

Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda

Foreign policy and defense policy in Argentina: two sides of the same coin

Sergio Gabriel Eissa

UBA/UNSAM/CAEI. Investigador
UBACyT en el Proyecto
“Multilateralismo e integración en el espacio sudamericano: UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano de Defensa, desde la teoría y la praxis (N° 20020120200153-Resolución UBA N° 6932/13).
seissa@yahoo.com

Resumen

En este artículo sostenemos que la política exterior y la política de defensa se encuentran interrelacionadas. Por lo tanto, los lineamientos de la primera deberían reflejarse en la segunda. Asimismo, argumentamos que la política de defensa puede ser dividida analíticamente en tres dimensiones, es decir, política militar, política internacional de la defensa y política de defensa en sentido estricto o bien en términos estratégicos; este vínculo debería también reflejarse en esta última dimensión. En suma, se analizan así los lineamientos de la política exterior, particularmente la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región, son observables en la dimensión estratégica, más precisamente, en la metodología de planeamiento por capacidades adoptada por el Ministerio de Defensa.

Palabras Claves: política exterior - política de defensa - planeamiento por capacidades

Abstract

In this article we assess the reciprocal interconnection between foreign and defense policies. Therefore, the guidelines of the first policy should be reflected in the second one. In addition, if we argue that defense policy can be analytically divided into three dimensions, such as, military policy, international defense policy and defense policy strictly defensive or in strategic terms; this link should also be reflected in the latter dimension.

Fecha de recepción
11.7.13

Fecha de aceptación
28.8.13

As a result, we analyze foreign policy guidelines and whether they are observable in the strategic dimension, more precisely, in the capability based planning methodology adopted by the Ministry of Defense.

Key words: *foreign policy - defense policy - capabilities based planning*

Introducción

A partir de 1985, actores políticos y sociales de variado alineamiento partidario (principalmente radicales y peronistas) e independientes, comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de defensa que significara, por un lado, dejar atrás el largo período de intervenciones militares en el sistema político de la Argentina y, por el otro, consensuar una definición de defensa nacional que supusiera abandonar la Doctrina de la Seguridad Nacional y que sentara las bases para la construcción de una política de defensa autónoma hacia el futuro. Independientemente de las motivaciones de los actores involucrados,¹ la convergencia de sus intereses y sistemas de creencias permitieron alcanzar lo que Marcelo Saín (2000) ha denominado, el “consenso básico” en 1988. La fortaleza de esa problematización de la defensa nacional permitió que dicho consenso cristalizara en tres leyes esenciales a lo largo de tres gobiernos y de trece años.²

Como sostienen Zahariadis (2003) y Aguilar Villanueva (1993), la solución del problema está contenida en la problematización del mismo. En efecto, la definición de la política de defensa que adoptaron dichos actores, cristalizó en un conjunto de normas –que conforman un constructo sistémico (ver Cuadro N° 1) y que, por lo tanto, para su mejor comprensión deben ser leídas de manera conjunta–³ se asienta en al menos tres principios, que denominamos “liminares” (Eissa, 2013). Dos de ellos, se encuentran contenidos en la legislación, mientras que el tercero fue parte de una decisión política adoptada por la República Argentina durante los años ochenta y que ha sido mantenida hasta el día de la fecha. Dichos principios son:

- a) La supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran la utilización de las Fuerzas Armadas;⁴
- b) La separación entre defensa nacional y seguridad interior; y
- c) El gobierno civil de la política de defensa⁵.

De esta manera, puede argumentarse que la actual orientación de la política de defensa argentina se ha construido a partir de esos pilares y, a lo largo de los años, cada gobierno ha agregado un elemento más en su consolidación, lo cual da cuenta del amplio arraigo

del “consenso básico” (ver gráfico N° 1). Asimismo, y como deducción de esos principios, puede sostenerse que existe un vínculo analítico entre la política exterior y la política de defensa nacional.

El propósito de este trabajo es analizar cómo los lineamientos de la política exterior se han reflejado en las orientaciones de la política de defensa argentina, más específicamente, en su dimensión estratégica. Para ello, realizamos en primer lugar algunas precisiones conceptuales, en cuanto al vínculo analítico existente entre ambas políticas. En segundo lugar, analizamos los lineamientos de la política exterior argentina, con particular atención en aquellos aspectos que pudieran estar vinculados a la política de defensa. Finalmente, buscamos dar cuenta de las características de la defensa nacional de nuestro país. En este sentido, se buscará correlacionar específicamente cómo los supuestos de la política exterior cristalizaron en la adopción de la metodología de planeamiento por capacidades militares.

a) Algunas precisiones conceptuales

En primer lugar, consideramos tanto a la política exterior como a la política de defensa como políticas públicas, es decir, la acción de las autoridades en las actividades de la sociedad y, asimismo, la esencia de la actividad del Estado (Eissa, 2013). Por lo tanto, la definición de política de defensa adoptada en la legislación argentina debió haber condicionado “*la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción*” (Aguilar Villanueva, 1993: 52). Esto es así, porque existe una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, ya que esta última “forma parte de la misma definición del problema.”

En segundo lugar, entendemos la política exterior como “*la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral*” (Russell, 1990b: 255 y Colacrai, 2004: 2). En este sentido, consideramos a la política de defensa del país como íntimamente asociada con la política exterior o, dicho de otra manera, la política exterior precede analíticamente a la política de defensa. Por lo tanto, no podemos dar cuenta de la segunda sin explicitar los principales lineamientos de la primera.

En tercer lugar, parafraseando a Clausewitz (1998), es la política la que conduce la política de defensa. La expresión, que Raymond Aron denomina la fórmula que hizo famoso a Clausewitz, aparece desarrollada en tres oportunidades a lo largo de su obra. La primera mención puede leerse en el título de uno de los apartados del primer capítulo del libro: “La guerra es una mera continuación de la política por otros medios”. En este apartado, el autor explica que la guerra “no es sólo un hecho político, sino más bien un

verdadero instrumento del intercambio político”: no es un evento ocasional, sino más bien un medio habitual de la política (Fernández Vega, 2005: 181). En el mismo sentido lo entiende Aron (1987: 115), cuando afirma que el concepto de la subordinación de la guerra a la política, “o más exactamente la naturaleza esencialmente política de la acción bélica”, alcanza su plenitud en esta primera mención. Raymond Aron (1987: 128) continúa diciendo que la guerra es un:

Acto de violencia destinado a imponer nuestra voluntad al otro, la guerra incluye un medio, la violencia, y un fin, fijado por la política. Pero como ésta somete la violencia a la inteligencia, o sea a la política, ésta última no cesa de conducir el desencadenamiento de la violencia.

Más aún, la opción de Carl Clausewitz por el poder civil es muy clara:

A partir de esta concepción, hay que considerar ilegítima e incluso nociva la distinción según la cual un gran acontecimiento militar o el plan de semejante acontecimiento debería permitir un juicio estrictamente militar; en verdad, consultar a los militares con respecto a los planes de guerra para que ellos den un juicio puramente militar (...), es un procedimiento absurdo; pero mucho más absurdo es el criterio de los teóricos según el cual los medios de guerra disponibles deberían confiarse al jefe militar para que en función de estos medios él establezca un proyecto puramente militar de la guerra (Clausewitz, 1976: 325).

Por lo expuesto, es el nivel estratégico nacional, los funcionarios civiles, el que conduce a las Fuerzas Armadas y el que le fija los objetivos políticos y estratégicos a las mismas. Una cuarta precisión conceptual que deseamos considerar es que, siguiendo a Jorge Battaglino (2010:242), la política de defensa puede ser definida como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” externas de origen estatal. Asimismo, sostenemos que la política de defensa tiene al menos tres dimensiones: “política de defensa en sentido estricto” (en adelante, la dimensión estratégica); “política militar”; y la “dimensión internacional de la política de defensa”.⁶ Mientras la política militar expresa la necesidad de ejercer el gobierno político sobre tal organización (Battaglino, 2010), la política de defensa en sentido estricto consistiría de:

las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobier-

*no 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.*⁷

Por último, la dimensión internacional de la política de defensa se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior (Russell 1990b); esto es, las acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país.

En síntesis, si el vínculo analítico planteado es correcto, debería haber una correspondencia entre política exterior y política de defensa o, más precisamente, podemos preguntarnos si existirá una vinculación entre los lineamientos de esa política exterior y la dimensión estratégica de la política de defensa. Es decir, cabe pensar que la decisión de eliminar las hipótesis de conflicto que planteaban una solución militar con los países vecinos tuvo que haber impactado en la metodología adoptada para el diseño del instrumento militar argentino.

Analicemos, en primer lugar, los lineamientos de la política exterior argentina.

b) Política exterior argentina

Una de las constantes de la política exterior argentina, que tiene sus orígenes durante los primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (1946–1955), es la integración con América Latina. Durante el primer gobierno democrático, encabezado por Raúl Alfonsín (1983–1989), esa constante fue retomada y se avanzó aún más de lo que se había hecho hasta entonces. En efecto, el gobierno radical definió a la Argentina como un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo, y puede sostenerse que el eje ordenador de la política exterior de Alfonsín fue “la protección y consolidación de la democracia” (Russell, 1995: 35); a partir del cual, pueden identificarse dos rasgos principales en las acciones que se emprendieron. El primero, de carácter defensivo, estuvo destinado a proteger el orden institucional; y el segundo, de carácter ofensivo, “empeñado en crear oportunidades a través de la presencia activa del país en el campo internacional” (Paradiso, 1993: 186). De esta manera, muchas de las iniciativas políticas respondieron a estos dos ejes interdependientes entre sí. Bajo estas premisas se avanzó en la integración latinoamericana, no solamente a través del fortalecimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), sino también a través de dos de las obras más trascendentes del gobierno radical en política exterior, como fueron la firma del Programa de Integración y Cooperación

Económica (PICE) con Brasil,⁸ al que luego se incorporó Uruguay; y el referéndum y posterior aprobación del Tratado de Paz y Amistad la República de Chile en 1984,⁹ que solucionó la delimitación de la frontera en el Canal Beagle y el Estrecho de Magallanes. Estos acuerdos significaron el abandono de las viejas hipótesis de conflicto, inspiradas en pasadas concepciones geoestratégicas; el punto inicial para la construcción de un mercado común (Alconada Sempé, 1996); y el impulso para fortalecer la democracia, distendiendo dos de las fronteras más importantes del país (Fontana, 2006).

Estas acciones fueron continuadas por el presidente Carlos Menem (1989-1999). Durante su gobierno, los factores económicos ocuparon el primer lugar en las prioridades de la política exterior, debido a la vulnerabilidad externa que soportaba el país y a una segunda fase de transición dominada por las urgencias económicas (Russell, 1990 y Tini & Picazo, 2007). En efecto, según Russell (1995: 35 y 37), “en el comienzo del gobierno de Menem el centro de la política argentina estaba ocupado por las demandas económicas y sociales”, las cuales se veían fortalecidas por el fenómeno de la hiperinflación. En este sentido, el interés nacional quedó definido “en términos esencialmente económicos”. Pese a ello, durante estos años se mantuvo la orientación de política exterior respecto a Brasil y Chile, se profundizó la distensión y se avanzó fuertemente en el proceso de integración con ambos países.¹⁰ En primer lugar, el 26 de marzo de 1991 se puso en marcha el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que vino a dar continuidad al ya mencionado PICE. Asimismo, se continuó avanzando en materia de cooperación nuclear con Brasil: la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985 fue seguida por la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares en 1990, por la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) en 1991, y el Acuerdo de Salvaguardas entre el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y los gobiernos de ambos países en 1991. De igual forma, Argentina y Brasil aprobaron el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1993 y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) en 1994. Finalmente, y casi simultáneamente, ambos países pusieron, formalmente, fin a sus respectivas hipótesis de conflicto en 1996 (Rosendo Fraga, 1998).

Los acuerdos de cooperación mencionados tuvieron también su correlato en el ámbito de la defensa nacional; Argentina y Brasil suscribieron un conjunto de mecanismos a los efectos de fortalecer las relaciones bilaterales en esta área, a saber:

1. El *Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación*, conocido como “*Mecanismo de Itaipava*” o 2 + 2: reúne a los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de ambos países. Este *Mecanismo* celebró su primera reunión los días 31 de julio y 1 de agosto de 1997 en la

ciudad de Itaipava. El objetivo era el examen, la evaluación, la implementación y el seguimiento de las cuestiones de mutuo interés en materia de Defensa y Seguridad Internacional.

2. El *Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico (MAE)*: realiza anualmente el seguimiento e implementación de las decisiones adoptadas en el Mecanismo de Consulta y Coordinación y es preparatorio de cada reunión del 2 + 2. Es presidido por los viceministros de Defensa y de Relaciones Exteriores y está conformado por los estamentos políticos y profesionales de los ministerios y representantes militares. Los temas de conversación se centran en las consultas mutuas en cuestiones de interés común relativas a la defensa y la seguridad internacional.

Asimismo, en el marco de la Reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación del 28 de abril de 2000 se creó el *Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD)*, cuya Primera Reunión tuvo lugar en Brasilia, 26 de octubre de 2001.

En cuanto a Chile, luego de un largo proceso iniciado en 1992, el 29 de diciembre de 1998 el Congreso argentino aprobó el tratado que puso fin a la demarcación de una veintena de puntos que aún quedaban sin demarcar en la frontera con ese país (Eissa, 2005 y 2010b); entre ellos, los más importantes eran Laguna del Desierto, resuelto a través de un arbitraje latinoamericano —de acuerdo a lo dispuesto en el Tratado de 1984— y Hielos Continentales, a través de un acuerdo entre las partes. Estos pasos fueron acompañados por un importante acercamiento entre los sistemas de defensa de ambos países. A fines de 1995, se estableció el Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile (COMPERSEG), que tuvo su “broche de oro” con la supresión de la hipótesis de conflicto por parte de Argentina en julio de 1998.

La política exterior de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 a la fecha) buscó reinsertar a la Argentina en el mundo y en América Latina de manera “digna”. Pese a que la crisis económica y política que atravesaba el país desde el 2001 fue un fuerte condicionante para los hacedores de la política exterior (Tini & Picazo, 2007: 1), el presidente Néstor Kirchner buscó alcanzar mayores grados de autonomía y un alejamiento de las políticas neoliberales y del Consenso de Washington, que le dio sustento. En este sentido, sostuvo que era “la política la que arrastra a la economía y no al revés, como nos hicieron creer durante años.”¹¹

De esta manera, la nueva política exterior argentina rechazaba la idea del unilateralismo, en el que una potencia estatal se proyectaba a escala planetaria, y se adhería al concepto de multilateralismo y de fortalecimiento de las instituciones internacionales.

En este marco, se abandonó la política de alineamiento automático con los Estados Unidos y se buscó tener un papel más relevante en América Latina en general, y es-

pecialmente con Brasil (Tini & Picazo, 2007 y Tini & Picazo, 2007b). Pese a algunos desencuentros, hubo un alto nivel de entendimiento y coordinación en el MERCOSUR, en temas tales como la oposición a EE.UU. frente a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),¹² en las negociaciones con la Unión Europea y en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Durante la presidencia de Néstor Kirchner fue relanzada la relación con Brasil en materia de defensa, que se encontraba en un impasse producto de las orientaciones de la política exterior argentina en la década de 1990. El 30 de noviembre de 2005, con motivo del vigésimo aniversario del encuentro entre los ex Presidentes Alfonsín y Sarney, que constituyó el marco inicial del programa de integración entre Argentina y Brasil y, posteriormente, la base del MERCOSUR, los Presidentes Kirchner y Lula se reunieron en Iguazú para conmemorar la firma de la Declaración de Iguazú y la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985. Durante la ocasión, los cancilleres de ambos países firmaron una serie de acuerdos de cooperación en diferentes áreas, entre los que se incluyó un Acuerdo Marco en materia de defensa y un Protocolo Complementario al Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica (firmado por ambos países en 1980). Dicho Acuerdo Marco permitió profundizar las acciones cooperativas en dicha área y revisar los mecanismos de diálogo existentes, previendo la creación de un nuevo Grupo de Trabajo Conjunto entre ambos ministerios.

A la vez, la cooperación con la República de Chile fue sumamente importante, en tanto que se realizaron cuatro reuniones del COMPERSEG y se firmó un Acuerdo, bajo la supervisión de CEPAL (la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la ONU), para establecer una metodología estandarizada común para la medición de los gastos en defensa. Si bien estos avances dieron cuenta de una cooperación sin precedentes, cabe destacar que el logro más significativo en materia de defensa con la República de Chile fue la constitución de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur.

En efecto, en octubre de 2003, en ocasión de una de las reuniones del COMPERSEG, Chile presentó una propuesta denominada “*Medidas para implementar el entrenamiento de fuerzas destinadas a cumplir operaciones de mantenimiento de la paz y participación combinada en futuras operaciones de paz*”, que fue analizada por el Ministerio de Defensa argentino, el Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. y la Cancillería. Como resultado, el 29 de agosto de 2005, el Ministro de Defensa de Argentina y el Ministro de Defensa de Chile firmaron un Protocolo de Entendimiento en el cual se acordó impulsar un salto cualitativo en la relación de cooperación binacional en el ámbito de la defensa y seguridad desarrollando una Fuerza de Paz combinada binacional en el corto plazo. Asimismo, en el documento se preveía la conformación de una Comisión de Trabajo presidida por el viceministro de Defensa de Argentina y por el subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa de Chile y con el asesoramiento del Estado Mayor de la Defensa Nacional

por Chile y el Estado Mayor Conjunto por la República Argentina. Dicha comisión tenía por función definir los aspectos doctrinarios, la unidad de mandos, las cuestiones logísticas y de equipamiento, interoperabilidad y cooperación entre los centros de capacitación para misiones de paz CECOPAC (Centro Conjunto para Operaciones de Paz) y CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz). En 2005 tuvieron lugar cuatro reuniones del Grupo de Trabajo, alternando la sede entre Chile y Argentina, para la Integración Combinada de Operaciones de Paz Argentina-Chile. En el transcurso de las reuniones, ambos Jefes de Delegación, en representación de los Ministros de Defensa, firmaron el *Acta de Acuerdo de intercambio de personal entre los Contingentes Argentino y Chileno en MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití)*, con la finalidad de implementar el intercambio y la integración de personal y unidades básicas de las Fuerzas Armadas de ambos países entre sus elementos desplegados en la Misión. Se delinearon las responsabilidades y se establecieron los procedimientos generales vinculados al intercambio e integración. Se efectuó una estimación de costos y se convino un calendario de actividades para la conformación de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, comenzando en 2006 con la creación de Estado Mayor binacional y culminando en 2008 con la formación de la Fuerza de Paz y su puesta a disposición de la ONU. Por otro lado, se acordó la creación de un grupo de trabajo en cada país para el análisis de las Reglas de Empeñamiento/ Enfrentamiento (ROE) de MINUSTAH con la finalidad de determinar si existían diferencias de interpretación.

Finalmente no podemos dejar de señalar dos hechos en materia de política exterior, íntimamente ligados con la política de defensa: la participación argentina en la operación de paz en la República de Haití (MINUSTAH) y la creación de la UNASUR y, posteriormente, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

Una vez producido el golpe de Estado en Haití en el año 2004, la República Argentina decidió participar, en primer lugar, a través del envío de Cascos Blancos. Al poco tiempo, y luego de recibirse el requerimiento formal de las Naciones Unidas, el Presidente Néstor Kirchner solicitó al Congreso el pedido de autorización para el envío de tropas en el marco de la Ley N° 25.880, que regula la entrada y salida de tropas del país. Aunque los medios locales sostuvieron que dicha decisión estuvo influida por la relación con los Estados Unidos, que le reclamaba a nuestro país un gesto conciliador debido a que Argentina no había acompañado la política estadounidense hacia Cuba y Venezuela ni respecto al ataque a Irak en el año 2003 (Elsa Llenderozas, 2007: 62) sostiene que

se privilegió el hecho que todo el MERCOSUR participaba de la misión y esto aseguraba más presencia como decisión política del bloque. Participar junto a los países de la región convertía a la misión en un esfuerzo verda-

deramente latinoamericano, permitía recuperar presencia internacional y a la vez era una oportunidad para actuar en misiones que tienen como principio el multilateralismo.

Asimismo, esta autora agrega en otro documento que

uno de los factores determinantes de la decisión fue la participación de países de la región en la misión de Haití. La respuesta inmediata de Brasil y Chile demostró un compromiso regional del que Argentina no quiso quedar excluida (...) (Asimismo), la posibilidad de enviar tropas a una misión de paz integrada por la mayoría de los países sudamericanos, creaba por sí mismo una instancia de cooperación regional única (Llenderozas, 2006: 20).

En este sentido, el Ministro de Defensa, José Pampuro, afirmó que *“es tiempo de que América Latina muestre que tiene puestos los pantalones largos”*, no habiendo tenido ninguna influencia la petición de “gestos” por parte de Washington ni una búsqueda de acercamiento con ese país para tratar de mejorar las posibilidades de negociación de la deuda externa argentina (Llenderozas, 2006). En definitiva, la Ley N° 25.906 del 18 de junio de 2004 aprobó el envío del contingente argentino y permitió que el Poder Ejecutivo pudiera extender la participación de los efectivos argentinos por un período máximo de dos años, sin necesidad de aprobación por el Congreso. En esa primera fase se desplegaron casi 600 efectivos (280 del Ejército, 220 de la Armada) y un hospital reubicable de la Fuerza Aérea.

En segundo lugar, nuestro país tuvo un rol muy activo en la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) a través del Tratado de Brasilia en el 2008. La creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aprobada en Costa do Saúpe, Brasil, en ocasión de la Cumbre Extraordinaria de la entidad, en diciembre de 2008, es otro excelente avance en el proceso de integración regional en materia de defensa nacional. Éste se ha visto reforzado a través de la Declaración de Santiago de Chile en marzo de 2009, punto de partida del CDS, y con la puesta en marcha el 26 de mayo de 2011¹³ del Centro de Estudios de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED).¹⁴ De esta manera, los doce países integrantes han dado un paso fundamental para iniciar un debate que lleve a la adopción de una visión estratégica común.

En síntesis, la política exterior no sólo contribuyó a distender las tradicionales tensiones con Brasil y Chile, asistiendo de esa manera a la consolidación de la democracia y a la integración regional, sino también, como sostiene David Pion-Berlín (2001), a coadyu-

var a la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político. Pero asimismo, estas decisiones supusieron una definición política, por parte de los actores políticos argentinos, que se ha sostenido desde el retorno a la democracia y, como tal, ha alumbrado a la política de defensa: la supresión de las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil. Se podrá estar de acuerdo o no con esta definición, pero es la política –y esta definición claramente lo es– la que conduce a la guerra, como vimos con Clausewitz, y no a la inversa.

c) La política de defensa argentina en su dimensión estratégica

Los lineamientos de la política de defensa de la República Argentina han quedado también expresados en otras normas que –incluidas las que ya citamos en el Cuadro N° 1–, se detallan a continuación:

- Ley del Servicio Militar Voluntario N° 24.429 (1995);
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 (1998);
- Decreto N° 727/2006 “Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional”;
- Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”;
- Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”; y
- Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.

Este plexo normativo establece una serie de lineamientos que configuran una definición estratégica por parte de nuestro país, y en consecuencia, un específico diseño de fuerza para su Instrumento Militar.

En primer lugar, se define a la Defensa Nacional como *“la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”* (art. 2, Ley 23.554). Al respecto, el decreto reglamentario de la Ley de Defensa precisa que *“las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”*. Asimismo, agrega que *“se entenderá como agresión de origen externo el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”* (art. 1, decreto 727/2006).

En segundo lugar, la Ley de Defensa Nacional sostiene que *“se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”* (art. 4, Ley 23.554). Al respecto, su decreto reglamentario agrega que:

el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestra-

miento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (art. 3).

Esta misma norma sostiene en sus considerandos que:

el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. Por tal motivo, deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación nuevas amenazas, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.

Al respecto, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas precisa que “*la **misión principal** de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación*”.

Derivado de lo establecido en la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y de su Decreto Reglamentario N° 727/2006, nuestro país define una política de legítima defensa, de acuerdo al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (art. 2, Ley 24.948). Al respecto, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) sostiene que la política de defensa

se encuentra fundada en el inequívoco respeto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones nacionales y resolver las controversias entre los Estados y también en la firme convicción de la importancia irremplazable que posee la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la seguridad internacional (Decreto 1714/2009, Directiva de Política de Defensa Nacional).

Asimismo, y en sintonía con la política exterior, la DPDN rechaza *“los procedimientos de carácter unilateral, las prácticas intervencionistas y toda conducta internacional que no se ajustara a los criterios que en materia de paz y seguridad establece la Carta de Naciones Unidas”*. En virtud de lo expuesto, nuestro país adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva, basada en el concepto de legítima defensa, como *“criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado argentino”*. Además, la República Argentina concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto es, *“la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global”*.

En consecuencia, el instrumento militar argentino se estructura doctrinaria, orgánica y funcionalmente en base a la misión principal, *“cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado”*. Por lo tanto, *“la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser (...) el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”*. Sólo en los casos de las misiones subsidiarias de participación en operaciones multilaterales en el marco de Naciones Unidas y en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, deberán contemplarse en el diseño tanto de los estándares mínimos que requieren las operaciones multilaterales como de los niveles de interoperabilidad y complementariedad efectiva mantenidos los países de la subregión (Decreto 1691/2006).

Por otro lado, la DPDN agrega que:

Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente “defensivo” en términos de su diseño de fuerzas y de

la disposición de sus capacidades, asume a la Defensa Nacional según el esquema clásico y en coherencia con el ordenamiento normativo vigente, según el cual, el Sistema de Defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, toda agresión externa militar, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.

En sintonía con las decisiones adoptadas en materia de política exterior con los países de la región, cabe destacar que el diseño de las Fuerzas Armadas deberá realizarse en función del método de planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto (Decreto 1691/2006).

Este método surgió a fines de la Guerra Fría (1947-1991), como uno más entre muchas tendencias en el planeamiento, que trataron de innovar los sistemas para adaptarlos a “los nuevos tiempos” (Arteaga Martín et al, 2007: 192-193). Brevemente, y de acuerdo a la exposición de estos autores, esta metodología plantea la adquisición de capacidades y no la compra o desarrollo de nuevos sistemas de armas; es decir, busca “desarrollar determinadas aptitudes militares genéricas (...) que se consideren necesarias para hacer frente a los retos operacionales”. Las capacidades no se diseñan pensando en un agresor concreto, sino en las aptitudes que se considera necesarias para combatir en el espectro más amplio posible de las operaciones militares. A diferencia del planeamiento tradicional, que definía anticipadamente a los agresores potenciales, en este método, “el planeamiento se centra en la selección de escenarios (concepto estratégico) y en la definición de las capacidades operacionales necesarias para hacer frente a la amenaza”. Este planeamiento evita que “los medios acaben determinando los fines” y que se perpetúen sistemas de armas y organizaciones que en algún momento se consideraron necesarios (Arteaga Martín et al, 2007: 204, 209). Asimismo, mientras en el planeamiento tradicional se adecuaban las fuerzas a amenazas predeterminadas, en esta metodología se diseñan capacidades que permitan reaccionar frente a agresores militares que puedan surgir imprevistamente. En efecto, según Antonio Torres (2009: 58 y 63), este método se utiliza para el diseño del Instrumento Militar en un contexto de incertidumbre, resultando ser “mucho más dinámico, flexible e integral que el anterior (hipótesis de conflicto)”.

De esta manera, el Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” establece que el mismo se inicia con el dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) —a la cual ya hemos hecho mención—, suscrita por la Presidenta de la Nación, a propuesta del Ministerio de Defensa, y concluye con la elaboración, también por parte del nivel estratégico nacional, del Plan de Capacidades

Militares (PLANCAMIL) que determinará el modelo de evolución del Instrumento Militar, posible y necesario, para el mediano plazo.

Finalmente, el Gráfico N° 2 ilustra el vínculo que existe entre la política exterior y la política de defensa en relación a la metodología de planeamiento por capacidades adoptada para el diseño de las Fuerzas Armadas. Este método supone al menos dos tipos de riesgo: 1) el riesgo inherente a la apreciación realizada, es decir por ejemplo, que la República Argentina considera que no tiene hipótesis de conflicto que requieran la utilización del Instrumento Militar y 2) el riesgo de diseño resultante del planeamiento por capacidades. El riesgo total está representado gráficamente por la superficie que queda por debajo de la curva, el cual disminuirá a lo largo del tiempo, en la medida que se vayan adquiriendo las capacidades previstas en el planeamiento¹⁵. Una alteración en los tiempos de adquisición de las capacidades militares aumentará el riesgo total. Ese riesgo deberá ser suplido a través de la maniobra diplomática, es decir, la política exterior. De esta manera, también en la adopción de esta metodología de planeamiento puede observarse la imbricación existente entre la política de defensa y la política exterior.¹⁶

Reflexión final

La política exterior argentina amortiguó las principales tensiones que nuestro país mantenía con Brasil y Chile, gracias a la acción de los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem. Dicha situación tuvo su correspondencia en la adopción de un posicionamiento estratégico defensivo –plasmado inicialmente la Ley de Defensa Nacional–, en la Directiva de Organización de las Fuerzas Armadas (2006) y en la Directiva de Política de Defensa (2009). Este posicionamiento estratégico defensivo tiene raíces en los principios adoptados por actores políticos y sociales a lo largo de estos treinta años de democracia –con avances y retrocesos–, desde que empezó a trabajarse en una nueva Ley de Defensa Nacional en el año 1985 (Eissa, 2013), y reforzados posteriormente durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

La metodología de planeamiento adoptada para el diseño del Instrumento Militar para el mediano plazo es también un correlato de las decisiones adoptadas en materia de política exterior. La decisión política de suprimir las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil, decisión política del nivel estratégico nacional, y sostenida por los sucesivos gobiernos, conllevó a que se dejara de lado la anterior metodología de planeamiento y se adoptara un nuevo método basado en el factor capacidades militares, acorde con las decisiones de política exterior y defensa adoptadas.

Finalmente, la política exterior y la política de defensa son parte de las acciones que el Estado lleva a cabo en el escenario internacional. No sólo la primera precede analíticamente a la segunda, sino que también complementa el accionar del Estado en materia

de defensa nacional. Ambas políticas públicas requieren el análisis desde la perspectiva de la ciencia política y, en particular, de las teorías de políticas públicas, a los efectos de enriquecer aún más la comprensión de estas acciones estatales.

¹ Ver Eissa (2013).

² Dos muestras palpables de la fortaleza del “consenso básico” son que ha resistido el paso del tiempo, inalterable a lo largo de sucesivos gobiernos –como dijimos–, y que las Fuerzas Armadas se mostraron prescindibles durante la crisis del 2001.

³ Ley de Defensa Nacional debe ser leída de manera conjunta con la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional. Las tres normas, como dijimos conforman un constructo sistémico. Por último, aunque la Ley de Defensa haya sido sancionada en 1988, ello no es un impedimento para reafirmar su vigencia, más aún cuando la Posse Comitatus Act de los Estados Unidos, que establece también una separación entre defensa nacional y seguridad interior, fue aprobada en 1878.

⁴ Si bien la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional del año 1988 hace referencia a las hipótesis de conflicto, guerra y confluencia, no consideramos que sea un reflejo de una percepción de la mayor parte de la dirigencia política argentina, sino más bien, que los tres conceptos son consecuencia de la utilización de una metodología de planeamiento que fue predominante, al menos, hasta el fin de la Guerra Fría. No debemos confundir una metodología de planeamiento con la decisión política de eliminar las hipótesis de conflicto con los países vecinos. Agradezco las observaciones de Sol Gastaldi y Gualterio Baez.

⁵ El término “gobierno civil de la política de defensa” pertenece a Marcelo Saín (2010).

⁶ Henri de Jomini (1991) fue uno de los primeros autores en usar este término.

⁷ Se parafrasea la definición de Marcelo Saín (2003: 234).

⁸ El primer signo de distensión con Brasil se remonta a la firma del Tratado de Corpus–Itaipú en 1979.

⁹ Ver también Russell & Tokatlian (2003: 43) y Fontana (2006).

¹⁰ Las motivaciones para avanzar en la relación con Brasil y Chile fueron distintas para Alfonsín y Menem, no obstante implicó la fuerte continuidad. Ver Eissa (2010) y Eissa (2010b).

¹¹ La Nación, “Kirchner da otro rumbo a la política exterior”, 15 de junio de 2003.

¹² En especial durante la IV Cumbre de las Américas que se realizó en Mar del Plata en el año 2005, donde el MERCOSUR y Venezuela lograron trabar la implementación del ALCA.

¹³ <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/93411-NN/ministros-de-defensa-de-la-unasur-exhortan-a-proteger-recursos-naturales-en-la-region/> accesado 10 de abril de 2013. El CEED fue aprobado en la 2ª Cumbre en mayo de 2010 en Ecuador, a propuesta de la delegación argentina.

¹⁴ http://www.cdsunatur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187, accesado 10 de abril de 2013.

¹⁵ Para más detalle se sugiere la lectura de Torres (2009).

¹⁶ El ex Ministro de Defensa, Arturo Puricelli, sostuvo que “hoy tenemos un país absolutamente seguro, con una política internacional que le garantiza la defensa” en <http://www.minutouno.com/notas/275676-puricelli-somos-el-unico-gobierno-que-tuvo-una-politica-defensa> accesado el 10 de abril de 2013.

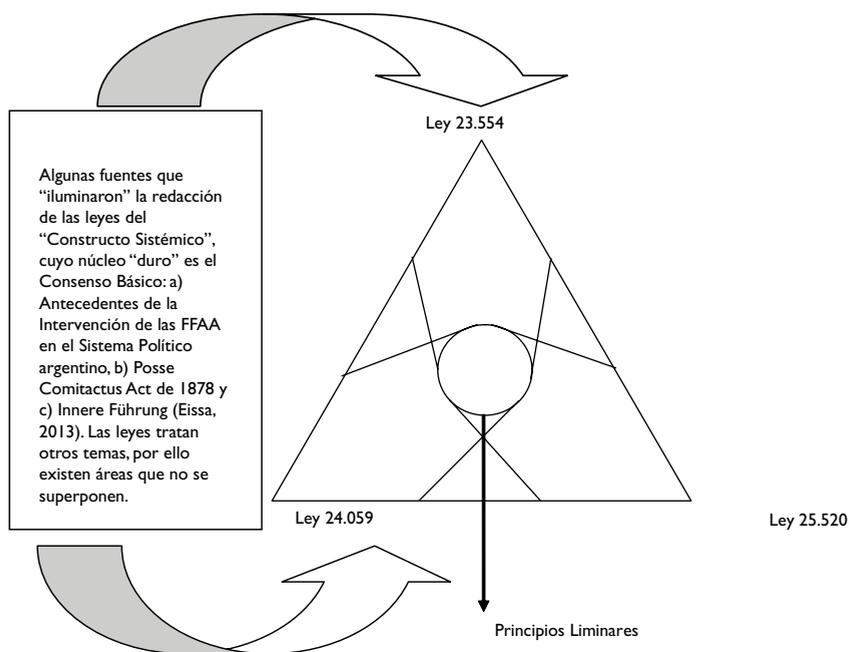
Cuadros y Gráficos

Cuadro 1: Constructo Sistémico

Denominación de la norma	Fecha	Gobierno	Partido político o alianza
Ley N° 23.554 de Defensa Nacional	1988	Raúl Alfonsín (1983-1989)	Unión Cívica Radical (UCR)
Ley N° 24.059 de Seguridad Interior	1992	Carlos Menem (1989-1999)	Partido Justicialista (PJ)
Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional	2001	Fernando de la Rúa (1999-2001)	ALIANZA (UCR, FREPASO, PS y otros espacios políticos de centro izquierda)

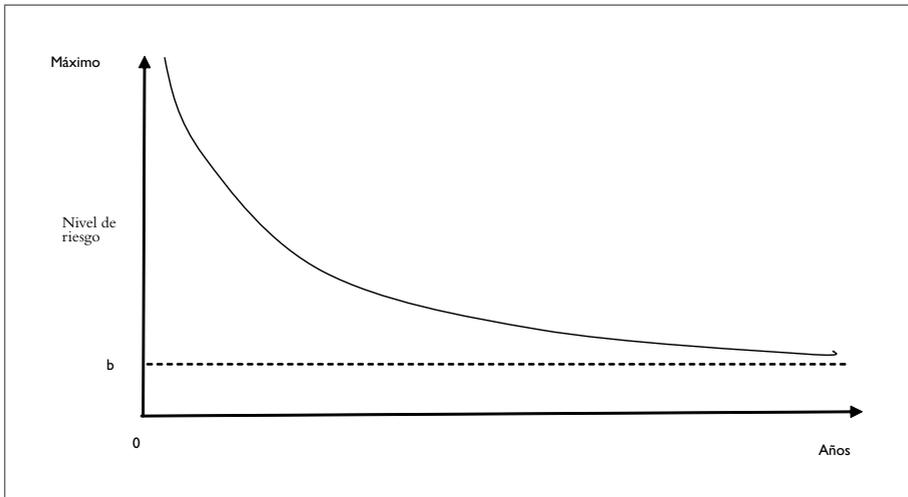
Fuente: elaboración propia

Gráfico 1: Consenso Básico y Principios Liminares



Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 2: Riesgo, Política exterior y defensa



Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- Arteaga Martín, Félix y Fojon Lagoa, Enrique** (2007) *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Aguilar Villanueva, Luis** (1993) “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis A. (comp.). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. México: Ed. Miguel A. Porrúa, pp. 15-71
- Alconada Sempé, Raúl** (1996) “Democracia y política exterior”, en Jalabe, Silvia Ruth (comp.). *La política exterior argentina y sus protagonistas (1880 – 1995)*. Buenos Aires: GEL, pp. 345-355.
- Aron, R.** (1987) *Pensar la Guerra, Clausewitz*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Battaglino, Jorge** (2010) “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en R. Gargarella; M. Murillo; M. Pecheny (comp.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-184.
- Clausewitz, Carl** (1976) *De la guerra*. Barcelona: Editorial Labor.
- (1998) *De la Guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa del Reino de España.
- Colacrai, Myriam** (2004) “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los ‘90”, en *Documento de Trabajo N° 1*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- De Jomini, A.** (1991) *Compendio del arte de la guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa del Reino de España.
- Eissa, Sergio** (2013) *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? Los factores domésticos en la política de defensa argentina (1983-2009)*. Tesis doctoral de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires (Registro de Obra N° 5047735). En proceso de evaluación.
- (2010b) *Hielos Continentales. La política exterior argentina en los ‘90*, en <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook45.pdf> accesado el 10 de julio de 2013.
- (2010) *Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en democracia*, en <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/21.pdf> accesado el 10 de julio de 2013.
- (2005) *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fundación Síntesis.
- Fernández Vega, J.** (2005) *Las guerras de la política. Clausewitz de Maquívelo a Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Fontana, Andrés** (2006) “Política exterior argentina 1983 – 2005: visiones y cursos de acción”, en Rodríguez Larreta, Horacio & Berensztejn, Sergio (Eds.). *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*. Buenos Aires: Editorial Temas, en http://pjrgrupomayo.com.ar/documentos/descargas/11_1983_2005.pdf accesado el 10 de julio de 2013.
- Llenderozas, E.** (2007) *Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión de MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones*

de paz. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad de San Andrés & Universidad de Barcelona.

(2006) “Argentina, Brasil y Chile en la construcción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta”. Ponencia presentada en el Latin American Studies Association (LASA). San Juan, Puerto Rico, en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-llenderrozas-lasamar06.pdf> accesado el 10 de julio de 2013.

Montenegro, Germán (2007) “El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional”, en *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 14-27.

Paradiso, José (1993) *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: GEL.

Pion-Berlin, David (2001) “Civil–Military Circumvention. How argentine state institutions compesate for a weakened chain of command?”, en Pion-Berlin, David (ed.). *Civil–military relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. North Caroline: The University of North Carolina Press, pp. 135-160.

Rosendo Fraga (1998) “El concepto de las hipótesis de conflicto”, en Cisneros, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. Grupo Editor Latinoamericano, pp. 237-273.

Russell, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica*.

Russell, Roberto (1995) “Políticas exteriores: hacia una política común”, en Rapoport, Mario (comp.). *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires: GEL, pp. 34-44.

(1990, abril-junio) “Cambio de Gobierno y de Política exterior: las primeras tendencias de la gestión peronista”, en *América Latina Internacional*, Volumen 7, N° 24. Buenos Aires: Miño y Davila Editores y FLACSO, pp. 333-341.

(1990b) “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Roberto Russell (comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 255-274.

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

Saín, Marcelo (2010) *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

(2007) “La defensa nacional y los asuntos militares en la Argentina actual”, en *Revista de la Defensa Nacional*, N° 1. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, pp. 76-121.

(2003) “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las `Nuevas Amenazas` (1990–2001)”, en López, Ernesto y Saín, Marcelo (comp.). *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 173-220.

(2000) “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa

(1983-1998)”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 40 N° 157. Buenos Aires: IDES, pp. 121-142.

(1997, abril-junio) “Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”, en *FASOC*, Año 12, N° 2. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 13-23.

Saín, Marcelo y Barbudo, Valeria (2002) *Las Fuerzas Armadas y su espacio en la vida democrática*, en http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_dossier2.pdf accesado el 10 de julio de 2013.

Tini, María Natalia y Picazo, María Victoria (2007) *Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas*, en www.caei.com.ar accesado el 10 de julio de 2013.

(2007b) *Argentina, 2007. Reflexiones sobre el modelo de inserción*, en www.caei.com.ar accesado el 10 de julio de 2013.

Torres, Antonio (circa 2009) “Instrumento Militar argentino del futuro”. *Revista de la Defensa* N° 5. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina, pp. 54-67.

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

Zahariadis, Nikolaos (2007) “The multiple stream framework: structure, limitations, prospects”, en Sabatier, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 65-92.

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

Legislación Nacional

Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, 1988.

Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, 1992.

Ley N° 24.429 del Servicio Militar Voluntario, 1995.

Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 1998.

Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, 2001.

Decreto N° 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”.

Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”.

Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”.

Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional”.