino Julio Martínez y el Secretario de Estrategia y Asuntos Militares, Miguel Ángel Tello, se reunieron con la Subsecretaria de Estado para el Control de Armas y Asuntos de Seguridad Internacional de los Estados Unidos, Rose Gottemoeller. Junto con la voluntad de la administración argentina de fortalecer las relaciones bilaterales en materia de defensa, el exministro destacó los avances “en una serie de temas que incluye (...) la lucha contra el narcotráfico” (Ministerio de Defensa, 2016a). El mes anterior ambos funcionarios argentinos habían participado en una reunión oficial con el Embajador de Canadá en Argentina, en donde se mantuvo la misma orientación estratégica en materia de cooperación contra amenazas no convencionales. En tal sentido, el exministro Julio Martínez declaró luego de dicho encuentro que “nos interesa hacer intercambios en materia de (...) lucha contra el narcotráfico” (Ministerio de Defensa, 2016b). En sintonía con los lineamientos estratégicos del Comando Sur, el 16 de mayo de 2016 tanto el Ministro de Defensa como el Secretario de Estrategia y Asuntos Militares viajaron a Washington para reunirse con Rebecca Chávez, Subsecretaria adjunta de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental. Con respecto a este encuentro, Tello destacó que el gobierno argentino buscaba “retomar una instancia política que era habitual entre la Argentina y Estados Unidos” (Ministerio de Defensa, 2016c). Este acercamiento se vio consolidado por la visita a finales de junio a Argentina del Almirante Kurt W. Tidd, comandante del Comando Sur de EUA (Embajada de Estados Unidos en Argentina, 2016b). Durante su visita, se trataron temas vinculados a la asistencia humanitaria, operaciones de mantenimiento de paz y la potencial realización de ejercicios regionales conjuntos. A su vez, la visita concluyó con la consolidación de las relaciones bilaterales a partir de la designación de un “enlace” de Argentina en la sede del Comando Sur en la ciudad estadounidense de Miami (Ámbito, 2016b).

Asimismo, este fortalecimiento del vínculo entre Argentina y EUA en materia de defensa nacional –cuyo impacto puede verse de forma incipiente y progresiva en la reformulación de amenazas externas– también tuvo su correlato en el plano doméstico. En tal sentido, durante el 206° aniversario del Ejército Argentino el

30 de mayo de 2016, Macri destacó que “Necesitamos que las Fuerzas Armadas se adapten a las demandas y requerimientos del siglo XXI” y, en esta misma línea, estableció que “necesitamos que trabajen juntos contra las amenazas del terrorismo” (Casa Rosada, 2016e). Es interesante marcar que esta reconfiguración de las amenazas externas se mantuvo a la hora de vincularse en materia de defensa nacional con Estados no occidentales. En la reunión que mantuvo en julio de 2016 el entonces ministro de Defensa Julio Martínez con el Comandante en Jefe de la Fuerza Terrestre de la Federación Rusa, el coronel general Oleg Salyukov, Martínez le comunicó a Salyukov la intención argentina de “intercambiar conocimientos en temas relacionados con la lucha contra el terrorismo” (Ministerio de Defensa, 2016d).

En este escenario, los lineamientos estratégicos vinculados a la definición de las amenazas externas que tenía Argentina comenzaron a cambiar desde el inicio del gobierno de Macri tanto discursivamente como en los acuerdos de cooperación firmados con otros Estados. Dicha definición de amenaza externa dejó de estar circunscripta a actores estatales para pasar a incluir a actores no convencionales como el narcotráfico y el terrorismo. De esta forma, comenzó a coincidir con el posicionamiento estratégico de EUA en la región y a contradecir el plexo normativo⁹⁶ que regía el accionar del instrumento militar argentino, especialmente con los puntos referidos a la separación de la defensa nacional de la seguridad interior⁹⁷. Este progresivo cambio en la definición política de amenazas externas y el impacto en la mencionada separación entre defensa y seguridad puede ser ilustrada en el convenio que firmó en diciembre de 2016 el entonces Ministro de Defensa Martínez con la Guardia Nacional del Estado de Georgia de EUA (Ministerio de Defensa, 2016e). A partir de este convenio Argentina comenzó a integrar el Programa de Colaboración Estatal del Departamento de Defensa de EUA (SPP)⁹⁸. Dicho programa era una herramienta estadounidense para la cooperación con otros países en temas de seguridad vinculados al control y protección de las fronteras, acción frente a desastres

⁹⁶ Ver página 8

⁹⁷ Esta contradicción refiere principalmente al hecho de que el llamado “consenso básico” de Argentina en materia de defensa nacional tiene como uno de sus pilares a la separación normativa entre la defensa nacional y la seguridad interior. En tal sentido, la firma de un acuerdo con una contraparte como la Guardia Nacional de Georgia caracterizada por diseñar su estructura y adiestramiento en función del combate contra amenazas de orden interno va en contradicción con mencionado consenso. Esto es así debido a que el convenio firmado impacta en el diseño del instrumento militar argentino, especialmente en lo que respecta a su doctrina y adiestramiento.

⁹⁸ El Programa de Colaboración Estatal del Departamento de Defensa de EUA (SPP) consta de vincular el entrenamiento, capacitación y objetivos de la Guardia Nacional de un Estado estadounidense con las fuerzas armadas – o el equivalente– de otro Estado (*National Guard, 2021*).

naturales e intercambio y mantenimiento de capacidad aérea (Guardia Nacional, 2020). La cuestión central es que el convenio firmado fomentaba la cooperación y el intercambio entre el instrumento militar argentino y la Guardia Nacional del Estado de Georgia, cuya misión principal es la de actividades vinculadas a la seguridad interior y no a la defensa nacional. En este sentido, la inclusión argentina en el SPP impactó en la orientación estratégica del instrumento militar al cooperar con una fuerza extranjera cuyos objetivos estratégicos (seguridad interior, mantenimiento de la paz social, prevención del delito, etc.) eran sustantivamente distintos a los mencionados por la ley que en su momento regía el sistema de defensa argentino. De esta forma, la firma del convenio evidencia no solo la voluntad política de la administración Macri de adoptar los lineamientos estratégicos de EUA, sino también la intención de adiestrar al instrumento militar argentino para lidiar con amenazas externas no convencionales. Cabe destacar que Argentina comenzó a integrar el SPP debido al pedido del gobierno argentino realizado a principios del 2016 y no por petición y/o presión del gobierno estadounidense (*Defense Visual Information Distribution Service, 2016*).

Esta progresiva consolidación de las relaciones con EUA también se reflejó en la realización de un ejercicio teórico militar⁹⁹ conjunto en mayo de 2018 en la Provincia de Corrientes y en el marco de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación¹⁰⁰ (Infobae, 2018b). Cabe destacar que el desarrollo del operativo coincidió con el bombardeo que EUA realizó junto con Gran Bretaña y Francia a Siria¹⁰¹. Asimismo, si bien la Iniciativa Contra la Proliferación también llevó a Argentina a organizar junto con EUA un ejercicio regional multilateral de carácter político y no militar en 2019 (Cancillería Argentina, 2019d), el operativo conjunto de 2018 es relevante en la medida que constituyó la primera vez que Argentina realizó un ejercicio teórico militar cooperando con EUA con el objetivo de fortalecer capacidades contra la proliferación de armas de destrucción masiva. A su vez, en agosto del mismo año tuvo lugar la visita del Secretario de Defensa estadounidense James Mattis, quien realizó una gira por América Latina meses después de que el Secretario de Estado estadounidense, Rex Tillerson, haya hecho un viaje similar por la región a principios de 2018. Durante su gira,

⁹⁹ Este ejercicio fue realizado de forma teórica, por lo que no implicaba la entrada de tropas estadounidenses con fines operativos, solamente la presencia de técnicos del Departamento de Defensa y del área de inteligencia militar de dicho organismo.

¹⁰⁰ La Iniciativa Contra la Proliferación es un mecanismo de coordinación internacional que busca reforzar la no proliferación de material nuclear (NPS Global, 2009)

¹⁰¹ El bombardeo fue realizado a causa de las acusaciones de que el gobierno sirio de Al Assad había utilizado armas químicas en Duma.

los temas prioritarios del Secretario de Defensa para con Argentina en materia de Defensa incluyeron principalmente a la creciente presencia de China en el continente y a la problemática del narcotráfico en la región (Zona Militar, 2018). En el marco de esta agenda, durante el acto protocolar de bienvenida el Ministro de Defensa Oscar Aguad remarcó que “tenemos por delante un amplio campo para cultivar una mayor cooperación. Porque si bien la Argentina se apartó durante varios años de sus leales socios y amigos, hemos regresado al camino del que no debimos alejarnos” (Argentina, 2018c), mostrando un posicionamiento aquiescente de Argentina en materia de defensa nacional. Esta ausencia de repliegue es clara si tenemos en consideración que los intereses estadounidenses en la región en materia de seguridad internacional no son completamente compatibles con las potenciales amenazas externas identificadas por Argentina y reflejadas en el plexo normativo que hasta el momento guiaba el empleo del instrumento militar del país.

Las declaraciones de los funcionarios argentinos vinculadas al empleo del instrumento militar argentino para enfrentar amenazas no convencionales junto con la búsqueda de cooperación militar y la firma de acuerdos con agencias gubernamentales cuya orientación estratégica no era compatible con la misión principal del instrumento militar argentino¹⁰² muestran una clara incongruencia entre la postura política de la administración Macri en materia de defensa nacional y la primera resolución estratégica de la DEPD, vinculada al reconocimiento de que el instrumento militar argentino debe ser utilizado para repeler de forma disuasiva o efectiva amenazas estatales externas (Ley 23.557 y Decreto 727/2006). Esta incompatibilidad entre la orientación estratégica que la administración Macri buscó darle al sistema de defensa argentino y la primera resolución estratégica vinculada al tipo de amenazas reconocidas legalmente por el Estado llevó a una modificación en julio del 2018 del plexo normativo vinculado al sistema de defensa nacional. Estos cambios confirman de forma efectiva el cambio en la primera resolución estratégica de la DEPD durante el período 2015-2019, en donde se modificó el marco legal que conduce el accionar del instrumento militar para que éste pueda actuar no solo frente a amenazas externas estatales, sino frente a cualquier amenaza externa, sea esta estatal o no convencional.

¹⁰² Especificada en términos normativos en el Decreto 1691/2006. En concreto, “La misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes” (Decreto 1691/2007).

En tal sentido, el Decreto 683/2018 promulgado en julio de 2018 realizó¹⁰³ sustantivas modificaciones al Decreto 727/2006 que impactaron en la primera resolución estratégica de la DEPD. El cambio más importante en términos estratégicos es el que se efectuó en el artículo primero, a partir del cual el instrumento militar dejó de estar legalmente habilitado únicamente para disuadir de forma o efectiva “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”, en donde se entendía “como ‘agresión de origen externo’ el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país (...)” (Decreto 727/2006). De esta forma, desde la introducción del Decreto 683/2018, el empleo del instrumento militar dejó de requerir que la agresión de origen externo sea perpetrada “por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” (Decreto 727/2006), sino que éste pasaba a poder ser utilizado frente amenazas externas no estatales. Asimismo, otro cambio relevante introducido por el Decreto 683/2018 fue la modificación del artículo tres que le prohibía al Sistema de Defensa Nacional “contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento (...) supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior” (Decreto 727/2006). La claridad normativa de carácter prohibitivo establecido por este artículo tercero fue modificada por el Decreto 683/2018, el cual estableció que “las Fuerzas Armadas enmarcarán su planeamiento y empleo en los siguientes tipos de operaciones: Operaciones en Defensa de los intereses vitales de la Nación (...); Operaciones encuadradas en la Ley N° 24.059 y Operaciones en Apoyo a la Comunidad” (Decreto 683/2018). En este marco y si bien el artículo también marcaba que “ajustarán su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento (...) con las limitaciones previstas en las Leyes N° 24.059 y N° 25.520” (Decreto 683/2018), se establece en esta modificación normativa un posicionamiento menos prohibitivo y más amplio en términos de posibilidad de empleo del instrumento militar, en donde no queda claramente establecida la imposibilidad legal de diseñar el sistema de defensa en función de una amenaza externa no estatal y vinculada a la seguridad interior.

¹⁰³ Entre sus modificaciones, derogo el Decreto 1691/006, que no solo indicaba como misión principal del sistema de defensa nacional la de “conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal”, sino que también mencionaba dentro de las misiones subsidiarias la “Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional”. Esto es relevante en la medida que la participación del instrumento militar en un sistema de defensa subregional está asociado al repliegue estratégico a partir de la coordinación y cooperación en materia de defensa nacional con países de la región que comparten intereses en materia de seguridad regional.

Estos dos cambios realizados por el Decreto 683/2018 impulsado por la administración Macri constituyen una reconfiguración en la primera resolución estratégica de la DEPD en la medida que cristalizaron de forma normativa el cambio en la percepción de amenazas externas en materia de defensa nacional que ya no solo estaban vinculadas a actores estatales, sino que incluían actores no convencionales como el narcotráfico y el terrorismo. Dicha reconfiguración se ve reflejada concretamente, en términos políticos, en la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) del 2018. En este documento, si bien se hace referencia a la competencia interestatal internacional, a las nuevas dinámicas de seguridad globales y al análisis de la zona de paz sudamericana vista en términos de relaciones estatales, se destaca el aumento de las problemáticas de seguridad transnacional, que incluyen actores no convencionales. En tal sentido, en la DPDN se establece que “La ausencia de conflictos militares en la región se contraponen con el aumento de problemáticas de seguridad transnacional” (DPDN, 2018), por lo que “el carácter transfronterizo de estos fenómenos exige una mayor cooperación internacional (...) *[junto con]*¹⁰⁴ la importancia de fortalecer la coordinación entre el MINISTERIO DE DEFENSA y otros organismos del Estado” (DPDN, 2018). El rol del Sistema de Defensa nacional en estas problemáticas de seguridad vinculadas a actores no estatales también está incluido en el listado de riesgos establecidos en la DPDN, entre los que se destacan los ataques externos a objetivos estratégicos y el impacto de la criminalidad transnacional. Con respecto al primero, el documento menciona que “Las tendencias vinculadas a la transformación de las formas de la guerra y la combinación de formas tradicionales y no tradicionales de agresión representan un riesgo para los objetivos estratégicos de la Nación”, en donde “la ocurrencia de un ataque contra los objetivos estratégicos de la REPÚBLICA ARGENTINA configura un problema de alto impacto potencial para la Defensa Nacional” (DPDN, 2018). En relación con el segundo, el texto establece que, a pesar de que la responsabilidad principal de lidiar con estos fenómenos la tienen los organismos de seguridad pública, “las FUERZAS ARMADAS cuentan con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que pueden ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas” (DPDN, 2018).

¹⁰⁴ Palabras entre corchetes agregadas por el autor

En función de lo establecido en la DPDN de la administración Macri, es evidente la relevancia que tuvo para la gestión en defensa el rol de las amenazas externas no convencionales, incluidos dos de los cuatro riesgos identificados en el documento oficial. Asimismo, cabe destacar que dicho texto no infiere que el instrumento militar debe tomar como tarea principal la lucha contra actores no estatales. De hecho, establece en varios pasajes que esa tarea es competencia de los organismos de seguridad pública e inteligencia criminal. Sin embargo, el reconocimiento de los riesgos que poseen los actores no convencionales en el documento oficial que es la piedra angular de la política de defensa no puede analizarse de forma desvinculada a las modificaciones introducidas en el Decreto 683/2018. En tal sentido, puede observarse que estos cambios en la legislación implicaron la creación de un área gris en materia del empleo del instrumento militar, en donde se permitía legalmente que el mismo actúe frente a amenazas externas no estatales pero, al mismo tiempo, se reconocía que los asuntos vinculados a actores no militares como el crimen organizado eran responsabilidad primaria de otros organismos gubernamentales. Esta ambigüedad normativa se ve agravada por el hecho de que las cuestiones establecidas en la DPDN respecto a la misión subsidiaria del instrumento militar conforme a la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior en la lucha contra actores no militares no hubiese necesitado la modificación del Decreto 727/2006 que define claramente que el empleo del instrumento militar debe realizarse únicamente contra amenazas externas estatales y que el diseño de su doctrina, despliegue, planeamiento, logística y adiestramiento debe ser en función de dicha hipótesis de empleo. En otras palabras, la amplitud de las amenazas externas frente a las cuales puede emplearse el instrumento militar a partir del Decreto 683/2018 constituye una definición política vinculada no solo a la identificación de nuevas amenazas que debían ser incluidas dentro de las competencias del sistema de defensa nacional, sino al hecho de que el reconocimiento de estas amenazas no convencionales debía implicar la reconfiguración del diseño de la política de defensa en su vertiente estratégica (composición, magnitud, organización, equipamiento, logística, doctrina, despliegue, comunicación y adiestramiento)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Esta necesidad de reconfiguración está plasmada en un documento oficial del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO) llamado “Reconversión del Instrumento Militar” y publicado en 2019. En términos operativos, el Operativo Integración Norte iniciado en agosto de 2018 es un ejemplo tanto de esta búsqueda de reconfiguración como de la voluntad política de la administración Macri de utilizar en términos funcionales al instrumento militar para enfrentar amenazas no convencionales (Argentina, 2019).

Asimismo, esta reconfiguración de las amenazas en el seno de las funciones del sistema de defensa nacional coincidió con el posicionamiento estratégico que EUA mantuvo en la región durante el período de análisis. En tal sentido, las modificaciones normativas en la legislación Argentina y la nueva postura política del país establecida en la DPDN del 2018 implicaron un alineamiento con los intereses estadounidenses en Sudamérica. De esta forma, estos cambios mencionados en la primera resolución estratégica de la DEPD de Argentina contribuyó a la ausencia de repliegue y a una consolidación de la estrategia aquiescente de inserción internacional que caracterizó a la administración Macri durante su gestión. No obstante, es importante destacar que la ausencia de repliegue estratégico y la búsqueda de acoplamiento en materia de defensa nacional no supuso la voluntad de apoyar incondicionalmente cualquier operación propuesta por EUA. Por un lado, cuando EUA junto con Francia le realizaron un pedido a Argentina para que este país despliegue tropas en África para realizar misiones de combate contra el terrorismo, la administración Macri decidió no acompañar el pedido (Clarín, 2018a). Por otro lado, con respecto a la crisis política y social en Venezuela, el gobierno de Macri optó por impulsar una salida diplomática y pacífica, postura que era contraria a la intervención militar impulsada por EUA (Nodal, 2019).

IV.III. Cambio en la segunda dimensión de la DEPD: pérdida de relevancia del Ministerio de Defensa y jerarquización del Ministerio de Seguridad

Con respecto a la mejor forma identificada por el gobierno de Macri para repeler a dichas amenazas, la misma tuvo, a diferencia del cambio en la percepción de actores amenazantes, una progresiva pero discreta transformación vinculada con la menor relevancia otorgada al Ministerio de Defensa como el mejor organismo estatal para repeler de forma efectiva o disuasiva el tipo de amenazas identificadas por la dirigencia política. En otras palabras, la pérdida de relevancia del Ministerio de Defensa para enfrentar dichas amenazas no tuvo discusión pública, se caracterizó por un fuerte recorte al presupuesto que le era otorgado anualmente a dicho organismo e implicó la profundización de un desarme de hecho del Estado argentino durante este período (Battaglino, 2019; Eissa, 2020a). A su vez, en paralelo a este proceso de desfinanciamiento del Ministerio de Defensa, la administración Macri jerarquizó el Ministerio de Seguridad consolidando al mismo como el

organismo gubernamental que debía enfrentar las amenazas no convencionales como el narcotráfico y el terrorismo.

Si consideramos el recorte presupuestario al que fue sometido el Ministerio de Defensa, el mismo se caracterizó principalmente por el ajuste real en el monto asignado cada año. Los datos del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI)¹⁰⁶ muestran que la administración Macri fue el gobierno que menos invirtió en defensa desde la vuelta a la democracia del país en 1983 en función del porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) del país asignado a la defensa nacional. En tal sentido, si bien durante el 2016 y el 2017 el gobierno asignó un 0,8% y un 0,9% respectivamente, a partir del 2018 –año que coincidió con la fuerte profundización de la crisis económica del país– hasta el final de la administración solo se le otorgó un 0,7% del PBI a la defensa nacional. En términos absolutos y en función de la inflación durante el período 2016-2019, el presupuesto establecido para la defensa nacional sufrió un gran ajuste.

Recorte en el presupuesto del Ministerio de Defensa período 2016-2019					
	Monto asignado	Aumento anual absoluto*	Aumento anual porcentual*	Inflación anual del país	Diferencia porcentual
2016	\$50.613.256.764	\$13.499.114.189	36,3%	36,2%	1,1%
2017	\$67.514.976.336	\$16.901.719.572	33,4%	24,8%	8,6%
2018	\$81.722.117.560	\$14.207.141.224	21%	47,6%	-26,6%
2019	\$102.838.290.570	\$21.116.173.010	25,8%	53,8%	-28%
Total	\$302.688.641.230	\$52.225.033.806	116,5%	162,4%	-45,9%

Elaboración propia a partir de la información brindada por la Oficina Nacional de Presupuesto y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

*El aumento anual del período 2015-2016 se realiza tomando como base el presupuesto otorgado al Ministerio de Defensa en 2015, el cual fue de \$37.114.142.575 según la Oficina Nacional de Presupuesto.

En este marco, si bien los primeros dos años el gobierno argentino aumentó levemente en términos porcentuales el presupuesto para la defensa nacional, luego de la profundización de la crisis económica el Ministerio de Defensa estuvo sujeto a un importante recorte presupuestario. Asimismo, esta reducción impactó en cuestiones dentro del sistema de defensa nacional que tienen un impacto estratégico en la medida que tuvieron un efecto en la capacidad del instrumento militar de cumplir su misión principal. De esta forma, se abandonaron múltiples programas estratégicos¹⁰⁷ para adquirir, desarrollar y modernizar capacidades (Loizou

¹⁰⁶ El *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) es una reconocida organización orientada a la investigación sobre temas de seguridad global, compra de armas y gasto militar.

¹⁰⁷ Estos programas estratégicos son aquellos que incluían desarrollos nacionales con un alto componente tecnológico y orientados a robustecer las capacidades materiales del instrumento militar en función de su misión principal orientada a repeler de forma efectiva o disuasiva a las amenazas estatales externas, especialmente a lo que respecta al adiestramiento

y Vega, 2017); se buscó dar de baja unidades militares desplegadas en el país y se intentaron vender y reconvertir¹⁰⁸ propiedades del Estado que estaban bajo la órbita del Ministerio de Defensa (La Nación, 2018a; Tiempo Argentino, 2018). En esta misma línea, la administración Macri no adquirió ni planificó la adquisición de sistemas de armas núcleo¹⁰⁹ y/o *precision guided weapons*¹¹⁰ que sean la base del sistema de defensa y que contribuyan a la misión principal de repeler amenazas estatales externas. Por el contrario, la gestión del Ministerio de Defensa de este período realizó adquisiciones de sistemas de armas ligeros, poco útiles para un enfrentamiento convencional entre Estados pero de gran utilidad para la lucha contra amenazas no convencionales como el narcotráfico. Las incorporaciones de los *Beechcraft T-C6 Texan II* en 2017 y de los *Offshore Patrol Vessels* clase Gowind en 2018 por parte del Ministerio de Defensa pueden ser vistas de esta manera (Zona Militar, 2019; Infodefensa, 2019), en la medida que son sistemas militares de bajo valor estratégico si el objetivo es repeler una amenaza estatal pero convenientes si su uso está orientado a interceptar aviones y buques pequeños utilizados para actividades ilegales.

En este punto, es interesante remarcar la vinculación entre el cambio en la primera y la segunda dimensión de la DEPD. La reconfiguración de amenazas identificadas por la administración Macri impactó en la baja prioridad otorgada al Ministerio de Defensa en la medida que, para hacer frente a las amenazas externas no convencionales se requiere un tipo de diseño del instrumento militar (equipamiento, despliegue, logística, adiestramiento, entre otras cuestiones) más económico, permitiendo realizar sobre este organismo un desfinanciamiento orientado no solo a la menor asignación de recursos, sino también al cierre de unidades militares, a la venta de inmuebles que estaban bajo esta jurisdicción, al ahogamiento presupuestario de

de las fuerzas y el control y la vigilancia de zonas estratégicas. En este marco, estos desarrollos incluían la fabricación de la segunda serie de los radares primarios de largo alcance, la modernización de radares transportables, la profundización de los proyectos vinculados al desarrollo del Sistema Aéreo Robótico Argentino (SARA) y múltiples proyectos vinculados al Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa (PIDDEF) y al Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), entre otros proyectos (Loizou y Vega, 2017).

¹⁰⁸ Un ejemplo de esta reconversión de propiedades militares es el aeropuerto de El Palomar, lugar en donde se creó la I Brigada Aérea que fue la que impulsó la conformación orgánica de la Fuerza Aérea Argentina.

¹⁰⁹ La mención a “sistemas de armas núcleo” hace referencia a aquellos sistemas de armas que son la columna vertebral de las fuerzas que integran al instrumento militar y que son fundamentales a la hora de una contienda interestatal. En términos concretos, se incluyen dentro de las mismas a los cazas polivalentes de cuarta o quinta generación, los submarinos, los destructores, los vehículos grandes para el transporte de unidades, los tanques, los Vehículos de Combate Blindados a Rueda (VCBR), equipamiento pesado, entre otros.

¹¹⁰ Las armas de precisión guiadas son aquellos sistemas que tienen un alto componente tecnológico y cuyo comando incluye el guiado de la munición que sale del arma hacia el objetivo identificado. Su utilización en el instrumento militar es relevante en la medida que su alto componente tecnológico vinculado a su capacidad de guiado y su relativo bajo costo es de gran utilidad en un enfrentamiento estatal, especialmente para los Estados medios como la Argentina.

proyectos estratégicos y a la compra de sistemas de armas ligeros. En otras palabras, la pérdida de relevancia del Ministerio de Defensa para la administración Macri no puede ser analizada sin tener en consideración el cambio del tipo de amenazas identificadas por el gobierno argentino, ya que fue este cambio uno de los que posibilitó desfinanciar la defensa nacional en la medida que el diseño del instrumento militar para enfrentar al narcotráfico y al terrorismo requería una menor inversión en esta área gubernamental. En tal sentido, coincidimos con la visión de Battaglino (2019) en donde, al mencionar los recortes presupuestarios de la administración Macri en materia de defensa nacional, destaca que “las misiones de seguridad interna solo requieren equipo económico y poco sofisticado para armamento y protección individual, vehículos blindados para el transporte de personal, helicópteros, aviones de transporte y ataque ligeros y embarcaciones de vigilancia de mar” (Battaglino, 2019: 10)¹¹¹.

Asimismo, esta pérdida de jerarquía del Ministerio de Defensa junto con la reconfiguración del tipo de amenazas externas identificadas por el gobierno estaba en sintonía con los objetivos estratégicos de seguridad de EUA en Sudamérica, algo que contribuía con la ausencia de repliegue vinculada a la estrategia aquiescente de inserción internacional que caracterizó a la administración Macri. Es decir, no tener un instrumento militar diseñado para actuar frente a un conflicto interestatal y solo tener fuerzas adiestradas y preparadas para enfrentar amenazas como el narcotráfico y el terrorismo contribuyó a la estrategia de inserción internacional aquiescente al mismo tiempo que le permitió al gobierno argentino realizar recortes presupuestarios vinculados al objetivo de reducir el déficit fiscal en el marco de una grave crisis económica (Casa Rosada, 2018j).

A su vez, la menor relevancia del Ministerio de Defensa se dio en el marco de una jerarquización del Ministerio de Seguridad. En tal sentido, el gobierno de Macri inició su gestión decretando la Emergencia de Seguridad Pública (Decreto 228/2016) que tuvo un año de duración y estableció como objetivo principal la necesidad de “revertir la ‘situación de peligro colectivo’ creada por el delito complejo, el crimen organizado y el narcotráfico” (Casa Rosada, 2016e). A partir de dicho decreto, que fue prorrogado en 2017 y 2018 por el gobierno nacional (Sistema Argentino de información Jurídica, 2017; 2018), el Ministerio de Seguridad pasó

¹¹¹ Traducción propia.

a tener un rol central para coordinar con otros ministerios públicos –especialmente el de Transporte y el de Defensa– las acciones orientadas a “luchar contra el narcotráfico y otro tipo de delitos graves” (Casa Rosada, 2016e). A su vez, la declaración de la Emergencia de Seguridad Pública incluyó el establecimiento de Reglas de Protección Aeroespacial¹¹², las cuales indicaban que su “autoridad de aplicación serán las FFAA, orientadas a identificar, advertir, intimidar y hacer uso de la fuerza (como último recurso) a vectores incursores en el espacio aéreo Argentino” (Casa Rosada, 2016e). En términos prácticos, las Reglas de Protección Aeroespacial –en contradicción con el plexo normativo que para ese entonces regía el accionar del instrumento militar– le permitieron a las Fuerzas Armadas utilizar la fuerza –en el marco de una Emergencia de Seguridad Pública que tenía como organismo principal al Ministerio de Seguridad– contra aeronaves ligeras vinculadas al narcotráfico. Esta autorización al instrumento militar para accionar como apoyo operativo contra amenazas no convencionales en el marco de un decreto vinculado a la seguridad interior fue un rasgo estructural de la administración Macri ligado a la militarización de la seguridad pública (Anzelini, 2017; 2019), hecho que también estuvo evidenciado en el Decreto 1058/2018 que fue sancionado meses antes de la realización del G20 en Argentina. Dicho decreto establece modificaciones al Decreto 228/2016 e incluye al Ministerio de Defensa de forma secundaria en objetivos de seguridad interior relativos a “combatir el crimen organizado, erradicar los vuelos irregulares (...) y optimizar la protección aeroespacial en eventos internacionales de magnitud” (Decreto 1058/2018).

Al mismo tiempo que se buscó incorporar de forma secundaria al instrumento militar a tareas de seguridad interior a partir del establecimiento de decretos que constituían una contradicción con el plexo normativo que gobernaba el accionar del sistema de defensa, las autoridades del Ministerio de Seguridad identificaban públicamente la función de dicho organismo con el combate de aquellas amenazas no convencionales que tanto el presidente Macri como las autoridades del Ministerio de Defensa también identificaban como actores que debían ser combatidos con el instrumento militar. Esto puede verse reflejado en las declaraciones de los funcionarios del Ministerio de Seguridad, en donde en múltiples oportunidades reiteraron la importancia de dicho organismo en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Por ejemplo, en el marco del acuerdo de

¹¹² Estas reglas fueron conocidas informalmente como la “ley de derribo”.

cooperación en Seguridad firmado entre Argentina y China en noviembre de 2016, el Secretario de Seguridad Eugenio Burzaco destacó que el acuerdo iba a permitir “profundizar el trabajo conjunto para combatir el crimen organizado en materia de narcotráfico, trata de personas, lavado de activos, terrorismo y ciberseguridad” (Infobae, 2016). En esta misma línea, la ministra de seguridad Patricia Bullrich recibió en junio de 2018 a Wang Xiaohong, viceministro Primero de Seguridad Pública de la República Popular China, en donde el tema principal fue “la cooperación en la prevención y lucha contra el crimen organizado transnacional” (Argentina, 2018d) sobre la base de los acuerdos firmados por ambos Estados en noviembre de 2016. A su vez, la centralidad del Ministerio de Seguridad durante la administración Macri se vio reflejada en la preponderancia que tuvo dicho organismo en la gran adquisición de material que reforzó el despliegue operativo de las fuerzas de seguridad en el marco de la realización del G20 (La Nación, 2018b).

El solapamiento de competencias entre el Ministerio de Defensa y el de Seguridad también puede ser ilustrado a partir del viaje conjunto realizado en febrero de 2018 a EUA por la delegación argentina, en donde se destacó la presencia tanto de la ministra de seguridad Bullrich como del ministro de defensa Agud. En dicho viaje, con la intención de consolidar la cooperación y coordinación de cara a la realización del G20, visitaron la sede del Comando Sur¹¹³ en Miami y el *Joint Interagency Task Force South (JIATF)* ubicado en Key West, Florida¹¹⁴. No obstante la intención de consolidar la cooperación y coordinación de cara a la realización del G20, desde el gobierno argentino se destacó la relevancia de “seguir promoviendo el trabajo coordinado entre las naciones de la región, especialmente en torno a la lucha contra el narcotráfico y la consolidación de datos en la materia, de cara a futuros programas de cooperación por desarrollar” (Argentina, 2018e). Durante el viaje tuvo un rol protagónico la ministra Bullrich, quien mencionó que “en la reuniones se analizó el movimiento de droga a nivel regional y la mejor manera de combatirlo” (Clarín, 2018c) y destacó la intención de Argentina de que se la incluya en los esfuerzos regionales que hace EUA para combatir el narcotráfico. En palabras de Bullrich: “Ellos tienen iluminada más el área de arriba y nosotros queremos que

¹¹³ Como fue mencionado, el Comando Sur estadounidense es el comando dependiente del Departamento de Defensa de EUA encargado de diseñar, planificar y ejecutar las operaciones y acuerdos de cooperación del instrumento militar estadounidense en América Latina.

¹¹⁴ El *Joint Interagency Task Force South (JIATF)* ubicado en Key West es reconocido por estar encargado de la planificación y el diseño de las operaciones orientadas a la interdicción de cargamentos vinculados con el crimen organizado transnacional (*Joint Interagency Task Force*, 2021).

se ilumine abajo” (Clarín, 2018c), haciendo referencia a la atención que debe prestarle EUA no solo a la zona andina en materia de lucha contra el narcotráfico, sino también al Cono Sur. En el marco de este viaje es destacable no solo la participación de las principales autoridades de dos ministerios que estaban encargados por ley –para esa fecha todavía no se había introducidos los cambios normativos vinculados a la modificación del decreto 727/2006 y la derogación del decreto 1691/2006– de enfrentar amenazas y riesgos diferentes, sino que también es posible remarcar otras tres cuestiones. En primer lugar, que se trataron solo temas vinculados a amenazas no convencionales en el marco de la presencia de la máxima autoridad del Ministerio de Defensa. En segundo lugar, la centralidad de la ministra de seguridad Bullrich, que fue la autoridad más destacada de la delegación argentina. En tercer lugar, el hecho de que es la funcionaria del Ministerio de Seguridad la que insiste en que Argentina sea incorporada a los esfuerzos regionales protagonizados por EUA vinculados a la lucha contra el narcotráfico.

El alto perfil mostrado por los funcionarios del Ministerio de Seguridad tanto en la lucha contra amenazas no convencionales como en los viajes internacionales orientados a coordinar sus políticas con organismos públicos de otros Estados también se vio reflejado en la cantidad de acuerdos internacionales firmados por el ministerio. En tal sentido, durante la administración Macri el Ministerio de Seguridad participó de la firma de 25 acuerdos internacionales, superando ampliamente los firmados por el Ministerio de Defensa, que participo solamente de la firma de 7.

Tratados firmados por Argentina en los ámbitos de defensa y seguridad la administración Macri					
	2016	2017	2018	2019	Total
Defensa	2	2	2	1	7
Seguridad	4	11	6	4	25

Elaboración propia a partir de la información de la Biblioteca de Tratados de la Cancillería Argentina

Esta diferencia en materia de acuerdos internacionales firmados entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sumado, por un lado, al desfinanciamiento del primero y, por otro lado, a la importancia que durante el período analizado se le dio al último en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; muestra la voluntad política de la administración Macri de priorizar al Ministerio de Seguridad por sobre el Ministerio de Defensa a la hora de combatir contra las amenazas externas no convencionales. De esta forma, durante el período 2015-2019 el Ministerio de Defensa pasó a tener un rol secundario, orientado

al apoyo operativo de los esfuerzos que realizaba el Ministerio de Seguridad, hechos que se ven reflejados tanto en las atribuciones que tuvo el primero durante la Emergencia de Seguridad Pública como en el tipo de adquisiciones –sistemas de armas ligeros y económicos orientados a la lucha contra el narcotráfico– que se realizaron para el instrumento militar. Asimismo, esta posición suplementaria al Ministerio de Seguridad en materia de misión estratégica del Ministerio de Defensa implicó un requerimiento presupuestario menor, lo que permitió someter a dicho organismo a una política de ajuste fiscal.

IV.IV. La DEPD argentina durante la administración Macri.

Los cambios en la DEPD Argentina durante la administración Macri denotan las transformaciones que tuvieron lugar en la política de defensa durante el período 2015-2019. Esta redefinición política de las amenazas externas y el rol que el instrumento militar debía jugar en la lucha contra ellas estuvo estrechamente ligado a la estrategia de inserción internacional aquiescente del gobierno argentino caracterizada, en lo que refiere a la defensa nacional, por la ausencia de repliegue estratégico y, por lo tanto, por un claro acercamiento y compatibilidad del diseño de la política de defensa con los intereses de EUA en la región en materia de seguridad.

La transformación del primer punto de la DEPD vinculado a la definición de las amenazas provocó una mayor similitud funcional entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad. En la práctica, este solapamiento parcial de tareas se saldó a partir del cambio en el segundo punto de la DEPD vinculado a la pérdida de relevancia política del Ministerio de Defensa y jerarquización del Ministerio de Seguridad, que funcionó como piedra angular de los esfuerzos de la administración Macri en la lucha contra amenazas no convencionales de carácter internacional. Por su parte, el Ministerio de Defensa fue utilizado de forma secundaria en estos esfuerzos al mismo tiempo que estuvo sometido a una política de ajuste fiscal. Esto brinda una explicación plausible al hecho de que, si bien se intentó reconvertir al instrumento militar para que participe en la lucha contra amenazas no convencionales, en la práctica hubo una profunda desinversión en lo

que respecta a la defensa nacional. En otras palabras, la subsidiariedad operativa¹¹⁵ de un organismo público a otro en términos funcionales y las consecuencias mencionadas –tipo de adquisición de sistemas de armas, recortes presupuestarios y diseño del instrumento militar– fue posible debido a la modificación de la primera dimensión de la DEPD, ya que ésta permitió establecer dentro de la misión principal del instrumento militar a las amenazas no convencionales y, en consecuencia, acercó las funciones del Ministerio de Defensa a las del Ministerio de Seguridad. Por lo tanto, los dos cambios analizados en la DEPD no pueden ser analizados por separado, sino que son transformaciones que necesariamente se dieron de forma relacionada en la medida que la primera facilitó el cambio en la segunda.

En concreto, a partir del análisis de los cambios en la DEPD impulsados por la administración Macri, es posible mencionar que el diseño de la política de defensa durante este período llevó a Argentina a un escenario de desidia estratégica caracterizada por dos cuestiones. En primer lugar, por intentar acercar los intereses de Argentina en materia de defensa nacional y seguridad regional a los intereses de EUA en estas áreas. Los esfuerzos por llevar adelante una estrategia de inserción internacional aquiescente implicó no solo una reticencia por parte de Argentina a realizar un repliegue estratégico, sino que la administración Macri tuvo una clara intención de realizar acciones voluntarias en materia de defensa nacional con el objetivo de acercarse a EUA. En otras palabras, los cambios observados en la DEPD no se realizaron como consecuencia de presiones externas por parte de EUA, sino que fueron transformaciones voluntarias¹¹⁶ iniciadas por el gobierno argentino con el objetivo de acercarse al Estado más poderoso de sistema internacional a partir de la sobreactuación en materia de defensa nacional y seguridad internacional. Esto constituye un escenario de desidia estratégica en la medida que Argentina dejó de planificar su política de defensa nacional de forma autónoma en función de sus intereses estratégicos vinculados al tipo de amenazas identificadas y la mejor

¹¹⁵ Esta subsidiariedad operativa, como fue mencionado, estuvo vinculada al rol secundario del Ministerio de Defensa en la lucha contra las amenazas no convencionales ilustradas en la Emergencia de Seguridad Pública, en donde el ministerio tuvo una participación operacionalmente suplementaria en la lucha contra las amenazas identificadas por la administración Macri.

¹¹⁶ Estas transformaciones voluntarias están ilustradas en dos puntos. Por un lado, en el contenido discursivo de los funcionarios del Ministerio de Defensa de la administración Macri, en donde reiteraban constantemente la intención de incluir al instrumento militar en el combate contra las amenazas no convencionales. Por el otro, en la insistencia de las autoridades argentinas de firmar convenios de cooperación con contrapartes cuyos objetivos estratégicos estaban orientados a actividades de seguridad interior, como la Guardia Nacional de Georgia y el *Joint Interagency Task Force* del Comando Sur.

forma de protegerse de ellas para pasar a utilizarla principalmente como una herramienta de acercamiento a EUA. En segundo lugar, por la subsidiariedad operativa del Ministerio de Defensa al Ministerio de Seguridad producto del acercamiento funcional de ambos organismos, en donde había dos ministerios distintos para enfrentar las mismas amenazas externas. En tal sentido, si bien hubo un considerable recorte fiscal en el organismo orientado a la defensa nacional, la administración Macri no se caracterizó por un manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos que estaban destinados a la lucha contra las amenazas no convencionales. Esto es así debido a que, en términos presupuestarios, se duplicaban esfuerzos económicos que no tenían un doble impacto en el objetivo estratégico de luchar contra las amenazas externas identificadas.

En suma, hay ciertas cuestiones que pueden ser remarcadas. Por un lado, que el cambio de los dos puntos de la DEPD no pueden analizarse de forma separada, sino que deben considerarse de forma conjunta en la medida que el cambio en la definición política del tipo de amenazas externas facilitó el cambio en la elección del organismo público que mejor estaba preparado para enfrentarlas. Por el otro, que los cambios en la DEPD vistos de forma integral no pueden escindirse de la orientación de la estrategia de inserción internacional de la administración Macri, ya que la misma implicaba una ausencia de repliegue estratégico que condujo al gobierno argentino a acoplar el diseño de la política de defensa y el rol del organismo público encargado de llevarla adelante a los intereses de EUA en materia de defensa y seguridad en la región. Asimismo, este hecho sumado a la subsidiariedad operativa del Ministerio de Defensa para con el Ministerio de Seguridad llevó a Argentina a un escenario de desidia estratégica en materia de defensa nacional, caracterizada por la poca autonomía a la hora de planificar su sistema de defensa en función de sus intereses estratégicos y en donde hubo una mala utilización de los recursos públicos orientados a la lucha contra las amenazas identificadas. A su vez, la última cuestión a ser remarcada es el hecho de que este escenario de desidia estratégica en materia de defensa nacional tuvo 3 implicancias para el instrumento militar argentino. En primer lugar, este contexto permitió ejercer sobre el instrumento militar una política agresiva de ajuste fiscal, sobre todo en aquellas áreas vinculadas a la adquisición y desarrollo de sistemas que otorgan ventajas estratégicas¹¹⁷ en relación a su costo. En segundo lugar, la subsidiariedad operativa permitió la incorporación de sistemas de armas ligeros,

¹¹⁷ Ver nota al pie 110

económicos y cuya utilidad estaba definida a partir del nuevo rol que se le buscó dar al instrumento militar en materia de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En otras palabras, los sistemas incorporados no tenían una orientación estratégica relativa al combate interestatal, sino que estaban pensados para enfrentar amenazas no convencionales. En tercer lugar, y si bien excede los objetivos de investigación, es pertinente mencionar que esta nueva orientación estratégica del instrumento militar supuso un cambio en el adiestramiento y doctrina del personal militar, ya que su formación debía pasar del combate con el instrumento militar de otro Estado al combate contra actores no convencionales.

V. Reflexiones finales

El presente trabajo indagó respecto de la vinculación entre la estrategia de inserción internacional de la administración Macri y la dimensión estratégica de su política de defensa, en donde se argumentó al inicio de la investigación que la estrategia aquiescente de inserción internacional de Argentina durante el período 2015-2019 impactó en la forma en la que el país definió las amenazas externas y la mejor manera de combatirlas.

En esta línea, el desarrollo del trabajo caracterizó a la estrategia de inserción internacional de la administración Macri, a partir del rastreo de procesos y la recolección de evidencia empírica mediante documentos oficiales y datos cuantitativos indirectos, como una vinculada a la aquiescencia en función de la no implementación o implementación parcial de aquellas opciones estratégicas de inserción internacional – diversificación, balance blando y unidad colectiva– que están ligadas a una estrategia de inserción internacional autónoma (Russell y Tokatlián, 2013).

A la luz de la identificación empírica de dicha estrategia de vinculación con el mundo, el trabajo buscó dar cuenta del impacto que la misma tuvo en dos puntos de la DEPD vinculados a la identificación de las amenazas y el establecimiento de las mejores formas de defenderse de las mismas. Esta relación entre estrategia de inserción internacional y la DEPD fue realizada, en términos teóricos, a partir del concepto de repliegue establecido en la literatura como una opción estratégica vinculada a la autonomía. Este término refiere a la reticencia de los Estados medios de entrar en compromisos con los Estados más poderosos en lo vinculado a cuestiones militares y de seguridad internacional que exceden a su propio interés nacional. Por lo tanto, las modificaciones en la DEPD a la luz de la estrategia de inserción internacional del país tienen

coherencia teórica y plausibilidad empírica en la medida que existe la posibilidad que dichos cambios estén sujetos a una reticencia del gobierno argentino de llevar adelante una estrategia de repliegue, buscando de esta manera vincular la orientación estratégica de su política de defensa a los intereses hemisféricos de EUA, algo que coincide con una estrategia de inserción internacional aquiescente.

En consideración de este marco analítico y luego de caracterizar la estrategia de inserción internacional de Argentina durante la administración Macri, el trabajo indagó respecto a los cambios en la DEPD teniendo en cuenta los intereses de EUA en la región en materia de seguridad internacional. En esta línea, se establecieron los intereses estadounidenses en materia de defensa y seguridad internacional en Sudamérica a partir de documentos oficiales del Comando Sur, las declaraciones de su máxima autoridad y otros documentos oficiales vinculados a su visión estratégica general del sistema internacional. En tal sentido, se hizo énfasis en que, si bien EUA reconocía a China y Rusia como competidores estratégicos a nivel global, en Sudamérica predominaba la visión de que los principales riesgos y amenazas a la estabilidad de la región no provenían de actores estatales, sino que de actores no convencionales vinculados al terrorismo y al crimen organizado transnacional.

A partir de la estrategia de inserción internacional aquiescente de la administración Macri y de los intereses de seguridad estadounidenses en Sudamérica se procedió a analizar los dos puntos de la DEPD. El reconocimiento empírico del cambio en el primer punto vinculado a la identificación de amenazas que debían ser afrontadas con el sistema de defensa nacional se dio de dos formas. En primer lugar, a partir de cambios discursivos en los principales funcionarios del Ministerio de Defensa que comenzaron a identificar a actores no convencionales como amenazas que debían ser repelidas mediante el instrumento militar. En segundo lugar, mediante las sustantivas modificaciones en el plexo normativo que rige el empleo de dicho instrumento. Con respecto a la variación en el segundo punto de la DEPD, la evidencia empírica sugirió que durante la administración Macri hubo una importante pérdida de relevancia del Ministerio de Defensa como el organismo público que debía protagonizar la lucha contra las amenazas externas. El desfinanciamiento del ministerio, la venta de inmuebles que estaban en su jurisdicción y la compra de sistemas de armas ligeros y poco útiles para un enfrentamiento bélico coincidió con una jerarquización funcional del Ministerio de Seguridad, que fue acompañada por un empoderamiento discursivo de las autoridades de dicho ministerio al identificar dentro de

sus competencias a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En este marco, el Ministerio de Defensa pasó a ser un organismo operativamente subsidiario de las actividades del Ministerio de Seguridad en lo vinculado a la lucha contra las amenazas no convencionales, hechos que son empíricamente evidenciados, entre otros, en la Emergencia de Seguridad Pública y el rol secundario que tuvo el Ministerio de Defensa en ella.

En función de la variación de los dos puntos escogidos de la DEPD, dos cuestiones deben ser destacadas. Por un lado, que estos cambios no pueden ser comprendidos por fuera de la estrategia aquiescente de vinculación con el mundo de la administración Macri, ya que los mismos corresponden a una ausencia de voluntad por parte de Argentina de implementar la opción estratégica de inserción internacional vinculada al repliegue. En otras palabras, la identificación política de las amenazas no convencionales como aquellas que debían ser incluidas dentro de las competencias del instrumento militar junto con la pérdida de jerarquía del Ministerio de Defensa coincidían con los lineamientos estratégicos que EUA tenía para Sudamérica en materia de defensa y seguridad internacional, en donde no era necesario que los Estados cuenten con instrumentos militares diseñados para la defensa del Estado de otro actor similar, sino que solo era requerida un instrumento militar adiestrado y equipado para enfrentar amenazas no convencionales. Por el otro, que el cambio en el primer punto de la dimensión estratégica fue el que posibilitó el cambio en el segundo, ya que para poder disminuir funcional y presupuestariamente al Ministerio de Defensa haciendo que tenga un rol operativamente subsidiario al Ministerio de Seguridad era necesario asimilar las tareas de ambos organismos públicos. A su vez, esta lógica de cambio secuencial en ambos puntos de la DEPD ofrece una explicación plausible al hecho de que si bien durante la administración Macri se amplió el margen de acción del instrumento militar, en la práctica la defensa nacional argentina fue sometida a una importante política de ajuste fiscal.

En suma, la evidencia empírica es consistente con el argumento planteado al comienzo de la investigación, en donde se estableció que la estrategia de inserción internacional tuvo un impacto en los dos puntos seleccionados de la DEPD. Es decir, la evidencia empírica recogida a lo largo de la investigación —y analizada a partir del marco teórico relativo a los tipos de inserción internacional y el significado de la DEPD— es favorable respecto al argumento del trabajo.

Por último, es posible destacar las consecuencias que tuvieron estos cambios en la DEPD en el plano operativo de la gestión pública de los asuntos de defensa y las implicancias teóricas que tiene el presente

trabajo. Con respecto a los efectos prácticos que tuvieron los cambios en los dos puntos de la DEPD, puede observarse que éstos llevaron a Argentina a una situación que podemos denominar como “desidia estratégica” en la medida que el país dejó de identificar y establecer con autonomía tanto las amenazas externas como la mejor forma de lidiar con ellas. En otras palabras, durante la administración Macri los puntos de la DEPD analizados no fueron establecidos a partir del interés nacional, sino que fueron delineados en el marco de una estrategia de inserción aquiescente y, en consecuencia, interesada por ganar la deferencia de EUA a partir de la ausencia de repliegue estratégico. Asimismo, la desidia estratégica estuvo vinculada al manejo ni eficiente ni eficaz de los recursos públicos orientados a la lucha contra estas amenazas no convencionales debido al hecho que duplicaron los esfuerzos económicos utilizando dos ministerios para lidiar con los actores no convencionales identificados, algo que no se tradujo en un doble impacto en dicho objetivo. Ahora bien, con respecto a las implicancias teóricas del trabajo, el mismo permite problematizar los estudios vinculados a la DEPD a la luz de la cuestión del concepto de “autonomía”. Es decir, ¿qué significa que el diseño estratégico de la política de defensa sea autónomo? ¿Hasta qué punto los lineamientos estratégicos de la política de defensa de un Estado medio pueden ser pensados en función del interés nacional y sin influencia de los principales actores del sistema internacional? ¿Qué márgenes tiene un Estado como el argentino para diseñar una política de defensa sin condicionamientos externos? Estos interrogantes constituyen potenciales líneas de investigación que fomentan la reflexión sobre los estudios de defensa nacional y las cuestiones vinculadas a las relaciones internacionales. Esto sugiere que no solo puede encontrarse una relación causal entre la estrategia de inserción internacional y la DEPD, sino que también puede analizarse a esta última a partir de otras líneas de investigación vinculadas a los estudios internacionales, como puede ser la cuestión de la jerarquía internacional (Anzelini, 2020), la interdependencia compleja y los complejos de seguridad regional.

VI. Bibliografía

Artículos académicos:

- Amorim Neto, Octavio y Malamud, Andrés. “What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008”. *Latin American Politics and Society*. 57 (2015):1-27.
- Anzelini, Luciano. & Poczynok, Iván. “El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): Reflexiones en torno al gobierno político de la defensa”. *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*. 3(2014):143-167.
- Anzelini, Luciano. Poczynok, Iván. & Zacarías, María Elina. “Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno a la democracia (1983-2015)”. *Serie Documentos de Trabajo. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo*. 4 (2017):1-68.
- Anzelini, Luciano. “¿Fundamentos técnicos o tamices ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. 4 (2017):103-125.
- Anzelini, Luciano. “Between discourse and effective action: the contradictions of Macri’s defense policy”. *Revista Científica General José María Córdova*. 17 (2019):69-90. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.386>
- Anzelini, Luciano. *Imperialismo Informal Militarizado. Un estudio de caso sobre las relaciones entre los Estados Unidos y la República Dominicana durante el siglo XX*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020.
- Barrios, Miguel Ángel. y Lavallén Renea, Fabián. “Política y diplomacia en la disputa de soberanía del Atlántico Sur. 2000-2015”. *Repensando Malvinas. Una causa nacional*. Ed. Juan Archibaldo Lanús. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2016. 297-339.
- Bartolomé Mariano. “Algunas aproximaciones a la agenda de la seguridad internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos”. *Política y Estrategia*. 128 (2016):101-134.
- Bartolomé, Mariano. “El empleo actual del concepto Guerra en las Relaciones Internacionales. Revista de Relaciones Internacionales”. *Estrategia y Seguridad*. 11 (2017):43-66.
- Battaglino, Jorge. “Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones civiles-militares”. *Revista PostData*. 5 (1999):43-59.
- Battaglino, Jorge. “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”. *Discutir Alfonsín*. Ed. en Roberto Gargarella; María Victoria Murillo; Mario Pecheny. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010. 161-184.
- Battaglino, Jorge. “Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*. 51 (2014):171-186.
- Battaglino, Jorge. “Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del Caso Argentino”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. 2 (2015): 197-2016.
- Battaglino, Jorge. “Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina”. *Latin American Perspectives*. X(2019): 1-15.
- Bennett, Andrew. & Elman, Colin. “Case Study Methods in the International Relations Subfield”. *Comparative Political Studies*. 40 (2007):170-195. DOI:0.1177/0010414006296346.
- Bennett, Andrew. “Process tracing and causal evidence”. *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Ed. David Collier y Henry Brady. Maryland: Rowman Publishers, 2010. 207-220.
- Briceño-Ruiz, José y Simonoff, Alejandro. “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Estudios Internacionales*. 186 (2017): 39-89.
- Busso, Anabella. “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”. *Estudios Internacionales*. 177 (2014):9-33.
- Busso, Anabella. “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?” *Relaciones Internacionales*. 25 (2016):125-154.
- Busso, A y Zelicovich, J. “El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?” *Revista Conjetura Austral*. 7: 2016:17-24.
- Busso, Anabella; Actis, Esteban y Novello, María Rocío. “La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China”. *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior*

- argentina desde la redemocratización 1983-2011. Actores y temas de agenda. Tomo II.* Ed. Anabella Busso. Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017. 13-51.
- Busso, Anabella. “El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis.” *Anuario en Relaciones Internacionales.* (2017): 1-13.
- Busso, Anabella y Barreto, Maximiliano Luis. “Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)”. *URIVO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.* 27 (2020):74-93.
- Bril-Mascarenhas, Tomas. Maillet, Antoine. & Mayaux, Pierre Louis. “Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal”. *Revista de Ciencia Política.* 37 (2017):659-684.
- Buzan, Barry y Waever, Ole. *Regions and Powers.* Reino Unido: University Cambridge Press, 2003
- Buzan, Barry. “Will the ‘global war on terrorism’ be the new Cold War?” *International Affairs.* 82 (2006):1101–1118.
- Bragatti, Milton Carlos. “Ten Years of the South American Defense Council: Regional International Security Architecture”. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder.* 10 (2019):69-86.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. *Nueva Sociedad.* 210 (2007):110-125.
- Bresser-Pereira, Luiz, Carlos; Oreiro, José Luis y Marconi, Nelson. *Developmental Macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy.* New York: Routledge, 2014.
- Brooks, Stephan.G.; Wohlforth, William. “Hard times for soft balancing”. *International security.* 30 (2005):72–108.
- Calderón, Emilse. “La defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo”. *Revista Política y Estrategia.* 131 (2018):57–79.
- Canto, María Belén, Eissa, Sergio. & Gastaldi, Sol. “Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate”. *Serie documentos de trabajo, Escuela de Defensa Nacional.* 31 (2015):4-17.
- Cardoso, Fernando Henrique, and Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica.* México: Siglo XXI Editores, 1978.
- Collier, David. “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics.* 44 (2011):823-830.
- Comini, Nicolás. “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur”. *Nueva Sociedad.* 230 (2010):14-22.
- Comini, Nicolás. “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional.* 1 (2015):109-135.
- Da Ponte, Aureliano. y Boettger, Constanza. “Educación, pensamiento estratégico y proyecto regional, potencialidades de la escuela sudamericana de defensa”. *Revista da Escola Superior de Guerra,* 29 (2014):139-159.
- Derghougassian, Khatchik. “Del Renacimiento a la Reforma en los estudios de seguridad”. *Revista Agenda Internacional,* 1 (2004): 56-69.
- Derghougassian, Khatchik. “Evolución de la política de defensa”. *La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la seguridad regional.* Ed. Khatchik Derghougassian. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.
- Diamint, Rut. “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina.” *Revista Nueva Sociedad.* 213 (2008):95-11.
- Eissa, Sergio; Canto, María Belén; Gastaldi, Sol y Justribó, Candela. El modelo de defensa no provocativa como postura estratégico-militar para la Argentina. *Revista Espacios Políticos.* 9 (2013):15-20.
- Eissa, Sergio. “Redefiniendo la política de defensa: hacia un posicionamiento estratégico defensivo regional”. *Revista SAAP.* 7 (2013):41-64.
- Eissa, Sergio. “Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda”. *Perspectivas de Políticas Públicas.* 3 (2013a):171-191.
- Eissa, Sergio y Gastaldi, Sol. Cuando las palabras son buenas: la militarización de las fuerzas armadas argentinas. *Revista Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico.* 1 (2014):5-28.
- Eissa, Sergio. “Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico”. *Relaciones Internacionales.* 53 (2017):246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Eissa, Sergio. “La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales.* 68 (2020a):75-93. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4291>

- Eissa, Sergio. "Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019)". *Cuadernos INAP*. 1 (2020b):1-90.
- Fair, Hernán. "Las interpelaciones menemistas frente a las fuerzas armadas en la argentina de los años 90". *Revista Dos Puntas*. 6 (2014):119-138.
- Féiz, Mariano. "Neo-developmentalism: Beyond neoliberalism? Capitalist crisis and Argentina's development since the 1990s". *Historical Materialism*. 20 (2012):105-123.
- Ferrer, Aldo. "Globalización, desarrollo y densidad nacional". *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Ed. Gregorio Vidal y Arturo Guillén. México D.F:Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.
- Fontana, Andrés. *Argentina-OTAN. Perspectivas sobre la seguridad global*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.
- Fontana, Andrés. "Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y el Continente Americano". *Documento de Trabajo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación*. 16. (1996).
- Fontana, Andrés. "Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional". *Documento de Trabajo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación*. 24 (1997).
- Fontana, Andrés. "Seguridad global y construcción de la paz democrática: la Argentina 1990-1999". *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes*. 10 (1999).
- Fontana, Andrés. "Seguridad internacional y Transición democrática: la experiencia argentina (1983-1999)". *Documento de Trabajo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación*. 62 (2001).
- Fontana, Andrés. "Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las FFAA". *Documento de Trabajo: Universidad de Belgrano*. 103 (2003).
- Frenkel, Alejandro. "Entre promesas y realidades: la UNASUR y la creación de la Escuela Sudamericana de Defensa". *Relaciones Internacionales*. 31 (2016): 33-53.
- Frenkel, Alejandro. y Azzi, Diego. "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia internacional*. 96(2018): 177-207.
- Frenkel, Alejandro. "Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018)". *Estudios internacionales*. 8 (2020): 44-63.
- Frenkel, Alejandro. y Dobrusin, Bruno. "Recomposición neoliberal y reformas laborales en el Mercosur: los casos de Argentina y Brasil (2015-2020)". *Barbarói*. 57(2020): 8-28.
- Fuccile, Luís Alexandre. y Rezende, Lucas Pereira. "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva". *Contexto Internacional*. 35(2013):77-104.
- Gardini, Gian Luca. "Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis". *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. Ed. Gian Luca Gardini y Peter Lambert. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 13-33.
- Gastaldi, Sol. "El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015)". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. 4 (2017):175-197.
- Giacalone, Rita. "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances". *Foreign Policy Analysis*. 8 (2012): 335-353.
- Ikenberry, John. *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- Ikenberry, John. "The Future of the Liberal World Order". *Foreign Affairs*. 90 (2011):56-62.
- Ikenberry, John. "The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of Liberal Order". *Foreign Affairs* 93 (2014):80-86.
- Jaguaribe, Helio. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales*. 12 (1979):91-130.
- Keohane, Robert. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, United States of America: Princeton University Press, 2005.
- Lafferriere, Guillermo Horacio. y Soprano, Germán Flavio. "Participación militar argentina en misiones de paz. Desafíos para la política de Defensa e influencia en la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas (1990-2013)". *Revista de Relaciones Internacionales*. 50 (2016):273-297.
- Laleff ilieff, Ricardo. "La esfera interfuerzas en Argentina. Notas sobre el estudio de la problemática militar". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 46 (2013):131-144.
- Lasagna, Marcelo. "Cambio Institucional y Política Exterior: un Modelo Explicativo". *Afers Internacionals*. 32 (1996):45-64.

- Listrani Blanco, Tomás y Zaccato, Carolina. “Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018)”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. 6 (2018):167–188
- López, Ernesto. Latin America: Objective and subjective control revisited. *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Ed. David Pion-Berlin. Estados Unidos de América: The University of North Carolina Press, 2001.
- López, Ernesto. *Escritos sobre terrorismo*. Buenos Aires: Prometeo, 2003.
- López, Ernesto y Saín, Marcelo, eds. *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- Lorenzini, María Elena y Ceppi Natalia. “Tipos de agenda en los vínculos de Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela (1989-2011): una lectura desde el modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional”. *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. Actores y temas de agenda. Tomo II*. Ed. Anabella Busso. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017. 13-51.
- Mabee, Bryan. “Re-imagining the Borders of US Security after 9/11: Securitisation, Risk, and the Creation of the Department of Homeland Security”. *Globalizations September*. 4 (2007):385–397.
- Magnani, Ezequiel y Altieri, Mariana Alejandra. “Brasil y el cambio en su estrategia de defensa: de la autonomía a la aquiescencia (2003-2020)”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. 10 (2020):102-129
- Magnani, Ezequiel y Barreto, Maximiliano, eds. *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. Rosario, Argentina: Editora de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.
- Magnani, Ezequiel. “La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino”. *Revista SAAP*. 25 (2021).
- Míguez, María Cecilia. “La política exterior argentina y los condicionamientos políticos internos en el siglo XXI”. *Revista de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica*. 89 (2016):125-142.
- Mijares, Victor. (2017). “Soft Balancing the Titans: Venezuela Foreign-Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia”. *Latin American Policy*. 8 (2017):201-231.
- Mijares, Víctor. y Nolte, Detlef. “Regionalismo posthegemónico en crisis”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 18(2018): 105-112
- Mijares, Victor. “Paradox of Autonomy: explaining flaws in South American security regionalism”. *Estudios internacionales*. 8 (2019):89-106.
- Montenegro, Germán. “Política de control de droga de USA y su impacto en instituciones castrenses argentinas”. *Tesis de Maestría*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2000.
- Montenegro, Germán. “Estados Unidos y la militarización de la lucha contra las drogas en América Latina. Una estrategia selectiva”. *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, 4 (2001a):5-6.
- Montenegro, Germán. “Nuevas Amenazas en América Latina: consideraciones sobre el empleo de las FFAA”. Ponencia presentada en Latin American Studies Association. Washington DC, Estados Unidos de América, 2001b.
- Montenegro, Germán. “‘Nuevas Amenazas’ Aproximación desde una perspectiva internacional”. *‘Nuevas Amenazas’. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Ed. Ernesto López y Marcelo Saín. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- Moravcsik, Andrew. “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”. *International Organization*. 51 (1997):513-553.
- Costa Vaz, Alcides; Fuccille, Alexandre y Rezende, Lucas Pereira. “UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 60 (2017):1-21.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations: The struggle for power and peace*. Nueva York: McGraw-Hill Inc, 1993.
- Nun, José. “América Latina: La crisis hegemónica y el golpe militar”. *Desarrollo Económico*. 6 (1966):355-415.
- Oszlak, Oscar. “La formación del estado argentino”. *Desarrollo Económico*. 84 (1982):1-18.
- Paikin, Damián y Perrota, Daniela. “La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. 22 (2016):67-101.
- Pape, Robert. “Soft Balancing against the United States”. *International Security*. 30 (2005):7-45.
- Paradiso, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Argentina: Emece, 1993.

- Perrota, Daniela. “El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina”. *Relaciones Internacionales*, 38 (2018):9-39. DOI: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales-les2018.38.001>
- Pignatta, María Eva. “Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino”. *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior*. Ed. Anabella Busso. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010. 139-157. <http://bit.ly/331GfOz>
- Pion-Berlin, David. & Trinkunas, Harold. “Attention Deficits: Why politicians Ignore Defense Policy in Latin America”. *Latin American Research Review*. 42(2007):76-100.
- Pion-Berlin, D. & Martínez, Rafael. *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2019.
- Poczynok, Iván. “Caminos cruzados. Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina (1983-2003)”. *Militares e Política*. 9 (2011):24-51.
- Posen, B. “Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony”. *International Security*. 28 (2003): 5-46.
- Prebisch, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, 1981.
- Puig, Juan Carlos. “La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo”. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*. 39/40 (1972):60-66.
- Puig, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.
- Puig, Juan Carlos. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- Puig, Juan Carlos. “El pensamiento político peronista y las ideologías populistas”. *Nuevo Mundo. Revista de Estudios Latinoamericanos*. 23/24 (1984b):42-69.
- Putnam, Robert. “Diplomacy and domestic politics: The logic of the two level games”. *International Organization*. 42 (1988):427-460.
- Ramos, Hugo. “Los estudios sobre defensa en Argentina (1983-2014)”. *Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico*. 2 (2015):5-50.
- Rapoport, Mario. *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Buenos Aires: Editorial Octubre, 2016.
- Riggiozzi, Pía y Grugel, Jean. “Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR”. *International Affairs*. 91 (2015):781-797.
- Riggiozzi, Pía, y TUSSIE, Diana, eds. *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Dordrecht: Springer, 2012.
- Rubiolo, María Florencia y Baroni, Paola. “Trayectoria de la inserción argentina en India y el Sudeste de Asia”. *Revista SAAP*. 11 (2017):103-126.
- Russell, Roberto. “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Ed. Roberto Russell. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990. 255-274.
- Russell, Roberto. “Lo nuevo del nuevo orden mundial”, Trabajo presentado en el Seminario ‘La política exterior argentina en la post Guerra Fría’, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1992a.
- Russell, Roberto. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1992b.
- Russell, Roberto, ed. *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1992c.
- Russell, Russell y Tokatlian, Juan Gabriel. “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 104 (2013):157-180.
- Russell, Roberto. “U.S.-Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama”. *Contemporary U.S.-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21st Century?* Ed. Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro. New York: Routledge, 2016. 83-105.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”. *Latin American Politics and Society*. 45 (2003):1-24.

- Sáin, Marcelo. "Argentina: las Fuerzas Armadas frente a las 'nuevas amenazas' (1990-2001)". Ponencia presentada en el XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA). Washington DC, Estados Unidos de América, 2001.
- Sáin, Marcelo. "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las 'Nuevas Amenazas' (1990-2001)". *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Eds. Ernesto López y Marcelo Sáin. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, 2003. 173-220.
- Sáin, Marcelo. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones-civiles militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.
- Sanahuja, José Antonio y Verdes-Montenegro, Francisco. "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR". *Anuario de la integración en América Latina y el Caribe 2014*. Ed. Serbin, Andrés. Martínez, Laneydi. & Ramanzini, Haroldo Junior. Buenos Aires: CRIES, 2014. 487-529.
- Sanahuja, José Antonio y Comini, Nicolás. "Unasur: ¿'Sudamexit' o la estrategia de la silla vacía?". *ESGlobal*, 2018.
- Santos, Theotonio. "El nuevo carácter de la dependencia." *Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos*. 10 (1968):1-25.
- Schroeder, Paul. "Historical Reality vs. Neo-realist Theory". *International Security*. 19 (1994):108-148.
- Smith, Peter. *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Simonoff, Alejandro. *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria ediciones, 2012.
- Simonoff, Alejandro. "Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011)". *Revista Relaciones Internacionales*. 44 (2013):147-172.
- Simonoff, Alejandro. "Giros en las estrategias de inserción Argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri". *Revista Conjetura Austral*. 7 (2016):40-51.
- Soprano, Germán. "Los militares como grupo social y su inscripción en el Estado y la sociedad argentina. Batallas intelectuales y políticas por la construcción de un objeto de estudio en las ciencias sociales". *Revista Digital Universitaria del Colegio Militar de la Nación*. 8(2010):1-28.
- Sunkel, Osvaldo. "El desarrollo de la teoría de la dependencia". *Transnacionalización y dependencia*. Ed. Osvaldo Sunkel et al. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1980. 12-25.
- Thies, Cameron. "Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America". *Foreign Policy Analysis*. 13 (2017):662-681.
- Tibiletti, Luis. Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina. Documento de trabajo presentado en la Latin American Studies Association. Washington D.C, Estados Unidos de América 6-8 de septiembre de 2001.
- Tickner, Arlene. "Autonomy and Latin American International Relations Thinking". *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Ed. Jorge Domínguez, Ana Covarrubias. Oxford y Nueva York: Routledge, 2014. 74-84.
- Tokatlián, Juan Gabriel y Pardo, Rodrigo. "La teoría de la interdependencia: ¿una alternativa al realismo?". *Estudios Internacionales*. 91 (1990):339-382.
- Tokatlián, Juan Gabriel y Caravajal, Leonardo. "Autonomía y política exterior en América Latina: un debate abierto, un futuro incierto". *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*. 28 (1995):7-31.
- Tokatlián, Juan Gabriel y Russell, Roberto. "Neutralidad Política mundial. Una mirada desde las relaciones internacionales". *Estudios. Comisión para el Esclarecimiento de las Actividades del Nazismo en la Argentina*, 1998. 24-39.
- Van Evera, Stephen. *Guía para Estudiantes de Ciencia Política. Métodos y Recursos*. Barcelona: Gedisa, 2002.
- Van Klavern, Alberto. "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar". *Revista Estudios Internacionales*. 98 (1992):169-216.
- Vitelli, Mariana. "Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales. El caso del Consejo de Defensa Sudamericano". *Reflexión Política*. 30 (2013):55-64.
- Vitelli, Mariana. "América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria". *Foro Internacional*. 225 (2016):724-755.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Illinois: Waveland, 2010.

- Wendt, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Zelicovich, Julieta. “Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)”. *Latin American Journal of Trade Policy*. 2 (2018):49-66.

Documentos oficiales:

- Decreto 727/06
 Decreto el 1691/06
 Decreto 1729/2007
 Decreto 228/2016
 Decreto 683/2018
 Decreto 703/2018
 Decreto 1058/2018
 Ley 23.554 de Defensa Nacional
 Ley 24.059 de Seguridad Interior
 Ley 25.520 de Inteligencia Nacional
 Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República Argentina (2019-2023)
 Protocolo Adicional al “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China sobre la construcción, el establecimiento y la operación de una estación de espacio lejano de China en la Provincia del Neuquén, Argentina, en el marco del Programa Chino de Exploración de la Luna” (Septiembre, 2016).
 Reconversión del Instrumento Militar, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (2019).

Recursos en línea:

- Ámbito. “Macri y Temer coincidieron en ‘flexibilizar’ el Mercosur y dieron ultimátum a Venezuela” publicado el 3 de octubre de 2016. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.ambito.com/politica/macri-y-temer-coincidieron-flexibilizar-el-mercosur-y-dieron-ultimatum-venezuela-n3957293>
- Ámbito, “Cerraron ampliación del swap con China a u\$s19.000 millones” publicado el 3 de diciembre de 2018. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.ambito.com/economia/cerraron-ampliacion-del-swap-china-us19000-millones-n5002977>
- Argentina. “Argentina retorna formalmente al Sistema Generalizado de Preferencias para exportar a Estados Unidos” publicado el 23 de marzo de 2018a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-retorna-formalmente-al-sistema-generalizado-de-preferencias-para-exportar-estados>
- Argentina. “Acuerdo Argentina-FMI” publicado en junio de 2018b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acuerdo_argentina-fmi-final1.pdf
- Argentina. “El ministro Aguad recibió al secretario de Defensa de Estados Unidos, James Mattis” publicado el 15 de agosto de 2018c. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministro-aguad-recibio-al-secretario-de-defensa-de-estados-unidos-james-mattis>
- Argentina. “Encuentro con el viceministro de Seguridad Pública de China” publicado el 26 de junio de 2018d. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-con-el-viceministro-de-seguridad-publica-de-china>
- Argentina. “Reunión en el Comando Sur” publicado el 12 de febrero de 2018e. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/reunion-en-el-comando-sur>
- Argentina. “El jefe del Ejército supervisó las actividades del Operativo Integración Norte en Jujuy” publicado el 4 de febrero de 2019. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-jefe-del-ejercito-superviso-las-actividades-del-operativo-integracion-norte-en-jujuy>

- Biblioteca de Tratados Cancillería Argentina, 2020. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://tratados.cancilleria.gob.ar>
- Cancillería Argentina. “Argentina, más cerca de la OCDE” publicado en 2016a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-mas-cerca-de-la-ocde>
- Cancillería Argentina. “Construyendo lazos con la Alianza del Pacífico” publicado en 2016b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/construyendo-lazos-con-la-alianza-del-pacifico>
- Cancillería Argentina. “Comunicado Conjunto” publicado el 13 de septiembre de 2016c. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>
- Cancillería Argentina. “Argentina retorna al Sistema Generalizado de Preferencias para exportar a Estados Unidos” publicado el 22 de diciembre de 2017. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-retorna-al-sistema-generalizado-de-preferencias-para-exportar>
- Cancillería Argentina. “Argentina ratifica el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC” publicado el 29 de enero de 2018a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-ratifica-el-acuerdo-sobre-facilitacion-del-comercio-de-la-omc>
- Cancillería Argentina. “Declaración conjunta entre la República Popular China y la República Argentina” publicado el 2 de diciembre de 2018b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-entre-la-republica-popular-china-y-la-republica-argentina>
- Cancillería Argentina. “La Argentina se retira de la UNASUR” publicado el 12 de abril de 2019a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>
- Cancillería Argentina. “Reconocimiento del Presidente Encargado Juan Guaidó” publicado el 23 de enero de 2019b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reconocimiento-del-presidente-encargado-juan-guaido>
- Cancillería Argentina. “Declaración de la XV Reunión del Grupo de Lima” publicado el 23 de julio de 2019c. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/declaracion-de-la-xv-reunion-del-grupo-de-lima>
- Cancillería Argentina. “Ejercicio Regional en el marco de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación” publicado el 13 de junio de 2019d. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/ejercicio-regional-en-el-marco-de-la-iniciativa-de-seguridad-contra-la>
- Casa Rosada. “Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay” publicado el 21 de diciembre de 2015. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-pala->
- Casa Rosada. “Conferencia de prensa del presidente de la Nación, Mauricio Macri, y del ministro de Hacienda, Alfonso Prat-Gay, en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza” publicado el 22 de enero de 2016a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/35333-conferencia-de-prensa-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-y-del-ministro-de-hacienda-alfonso-prat-gay-en-el-foro-economico-mundial-de-davos-suiza>
- Casa Rosada. “el estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015” publicado en 2016b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: https://www.casarosada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf
- Casa Rosada. “El presidente Mauricio Macri recibió a Barack Obama” publicado el 23 de marzo de 2016c. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/35845-el-presidente-mauricio-macri-recibio-a-barack-obama>
- Casa Rosada. “La vicepresidenta Michetti” publicado en 2016d. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal-vicepresidencia/35816-la-vicepresidente-michetti-participo-de-la-cumbre-de-la-celac>

- Casa Rosada. “El Gobierno declaró la Emergencia de Seguridad Pública” publicado el 19 de enero de 2016. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/35286-el-gobierno-declaro-la-emergencia-de-seguridad-publica>
- Casa Rosada. “Exportación de limones a Estados Unidos” publicado el 24 de enero de 2017a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/38450-exportacion-de-limones-a-estados-unidos>
- Casa Rosada. “El presidente Mauricio Macri inauguró la XI Conferencia Ministerial de la OMC” publicado el 11 de diciembre de 2017b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41447-el-presidente-mauricio-macri-inauguro-la-xi-conferencia-ministerial-de-la-omc>
- Casa Rosada. “El presidente Mauricio Macri inauguró el Foro de Inversiones de la OMC” publicado el 12 de diciembre de 2017c. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41462-el-presidente-mauricio-macri-inauguro-el-foro-de-inversiones-de-la-omc>
- Casa Rosada. “Declaración conjunta del presidente Mauricio Macri con su par de Perú, Pedro Pablo Kuczynski” publicado el 3 de noviembre de 2017d. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41136-declaracion-conjunta-del-presidente-mauricio-macri-con-su-par-de-peru-pedro-pablo-kuczynski>
- Casa Rosada. “Partió rumbo a Estados Unidos el primer cargamento de limones tucumanos” publicado el 19 de abril de 2018a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/partio-rumbo-estados-unidos-el-primer-cargamento-de-limones-tucumanos>
- Casa Rosada. “Empezamos a ponernos de acuerdo y por eso el país está en marcha” publicado el 18 de abril de 2018b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/42538-empezamos-a-ponernos-de-acuerdo-y-por-eso-el-pais-esta-en-marcha>
- Casa Rosada. “Acuerdo con Estados Unidos para la exención de aranceles sobre aluminio y acero” publicado el 2 de mayo de 2018c. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/42619-acuerdo-con-estados-unidos-para-exencion-de-aranceles-sobre-aluminio-y-acero>
- Casa Rosada. “El presidente Macri dio una conferencia de prensa luego del G20” publicado el 3 de diciembre de 2018d. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/44322-el-presidente-macri-dio-una-conferencia-de-prensa-luego-del-g20>
- Casa Rosada. “Palabras del presidente Macri en la apertura de la Cumbre del G20 en Costa Salguero, CABA” publicado el 30 de noviembre de 2018e. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/44290-palabras-del-presidente-macri-en-la-apertura-de-la-cumbre-del-g20-en-costa-salguero-caba>
- Casa Rosada. “Los presidentes Macri y Putin acordaron trabajar para ampliar la cooperación y el intercambio comercial” publicado el 26 de julio de 2018f. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/43249-macri-se-reunio-con-el-presidente-de-rusia>
- Casa Rosada. “Macri se reunió con el presidente de Rusia Vladimir Putin” publicado el 2 de diciembre de 2018g. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/44309-macri-se-reunio-con-el-presidente-de-rusia-vladimir-putin>
- Casa Rosada. “Macri y Xi Jinping coincidieron en fortalecer la relación estratégica entre la Argentina y China” publicado el 26 de julio de 2018h. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/43250-macri-mantuvo-un-encuentro-con-el-presidente-de-china>
- Casa Rosada. “La Argentina y China firmaron un Plan de Acción Conjunta y acordaron la ampliación del swap de monedas” publicado el 2 de diciembre de 2018i. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/44320-la-argentina-y-china-firmaron-un-plan-de-accion-conjunta-y-acordaron-la-ampliacion-del-swap-de-monedas>

- Casa Rosada. “Nuevas medidas para reducir el déficit” publicado el 1 de junio de 2018j. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/42873-nuevas-medidas-para-reducir-el-deficit>
- Casa Rosada. “Más sobre el Acuerdo Mercosur – Unión Europea” publicado el 1 de julio de 2019a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/45729-mas-sobre-el-acuerdo-mercosur-union-europea>
- Casa Rosada. “Macri: El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea ‘nos abre un mercado de 500 millones de personas’” publicado el 2 de julio de 2019b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/45737-macri-el-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea-nos-abre-un-mercado-de-500-millones-de-personas>
- Casa Rosada. “El presidente Mauricio Macri durante el encuentro de presidentes de América del Sur en Santiago de Chile” publicado el 22 de marzo de 2019c. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/45053-el-presidente-mauricio-macri-durante-el-encuentro-de-presidentes-de-america-del-sur-en-santiago-de-chile>
- CELAC. 2020. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <http://celacinternational.org/celac-4/>
- Clarín. “Macri busca en Davos la luz verde para entrar a la OCDE” publicado el 19 de enero de 2016. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: https://www.clarin.com/politica/davos-foro-economico-mundial-macri-ocde_0_Vy8BBpOj_x.html
- Clarín. “Relaciones con EE.UU: ¿nueva etapa?” publicado el 2 de febrero de 2018a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html
- Clarín. “La política exterior de Mauricio Macri. Pese a las críticas de Estados Unidos, el Gobierno avanza con la relación bilateral con China y Rusia” publicado el 8 de febrero de 2018b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: https://www.clarin.com/politica/pese-criticas-unidos-gobierno-avanza-relacion-bilateral-china-rusia_0_ryNyqHcUf.html
- Clarín. “El Gobierno pidió a Estados Unidos que incluya a la Argentina en el combate contra las drogas en la región” publicado el 13 de febrero de 2018c. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: https://www.clarin.com/politica/gobierno-pidio-unidos-incluya-argentina-combate-drogas-region_0_r10ntlbwM.html
- El País. “Trump dice que está listo para ir a la guerra comercial total con China” publicado el 20 de julio de 2018. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: https://elpais.com/internacional/2018/07/20/actualidad/1532099020_923490.html
- FMI. “Las cuotas del FMI” publicado el 19 de abril de 2018. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas>
- FMI. “Directorio Ejecutivo del FMI: Los Gobernadores eliminan el límite de edad para el cargo de Director Gerente” publicado el 5 de septiembre de 2019. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/09/05/pr19325-imf-executive-board-governors-remove-age-limit-for-the-position-of-managing-director>
- Frenkel, Alejandro y Ghiotto, Luciana. “Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur” publicado en julio de 2019. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.nuso.org/autor/luciana-ghiotto/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Índice de precios al consumidor” consultado el 22 de marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>
- Infobae. “Avanza el acuerdo de cooperación en Seguridad con China” publicado el 22 de noviembre de 2016. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.infobae.com/politica/2016/11/22/avanza-el-acuerdo-de-cooperacion-en-seguridad-con-china/>
- Infobae. “EEUU excluyó a la Argentina del régimen de aranceles al acero y el aluminio” publicado el 22 de marzo de 2018a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.infobae.com/economia/2018/03/22/eeuu-excluyo-a-la-argentina-de-los-aranceles-al-acero-y-al-aluminio/>
- Infobae. “La Argentina y Estados Unidos harán un ejercicio militar conjunto en el Litoral contra el uso de armas de destrucción masiva” publicado el 17 de abril de 2018b. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de

Internet: <https://www.infobae.com/politica/2018/04/17/la-argentina-y-estados-unidos-haran-un-ejercicio-militar-conjunto-en-el-litoral-contra-el-uso-de-armas-de-destruccion-masiva/>

Infobae. “Mauricio Macri viaja a Chile para sepultar la Unasur y avanzar con la creación de un nuevo bloque regional” publicado el 13 de marzo de 2019. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.infobae.com/politica/2019/03/13/mauricio-macri-viaja-a-chile-para-sepultar-la-unasur-y-avanzar-con-la-creacion-de-prosur/>

Infobae. “Un asesor de Trump reveló por qué ayudaron al gobierno de Macri a acceder a un rescate del Fondo Monetario Internacional” publicado el 28 de 2020. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.infobae.com/politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/>

Infodefensa. “La Fuerza Aérea Argentina recibe dos nuevos Texan II para entrenamiento” publicado el 1 de marzo de 2019. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.infodefensa.com/latam/2019/03/01/noticia-fuerza-aerea-argentina-recibe-nuevos-texan-entrenamiento.html>

Joint Interagency Task Force. “Joint Interagency Task Force South” consultado en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.jiatfs.southcom.mil>

La Nación. “Diplomacia. Macri advierte que podría vetar los contratos de Cristina con China y Rusia” publicado el 19 de noviembre de 2015a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-advierte-que-podria-vetar-los-contratos-de-cristina-con-china-y-rusia-nid1846814/>

La Nación. “Debate. Revisarían acuerdos con China y Rusia” publicado el 4 de mayo de 2015b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.lanacion.com.ar/politica/sin-titulo-nid1789669/>

La Nación. “El pago de la deuda / Punto final para una disputa de más de 14 años. El Gobierno les pagó US\$ 9300 millones a los fondos buitres y dejó atrás el default” publicado el 23 de abril de 2016a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-les-pago-us-9300-millones-a-los-fondos-buitres-y-dejo-atras-el-default-nid1892068/>

La Nación. “Mauricio Macri se reunió con Barack Obama en la Casa Rosada” publicado el 23 de marzo de 2016b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.lanacion.com.ar/politica/barack-obama-visita-oficial-mauricio-macri-reunion-acuerdos-bilaterales-nid1882496/>

La Nación. “Fuerte jugada de Macri y Bachelet en la región” publicado el 8 de febrero de 2017. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-jugada-de-macri-y-bachelet-en-la-region-nid1982702/>

La Nación. “El ajuste militar: el Estado vende inmuebles y anhela recaudar US\$300 millones” publicado el 1 de agosto de 2018a. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-ajuste-militar-el-estado-vende-inmuebles-y-anhela-recaudar-us-300-millones-nid2158225/>

La Nación. “Bullrich presentó el equipamiento de Seguridad para la cumbre del G-20” publicado el 16 de noviembre de 2018b. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.lanacion.com.ar/politica/bullrich-presento-equipamiento-seguridad-cumbre-del-g-20-nid2192473/>

La Nación. “El Mercosur acordó con la Unión Europea un histórico tratado de libre comercio” publicado el 29 de junio de 2019. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-mercosur-acordo-con-la-union-europea-un-historico-tratado-de-libre-comercio-nid2262888>

Mercosur. “Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR” publicado el 5 de agosto de 2017. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

Mercosur. “Mercosur cierra un histórico Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea” publicado el 28 de junio de 2019. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.mercosur.int/mercosur-cierra-un-historico-acuerdo-de-asociacion-estrategica-con-la-union-europea/>

- National Guard. “State Partnership Program” consultado en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.nationalguard.mil/leadership/joint-staff/j-5/international-affairs-division/state-partnership-program/>
- Nodal. “Tabaré Vázquez y Mauricio Macri se reunieron con el foco puesto en Venezuela y la `modernización´ del Mercosur” publicado el 13 de febrero de 2019. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.nodal.am/2019/02/tabare-vazquez-y-mauricio-macri-se-reunieron-con-el-foco-puesto-en-venezuela-y-la-modernizacion-del-mercosur/>
- NPS Global. “La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI)” publicado en julio de 2009. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <http://npsglobal.org/esp/component/content/article/151-analisis/731-la-iniciativa-de-seguridad-contra-la-proliferacion-psi-alberto-dojas.html>
- Oficina Nacional de Presupuesto. Consultado el 22 de marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2015>
- Página 12. “Desregulación financiera y endeudamiento” publicado el 4 de enero de 2016a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-289499-2016-01-04.html>
- Página 12. “Para que se regule a los buitres” publicado el 24 de septiembre de 2016b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-310157-2016-09-24.html>
- Página 12. “Oferta de canje de deuda: quiénes son los 10 acreedores más poderosos” publicado el 26 de abril de 2020. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.pagina12.com.ar/262148-oferta-de-canje-de-deuda-quienes-son-los-10-acreedores-mas-p>
- Perfil. “CFK le mandó una carta a Ban Ki Moon para hablar mal de Macri” publicado el 23 de septiembre de 2016a. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: https://www.perfil.com/noticias/politica/cfk-le-mando-una-carta-a-ban-ki-moon-para-hablar-mal-de-macri.phtml?fb_comment_id=1407532789276481_1407541022608991
- Perfil. “Mientras gira hacia Occidente, Macri congela los proyectos rusos y chinos” publicado el 23 de enero de 2016b. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.perfil.com/noticias/politica/Mientras-gira-hacia-Occidente-Macri-congela-los-proyectos-rusos-y-chinos-20160123-0021.phtml>
- Perfil. “Macri se reunió con Xi Jinping y firmó 16 acuerdos por US\$ 17 mil millones” publicado el 17 de mayo de 2017. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.perfil.com/noticias/politica/mauricio-macri-se-reune-el-presidente-chino-xi-jinping.phtml>
- Perfil. “Los limones argentinos vuelven a EE.UU después de 17 años” publicado el 19 de abril de 2018. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.perfil.com/noticias/economia/los-limones-argentinos-vuelven-a-eeuu-despues-de-17-anos.phtml>
- Perfil. “Los cruces de Macri con Maduro y sus críticas al régimen chavista” publicado el 24 de enero de 2019. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.perfil.com/noticias/politica/como-mauricio-macri-endurecio-su-postura-frente-a-venezuela.phtml>
- Política Argentina. “El Secretario de Comercio aseguró que “el país, a largo plazo, ingresara en el Acuerdo Transpacífico” publicado el 7 de marzo de 2016. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.politicargentina.com/notas/201603/12215-el-secretario-de-comercio-aseguro-que-el-pais-a-largo-plazo-ingresara-en-el-acuerdo-transpacifico.html>
- SIPRI. “Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1988-2019” consultado el 22 de marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988-2019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>
- Sistema Argentino de Información Jurídica. “Prórroga de la declaración de emergencia de Seguridad Pública” publicado el 19 de enero de 2017. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: http://www.saij.gob.ar/50-nacional-prorroga-declaracion-emergencia-seguridad-publica-dn20170000050-2017-01-19/123456789-0abc-050-0000-7102soterced?utm_source=newsletter-semanal&utm_medium=email&utm_term=semanal&utm_campaign=decreto-nacional
- Sistema Argentino de Información Jurídica. “Declaran por el término de (1) año, la emergencia en materia de seguridad pública y de política y salud penitenciaria” publicado el 3 de diciembre de 2018. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <http://www.saij.gob.ar/LPB0015101>

- Télam. “Con amplia mayoría, el Senado aprobó el acuerdo con los holdouts” publicado el 31 de marzo de 2016. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.telam.com.ar/notas/201603/141251-pago-holdouts-fondos-buitre-senado-debate.html>
- Télam. “Compromiso de Argentina con la UE para aplicar el fallo de la OMC sobre la declaración jurada anticipada de importaciones” publicado el 13 de julio de 2015. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.telam.com.ar/notas/201507/112580-argentina-union-europea-fallo-omc-importaciones.html>
- Télam. “Malcorra agradeció a la Celac su apoyo en el reclamo por Malvinas” publicado el 26 de enero de 2017. Último acceso en diciembre de 2020. Dirección de internet: <https://www.telam.com.ar/notas/201701/177905-malcorra-agradecio-a-la-celac-su-apoyo-en-el-reclamo-por-malvinas.html>
- Tiempo Argentino. “Cuáles son los terrenos militares que Cambiemos pone en venta por pedido del FMI” publicado el 30 de julio de 2018. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/cuales-son-los-terrenos-militares-que-cambiemos-pone-en-venta-por-pedido-del-fmi>
- Zona Militar. “¿Cuáles fueron los asuntos de interés para James Mattis en el contexto de su visita a la Argentina?” publicado el 18 de agosto de 2018. Último acceso en marzo 2021. Dirección de internet: <https://www.zona-militar.com/2018/08/18/cuales-fueron-los-asuntos-de-interes-para-james-mattis-en-el-contexto-de-su-visita-a-la-argentina/>
- Zona Militar. “Entrevista completa a Oliver Michel de Naval Group: Las primeras OPV se entregarán a finales de 2019 o principios de 2020 y las tres nuevas 28,32 y 38 ,eses después (Actualización)” publicado el 17 de marzo de 2019. Último acceso en marzo de 2021. Dirección de internet: <https://www.zona-militar.com/2019/03/17/entrevista-completa-a-oliver-michel-de-naval-group-la-segunda-tercera-y-cuartas-opv-para-la-argentina-estan-previstas-para-los-anos-2-028-2-032-y-2-038/>