FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

TÍTULO DE LA TESIS: Aporte sudamericano para la paz: un estudio comparado de las motivaciones para la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas de Argentina y Brasil en el período 1991-2016.

AUTOR: Juan Ignacio Percoco

DIRECTORA: Dra. María Elena Lorenzini

FECHA: 29/11/2023

Resumen:

El despliegue de cascos azules de Naciones Unidas representa, al día de hoy, una muestra cabal de la voluntad de la comunidad internacional por atender a las crisis de seguridad emergentes en todo el mundo. Con más de 70 años de historia y una envergadura en el terreno que solo es eclipsada por el ejército de los Estados Unidos, las operaciones de mantenimiento de la paz han despertado el interés de la comunidad académica.

Sin embargo, en la extensa bibliografía que se ha elaborado en torno a este fenómeno, hemos identificado una serie de dificultades a la hora de responder una pregunta fundamental ¿qué motiva a un Estado a comprometer tropas y recursos en estas operaciones? Si bien desde los diversos paradigmas de las Relaciones Internacionales se ha intentado arribar a una respuesta parsimoniosa, en este trabajo nos inclinamos a pensar que el camino al entendimiento es multidimensional, por lo que desarrollamos un marco analítico ecléctico propio.

Para dar cuenta de esta postura en esta tesis buscamos analizar de manera comparativa las motivaciones de Argentina y Brasil a la hora de participar en operaciones de mantenimiento de la paz durante el período comprendido entre 1991 y 2016. A lo largo de este trabajo nos interrogamos sobre el lugar que estas operaciones han ocupado en la política exterior de ambas naciones y en la percepción de sus líderes, así como, cuál ha sido su integración en la política de defensa de estos países.

De tal manera, sostenemos que las principales motivaciones que impulsaron a Argentina y Brasil a participar en operaciones de mantenimiento de la paz, en el periodo estudiado, fueron el deseo de prestigio, la demostración de compromiso con los asuntos de la seguridad internacional y la búsqueda de posiciones favorables en los foros internacionales. No obstante, al examinar cada caso, planteamos que la participación de Argentina en dichas operaciones estuvo motivada hacia un férreo alineamiento con occidente en los 90, mientras que en los 2000 la motivación se encaminó para reforzar su política de integración regional. De la misma manera, sostenemos que estos despliegues operaron como un aliciente material y simbólico para unas Fuerzas Armadas atravesadas por el desprestigio y desfinanciamiento de una transición a la democracia por colapso. Por otro lado, en el caso de Brasil, estas motivaciones estuvieron orientadas a garantizar posiciones de liderazgo para el país (tanto regionales como globales), con la aspiración de asentarse como potencia a nivel internacional. En este caso, a diferencia de Argentina, las capacidades políticas de unas Fuerzas Armadas poderosas, tanto en términos materiales como simbólicos en el país, influyeron en la evolución de la participación.

Abstract:

The deployment of UN blue helmets represents, to this day, ample proof of the international community's commitment towards addressing emerging international security crises around the globe. With more than 70 years of history and an operational scale on the ground eclipsed only by the United States military, peacekeeping operations have attracted the interest of the academic community.

However, in the extensive literature that has been developed around this phenomenon, we have identified a number of difficulties when it comes to answering a fundamental question: what motivates a state to commit troops and resources to these operations? Although the various paradigms of International Relations have attempted to arrive at a parsimonious answer, in this investigation we are inclined to think that the path to understanding is multidimensional, so we have developed an eclectic analytical framework of our own.

In this thesis we seek to analyze comparatively the motivations of Argentina and Brazil when participating in peacekeeping operations during the period between 1991 and 2016. Throughout this work we inquired about the place that these operations have occupied in the foreign policy of both nations and in the perception of their leaders, as well as what has been their integration in the defense policy of these countries.

Thus, we contend that the main motivations that drove Argentina and Brazil to participate in peacekeeping operations over the period under study were the desire for prestige, the demonstration of commitment to international security issues, and the search for favorable positions in international fora. However, in examining each case, we argue that Argentina’s participation in such operations was motivated by a strong alignment with the West in the 1990s, while in the 2000s the motivation was to reinforce its regional integration policy. Likewise, we argue that these deployments operated as a material and symbolic incentive for an Armed Forces affected by the discrediting and defunding of a collapse transition to democracy. On the other hand, in the case of Brazil, these motivations were aimed at guaranteeing leadership positions for the country (both regional and global), with the aspiration of establishing itself as an international power. In this case, unlike Argentina, the political capabilities of a powerful Armed Forces, both in material and symbolic terms in the country, influenced the evolution of participation.

AGRADECIMIENTOS

Existe una fantasía en torno a la investigación y escritura que la piensa como una labor solitaria. La imagen que se suele conjurar es la de una persona aislada en su mundo, sola con su texto, un individuo acometiendo su tarea. Si bien hay algo de verdad detrás de esto, creo que realmente lo único que hace es ocultar otra parte de la historia. El trabajo que acompaña estas palabras hubiera sido imposible sin una comunidad de cuidado, cariño, acompañamiento y apoyo que me sostuvieron a través de estos años. Estas palabras son un humilde reconocimiento a esas personas a quienes les debo tanto.

A la Dra. María Elena "Male" Lorenzini, directora, consejera, psicóloga por momentos y amiga desde hace más de 15 años. Está tesis no existiría sin ella.

A la Dra. Gladys Lechini por sus consejos y recomendaciones. Asimismo, a toda el área de posgrado de la FCPOLIT en Rosario por la paciencia.

Al Dr. Marcelo Saguier y la Dra. Mariela Cuadro por haberme abierto las puertas al Área de Estudios Internacionales de la UNSAM. A través de su empuje y dedicación han creado un espacio de trabajo, discusión y reflexión del que me enorgullece formar parte. Sus aportes, junto con los de otros colegas del Área, han nutrido grandemente a este trabajo.

A Ángeles Rodríguez y todo el equipo de la Universidad Austral por el espacio que me han brindado a lo largo de los años.

A Said Chaya por haber sido un incondicional desde hace más años de los que nos gustaría admitir, y a Carolina Martínez por las lecturas, las risas y las catarsis. Los cursos del doctorado no hubieran sido lo mismo sin ustedes.

A Martin, Nicolás, Mariano, Belén y todos los amigos del GJI (Mariel, Melina y Franco) quienes fueron los que sostuvieron mi cordura a base de risas y anécdotas. A Virginia Labiano por escuchar y aconsejar siempre.

A mí familia por ser una fuente de apoyo incondicional a lo largo de los años.

A Achu, mi compañera, amiga e inspiración. Su cariño, paciencia, fortaleza, resiliencia y capacidad de soñar han sido un faro que me ayudaron a encontrar el camino.

A todos aquellos que han caminado a mi lado parte del camino. Han formado quien soy hoy en día y siempre tendrán mi eterno agradecimiento.

Finalmente, a la UNR y la educación pública, gratuita y de calidad que me formó. Ojalá que todos sus hijos e hijas sepamos apreciar el privilegio que se nos ha brindado y podamos defenderlo para aquellas nuevas generaciones que deseen hacer grande a nuestra nación.

INDICES

INTRODUCCIÓN **1**

CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO **14**

El realismo y el estudio de las operaciones de mantenimiento de la paz **14**

Aportes desde el liberalismo para el estudio de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz **19**

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo el prisma del constructivismo **22**

Una propuesta de análisis multicausal y multidimensional **25**

El marco de análisis propuesto 39

Dimensión política 40

Contexto Externo 41

Contexto Doméstico 42

Identificación del interés nacional 42

Dimensión institucional 43

Régimen político doméstico 44

Fuerzas Armadas 44

Dimensión ideacional 45

Identidad y cosmovisión 45

Concepciones de la Defensa 47

CAPÍTULO II – A WHOLE NEW WORLD: ARGENTINA Y BRASIL ANTE EL "MOMENTO UNIPOLAR" **49**

Contexto internacional post Guerra Fría **49**

La seguridad internacional en un contexto "unipolar" 52

La evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz en la inmediata post Guerra Fría 54

La región en contexto 55

El panorama de seguridad en Latinoamérica 57

Argentina **59**

La presidencia de Carlos Saúl Menem 59

Configuración del Escenario Doméstico 59
La configuración de una gobernabilidad neoliberal 61
La política de Defensa 63
Avances y límites del control civil de las Fuerzas Armadas 63
Diagramación de la defensa: entre los primeros proyectos democráticos y el ajuste neoliberal 65
Principales hitos y orientaciones de la política exterior 71
La política exterior de Menem 71
La percepción menemista del Sistema Internacional 72
Objetivos y estrategias de la política exterior 74
Seguridad Internacional 78
Participación argentina en operaciones de mantenimiento de la paz 82
La presidencia de Fernando De la Rúa 86
Configuración del escenario doméstico 86
El agotamiento de un modelo 88
La gestión de la defensa 90
Principales hitos y orientaciones de la política exterior 95
La agenda de seguridad internacional 99
La participación en operaciones de mantenimiento de la paz 101

Brasil 103
Las presidencias de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco 103
Configuración del escenario doméstico 103
El "vuelo corto" de Collor de Mello 103
El interregno de Itamar Franco 106
Política de defensa 109
Política de Defensa de Collor 110
El "regreso" de los militares con Itamar 112
Principales hitos y orientaciones de la política exterior 114
El optimismo liberal de Collor de Mello 115
La ¿nueva? política exterior de Itamar 119
Acciones de política exterior 122
La presidencia de Fernando Henrique Cardoso 126
Configuración del escenario doméstico 126
La hegemonía del "Plan Real" 126

La progresiva institucionalización de la defensa en Brasil 128
Creación del ministerio de defensa 131
Principales hitos y orientaciones de la política exterior 133
Objetivos y medidas 134
La seguridad internacional para el Brasil de los 90 137
Participación de Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz 140

CAPÍTULO III – EL "ASCENSO DEL RESTO" EN EL CONO SUR: ARGENTINA Y BRASIL EN LOS AÑOS DE LA "MAREA ROSA" 147

El contexto internacional en el cambio de siglo 147
La seguridad internacional a través del prisma de la "guerra global contra el terror" 151
Las operaciones de mantenimiento de la paz en el Siglo XXI 153
La región en contexto 155
Acerca de la seguridad regional 158

Argentina 160
Configuración del escenario doméstico 160
Del "purgatorio" a la hegemonía kirchnerista 160
El interregno de Eduardo Duhalde 160
Las gestiones kirchneristas 162
Política de Defensa 167
Un delicado balance en los años de la crisis 167
Con un ojo en el pasado y otro en el futuro 169
Un impulso renovado en la gestión de la defensa 170
Principales hitos y orientaciones de la política exterior 177
La construcción de un nuevo modelo de inserción internacional 177
Una política exterior de emergencia 177
Pensar al mundo en argentino… 179
Los años de Néstor Kirchner 183
La proyección internacional de Cristina Fernández de Kirchner 186
La seguridad internacional de la Argentina del Siglo XXI 192
El rol de las operaciones de mantenimiento de la paz en el nuevo modelo de inserción 197

Brasil 201

Configuración del escenario doméstico 201

El ascenso del PT al poder 201

Las presidencias de "Lula" da Silva 203

Las presidencias de Dilma Rousseff 205

Claroscuros de la política de defensa del PT 209

Principales hitos y orientaciones de la política exterior 221

La proyección internacional del Brasil de "Lula" 224

La (retraída) política exterior de Dilma Rousseff 229

La voz de Brasil en la agenda de seguridad internacional 231

La participación "altiva y activa" de Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz 238

CAPÍTULO IV – ARGENTINA Y BRASIL EN EL ESPEJO 245

Cómo, Dónde y Cuándo… 245

La Ley y la Doctrina 281

Argentina y Brasil en el espejo..... 301

CONCLUSIONES 321

BIBLIOGRAFÍA.....334

INDICES DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADRO 1 - MARCO DE ANÁLISIS 40
CUADRO 2 - SÍNTESIS MISIONES - ARGENTINA Y BRASIL 263
CUADRO 3 - NORMAS Y DOCUMENTOS DE LA DEFENSA - ARGENTINA 281
CUADRO 4 - NORMAS Y DOCUMENTOS DE LA DEFENSA - BRASIL 282
CUADRO 5 - MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS - ARGENTINA Y BRASIL 292
GRÁFICO 1 - MISIONES ACTIVAS 1990-2002 267
GRÁFICO 2 - MISIONES ACTIVAS 2003-2016 267
GRÁFICO 3 - PARTICIPACIÓN ARGENTINA POR REGIÓN 269
GRÁFICO 4 - PARTICIPACIÓN BRASIL POR REGIÓN 269
GRÁFICO 5 - DESPLIEGUE TOTAL POR REGIÓN - ARGENTINA Y BRASIL 270
GRÁFICO 6 - TOTAL EFECTIVOS DESPLEGADOS 1990/2001 273
GRÁFICO 7 - TOTAL EFECTIVOS DESPLEGADOS - 2002/2016 272
GRÁFICO 8 - DESPLIEGUE POLICÍAS - 1990/2016 274
GRÁFICO 9 - DESPLIEGUE TROPAS - 1990/2016 275
GRÁFICO 10 - DESPLIEGUE OBSERVADORES MILITARES - 1990/2016 276
GRÁFICO 11 - TOTAL DESPLEGADO Y MISIONES ACTIVAS - ARGENTINA 1990/2002 277
GRÁFICO 12 - TOTAL DESPLEGADO Y MISIONES ACTIVAS - ARGENTINA 2003/2016 278
GRÁFICO 13 - TOTAL DESPLEGADO Y MISIONES ACTIVAS - BRASIL 1990/2002 279
GRÁFICO 14 - TOTAL DESPLEGADO Y MISIONES ACTIVAS - BRASIL 2003/2016 280

Introducción

Las Naciones Unidas (NU) nacieron, en 1945, con el mandato primordial de "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra" (Naciones Unidas, 1945). Para lograr dicho objetivo se diseñó una arquitectura de seguridad colectiva y se colocó en el pináculo de esta al Consejo de Seguridad (CdS), el cual se erige como el ámbito por excelencia para la discusión y resolución de estas cuestiones, y cuya responsabilidad fundamental es "mantener la paz y la seguridad internacional" (Naciones Unidas, 1945). Para la persecución de tan alto fin, los miembros fundadores de la organización le otorgaron a la misma un amplio abanico de instrumentos políticos y diplomáticos contenidos principalmente en el capítulo VI (el cual hace referencia al "Arreglo Pacífico de Controversias") y en el capítulo VII (el cual trata la "Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión").

A pesar de todo lo mencionado anteriormente, la figura de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs) no aparece expresamente en el articulado de la Carta de Naciones Unidas, el documento fundacional de la organización. Estos despliegues surgieron de manera *ad hoc* en el fragor de la Guerra Fría ante las serias dificultades del Consejo de Seguridad (como consecuencia de la disputa bipolar) de cumplir estrictamente sus funciones en esa área de cuestiones. En esencia, este mecanismo, que con el tiempo se ha convertido en la manifestación más gráfica del compromiso de las NU en pos de la paz mundial, se originó para contener las diferentes exteriorizaciones del conflicto entre Este y Oeste.

Desde sus orígenes a la fecha, la modalidad, alcance y mandatos de estas misiones han cambiado y mutado significativamente en todos los escenarios en donde se han desplegado (Kenkel, 2013b; Mishra, 2013). La postura oficial de las NU considera que las OMPs comenzaron con el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO)[1] enviado a Palestina en 1948. El UNTSO fue creado por la resolución 50 del Consejo. El CdS en dicha resolución, llama a la finalización de las hostilidades y decide enviar observadores militares a supervisar el armisticio entre Israel y sus vecinos árabes facilitado por el Conde Bernadotte. Sin embargo, desde otras perspectivas (Kenkel, 2013b) se considera en realidad a la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I) como la primera operación de mantenimiento de paz de la organización. La UNEF, que fue desplegada en la península del Sinaí entre 1956 y 1967 fue la primera operación armada de las NU.

[1] A menos que se indique lo contrario, en este trabajo consignamos el nombre completo de la misión en la traducción oficial de Naciones Unidas al español y las siglas en el idioma original de la misma, el cual suele ser inglés (mayoritariamente), francés o español.

Las particularidades de la Guerra Fría llevaron a que los despliegues de Naciones Unidas revistan características muy delimitadas. Los conflictos en los cuales se realizaban los mismos eran de corte westphaliano, en donde la guerra que se llevaba adelante podía ser leída bajo el prisma clausewitziano. Lo anterior significa que hablamos de Estados que llevan a cabo una guerra moderna con tropas identificadas y frentes de batallas claros, en ese marco, los cascos azules de la institución fungían roles de interposición de fuerza, separando a las partes en conflicto luego de la firma de un armisticio. Este esquema colapsa junto con la caída de la Unión Soviética y el resurgimiento de tensiones intraestatales que propician tipos de conflictos más irregulares. Provocados por disputas nacionalistas, étnicas o religiosas, insertos en un marco donde se establecen circuitos económicos ilegales asociados a la continuidad del conflicto, las tropas de NU comenzaron a modificar tanto sus prácticas como la forma en la cual analizaban y planteaban las operaciones.

El proceso de reflexión doctrinaria comienza con la obra de Boutros-Boutros Gali y su informe "Una Agenda para la Paz" (1992). Esta labor implicó la elaboración de un marco conceptual en donde se avanzó con una tipificación que nos alcanza hasta la fecha. Entre los conceptos desarrollados podemos rescatar a la "diplomacia preventiva" como herramienta que apunta a contener las controversias antes de que surjan; el "establecimiento de la paz" como el empleo de los medios pacíficos necesarios para que las partes lleguen a un acuerdo; "mantenimiento de la paz" como el despliegue de NU en el terreno realizado con el consentimiento de las partes para sostener los términos del acuerdo de paz; "consolidación de la paz" como el término que hace referencia a las prácticas encaminadas a sostener y consolidar la paz alcanzada. Finalmente, en 1995, con el "Suplemento para la Agenda para la Paz" se incorpora el concepto de "imposición de la paz" para hacer referencia a las medidas militares llevadas adelante sin consentimiento de las partes en cuestión ante una amenaza de la seguridad internacional o acto de agresión (Boutros-Ghali, 1995) y se precisa a las OMPs como

> una operación que involucra personal militar, pero sin poderes de imposición, llevada a cabo por las Naciones Unidas para ayudar a mantener o restablecer la paz y seguridad internacional en áreas de conflicto. Estas operaciones son voluntarias y están basadas en el consentimiento y la cooperación. Mientras que involucran el uso de personal militar, ellas alcanzan sus objetivos no por la fuerza de las armas, y por lo tanto contrastan con las acciones coercitivas de las Naciones Unidas. (Boutros-Ghali, 1995, p. 4)

Dicho desarrollo doctrinario será el puntapié inicial de un proceso donde tanto las NU como los Estados miembros se darán la tarea de pensar y pensarse en relación con las operaciones de paz. De la misma manera, el "optimismo liberal" (Snyder, 1990) que permeó la época se vio reflejado en una explosión dramática de la cantidad de operaciones de paz desplegadas por las NU. El despliegue de cascos azules pasó de 11.121 tropas a principios de 1988 a un pico de 78.111 en octubre de 1994 (Naciones Unidas, 2023a).

En la actualidad, NU despliega sus operaciones en escenarios dinámicos y extremadamente complejos, atravesados por instancias de colapso estatal y luchas intestinas. En tal sentido, los conflictos donde se pueden encontrar cascos azules no solo responden a lógicas domésticas, sino que también se interrelacionan con fenómenos transnacionales como el terrorismo y el crimen organizado. La letalidad y virulencias de estos campos de batalla se puede observar tanto en el incremento de la violencia generalizada ejercida contra los civiles como por el aumento de bajas en combates de los *peacekeepers* desplegados. Atendiendo a estos escenarios, las respuestas de NU han sido igual de diversas. Desde misiones tradicionales de separación de fuerzas hasta grandes operaciones multidimensionales donde los Estados aportantes de tropas (TCCs por sus siglas en inglés) se hacen cargo no solo de brindar asistencia para la seguridad, sino que, a su vez, toman las riendas de la reconstrucción de todas las instituciones que forman parte de un Estado moderno.

Pero no solo la naturaleza de los conflictos y la modalidad de la respuesta de la comunidad internacional ha cambiado con los años. Si analizamos la evolución de los principales aportantes también vamos a percibir una realidad muy diferente a la existente en la Guerra Fría. En los periodos iniciales de las OMPs y durante la Guerra Fría, "potencias medias occidentales" como Canadá, Finlandia, Irlanda, Noruega y Suecia, junto con importantes naciones no alineadas como la India, se hallaron entre los principales proveedores de cascos azules. La función de las naciones occidentales fue central en la conceptualización y operacionalización de las OMPs de NU (Bellamy & Williams, 2013a, p. 40), realizando importantes contribuciones a casi todas las operaciones creadas durante la disputa bipolar (Heaslip, 2006; Jakobsen, 2006). Esta presencia se sostuvo en los primeros años de la post Guerra Fría. No obstante, las traumáticas experiencias en la ex Yugoslavia, Ruanda y Somalia tuvieron un impacto inmediato en la voluntad de los Estados y la organización a la hora de comprometer efectivos en nuevas operaciones. Las naciones occidentales, especialmente, desarrollaron un fuerte rechazo a desplegarse bajo la bandera de las NU y hasta el día de hoy no volvieron a recuperar los niveles de participación del periodo 1990-95. El resurgir del

mantenimiento de la paz en los primeros años del Siglo XXI se caracterizó por la preeminencia de *peacekeepers* provenientes del Sur Global. Al 2019, estos aportes representan más del 91% del total de efectivos desplegados, siendo un 47% aportes provenientes de naciones africanas (Naciones Unidas, 2023a). Durante el transcurso de la evolución de esta área particular del desarrollo del sistema de NU los países del Cono Suramericano, y en particular Argentina y Brasil, han tenido una participación destacada. Formando parte desde las primeras misiones del organismo, y manteniendo una presencia continua en despliegues bajo la bandera de NU, los mismos han realizado un aporte concreto a la paz y seguridad internacional (Kenkel, 2013c).

Al día de hoy, la envergadura del despliegue de OMPs de NU solamente es eclipsada por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Como no podía ser de otra manera, un fenómeno de esta envergadura ha recibido una nutrida atención por parte de los académicos de las Relaciones Internacionales. Es así como podemos señalar un conjunto de autores (Doyle, 2001; Kenkel, 2013b; Neack, 1995; Ramsbotham & Woodhouse, 1999; Segal, 1995; Shimizu & Sandler, 2002) que retoman la idea coxiana de "enfoques de resolución de problemas" (Cox, 2013) y analizan la evolución histórica de las OMPs, sus límites, herramientas, estrategias y enfoques de implementación política. Por otro lado, identificamos aportes desde perspectivas críticas como las de Roland Paris (1997, 2002, 2004, 2010), Oliver Richmond (2012, 2016) y David Chandler (2006, 2010, 2014) quienes ponen el foco en la noción de paz liberal, cómo ésta moldeó a las operaciones de paz y sus límites, junto con las lecturas de Michael Pugh (2003, 2005, 2014), quien realiza un análisis desde la economía política de las intervenciones internacionales. A su vez, un número de críticas recientes ha emergido (Cunliffe, 2015; Mac Ginty, 2010), incluyendo a autores provenientes de la academia brasileña (Esteves et al., 2019; Fernández Moreno et al., 2012), que han encarado lecturas postmodernas y postcoloniales de las intervenciones y operaciones de paz en las cuales se hace hincapié en las mismas como dispositivos de gubermentalidad y mecanismo de perpetuación de prácticas imperialistas racializadas.

Sin embargo, notamos en la bibliografía una serie de falencias a la hora de desarrollar una de las preguntas más importantes en torno a esta cuestión ¿Por qué los Estados envían tropas a estas operaciones? ¿por qué un Estado opta por poner a disposición de las Naciones Unidas tropas y equipamiento militar para garantizar la paz y seguridad en una nación extranjera?

Como vemos en este trabajo, a lo largo de los años han existido sucesivos intentos de conformar una teoría general que explique las contribuciones a las operaciones de paz de NU,

que brinde una respuesta a esa simple pregunta. Podemos argumentar que esta búsqueda ha estado motivada por características propias de la estructura de incentivos profesionales de las Relaciones Internacionales académicas (Barkin, 2010, p. 150), así como por la dinámica de disputa paradigmática que se ha dado dentro del campo teórico de las mismas (Lake, 2013). No obstante, estos intentos de alcanzar cierta parsimonia teórica han demostrado ser incapaces de dar cuenta de las amplias variaciones en los comportamientos de los Estados debido a la dependencia explicativa de solo uno o dos factores causales. Lo anterior se presenta como una limitación considerable, dado que decisiones de política exterior de esta magnitud, son moldeadas por la dinámica de interacción entre fuerzas políticas domésticas, intereses burocráticos, factores idiosincráticos y percepciones de los líderes, contextos y culturas de seguridad regionales, sin mencionar elementos sistémicos a nivel internacional, así como los factores provenientes del lado de la demanda (Sotomayor Velázquez, 2010a).

Ante este estado de cosas, la pregunta que atraviesa esta tesis se plantea de la siguiente manera *¿cuáles han sido las principales motivaciones que impulsaron la participación de Argentina y Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de Naciones Unidas en el período comprendido entre 1991 y 2016?* De esta pregunta problemática principal se desprenden un conjunto de interrogantes específicos. En principio nos interrogamos sobre *¿Cuáles han sido los rasgos centrales que caracterizaron la participación de Argentina y Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz? ¿Qué lugar ocupan estas operaciones dentro de la política exterior de ambas naciones? ¿De qué manera son percibidas estas operaciones por los tomadores de decisiones?* La participación histórica de Argentina y Brasil en OMPs refleja una dimensión relevante de su política exterior. En este trabajo consideramos que esta participación se conecta intrínsecamente con la proyección internacional y la dimensión de seguridad de ambas naciones. La contribución a las OMPs se erige como una extensión de sus estrategias diplomáticas, y en este sentido, conocer el lugar que asignan a estas operaciones resulta de vital importancia. Esto se relaciona estrechamente con los intereses y objetivos que ambos países buscan alcanzar en el sistema internacional. La manera en que se involucran en estas operaciones y los recursos que destinan para ellas brindan un panorama más completo de su enfoque hacia la seguridad global y la diplomacia multilateral. Además, estas operaciones no solo tienen un impacto a nivel internacional, sino que también son interpretadas y valoradas internamente por los tomadores de decisiones. La percepción de las OMPs por parte de los líderes políticos revela cómo se consideran los beneficios y desafíos asociados con la participación en estas misiones. Determinar si existe un

consenso en torno a la importancia estratégica de las OMPs, si son consideradas herramientas eficaces para alcanzar objetivos internacionales y si existen debates o discrepancias en relación con su ejecución, contribuye a comprender su lugar en la política exterior de Argentina y Brasil.

La participación de Argentina y Brasil en OMPs se inserta no solo en su política exterior, sino también en sus enfoques de defensa, por lo que nos preguntamos *¿Qué lugar han ocupado estas operaciones en las doctrinas de defensa de dichos Estados? ¿Cómo han interactuado con las demás funciones que cumplen las Fuerzas Armadas de dichos países?* Estas operaciones no pueden ser analizadas de manera aislada, ya que suelen formar parte de una estrategia más amplia. Por lo tanto, buscamos comprender si las OMPs son consideradas como una parte integral de las políticas de seguridad de estos Estados y cómo se insertan en sus concepciones de la defensa. Este camino nos puede brindar una visión más completa de la importancia estratégica que se asigna a las OMPs en la política nacional. Por otro lado, estos despliegues no existen en un vacío, sino que deben armonizarse con las otras tareas que las Fuerzas Armadas cumplen. De tal manera, buscamos entender si existe una sinergia efectiva entre las distintas responsabilidades militares y la participación en OMPs.

Finalmente, nos preguntamos *¿En qué tipo de despliegues han participado con mayor frecuencia Argentina y Brasil? ¿Qué recursos han empleado para este tipo específico de operaciones? ¿Cuáles han sido los desarrollos legislativos que han acompañado estos despliegues? ¿Cuál ha sido el corpus doctrinario específico elaborado para la participación en las mismas?* Estas preguntas nos permiten profundizar aspectos centrales de los despliegues de ambas naciones. La exploración de los despliegues más frecuentes no solo revela patrones geográficos, sino que también proporciona una ventana hacia los intereses regionales y globales que motivan sus contribuciones en OMPs. Esta perspectiva contextual permite evaluar cómo se alinean con las prioridades y objetivos de política exterior. El análisis de los recursos empleados nos permite comprender como se han adaptado las capacidades militares de ambas naciones a las necesidades de las OMPs. Mientras que conocer los marcos normativos y doctrinarios nos permiten entender como estos países conceptualizan estas operaciones y sus roles en ellas.

A modo de conjetura sostenemos que las principales motivaciones que impulsaron a Argentina y Brasil a participar en operaciones de mantenimiento de la paz, en el periodo comprendido entre 1991 y 2016, fueron el deseo de prestigio, la demostración de compromiso con los asuntos de la seguridad internacional y la búsqueda de posiciones favorables en los foros

internacionales. No obstante, al examinar minuciosamente cada caso, inferimos que la participación de Argentina en dichas operaciones estuvo fuertemente motivada por la búsqueda de articular esas dimensiones orientándolas a un férreo alineamiento con occidente en los 90, mientras que en los 2000 la motivación se encaminó para reforzar su política de integración regional. De la misma manera, podemos pensar que estos despliegues operaron como un aliciente material y simbólico para unas Fuerzas Armadas atravesadas por el desprestigio y desfinanciamiento de una transición a la democracia por colapso. Por otro lado, en el caso de Brasil, presumimos que estas motivaciones estuvieron orientadas a garantizar posiciones de liderazgo para el país (tanto regionales como globales), con la aspiración de asentarse como potencia a nivel internacional. En este caso, a diferencia de Argentina, suponemos que las capacidades políticas de unas Fuerzas Armadas poderosas, tanto en términos materiales como simbólicos en el país, pudieron influir en la evolución de la participación.

De tal manera, el *objetivo general* de este trabajo consiste en analizar de manera comparativa las motivaciones de Argentina y Brasil a la hora de participar en operaciones de mantenimiento de la paz durante el período comprendido entre 1991 y 2016. De este objetivo general derivamos una serie de *objetivos específicos*. En primer lugar, nos proponemos examinar las tendencias internacionales del período 1991-2003 y 2003-2016. Este objetivo nos proporciona un contexto histórico esencial, a través del cual revelamos cómo los cambios en el panorama global influyeron en las motivaciones de Argentina y Brasil, así como los diversos niveles de permisibilidad condicionaron su acción internacional. En segundo lugar, buscamos caracterizar la configuración del escenario doméstico, así como los principales hitos y orientaciones de la política exterior de Argentina y Brasil en el periodo en cuestión. Mediante esta operación cognitiva aspiramos a dar cuenta de las principales dinámicas internas, las luchas de poder, la configuración de las coaliciones locales y los debates políticos que afectaron a las orientaciones de la política exterior en general y con relación a las OMP en particular. En tercer lugar, describir los rasgos centrales que caracterizaron la participación de Argentina y Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz, como manifestación de la política exterior de ambas naciones. Mediante este objetivo pretendemos plantear las distintas modalidades que los despliegues en OMPs tuvieron a lo largo de los años. Esas trayectorias nos ayudan a iluminar las prioridades de política exterior de los Estados, los compromisos con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y cómo estos se conjugaron con los marcos normativos de Argentina y Brasil. Sobre la base de esta labor predominante

descriptiva adquiriremos los elementos empíricos sobre los cuales edificaremos nuestra tarea comparativa. Finalmente, comparar similitudes y diferencias en la participación en OMPs de cada uno de estos Estados. Esta operación cognitiva hace converger los resultados derivados de los capítulos anteriores y nos permitirá enfocarnos en el desarrollo legislativo y doctrinario, los recursos comprometidos y los despliegues seleccionados en el período bajo estudio para concretar el trabajo comparativo de esta tesis.

Debido al problema de estudio utilizamos una metodología cualitativa, más específicamente su vertiente comparativa. La elección de este método se basa en las virtudes que brinda realizar un trabajo desde una perspectiva de una "n-pequeña" (Klotz & Prakash, 2008; Sartori, 1999; Sotomayor Velázquez, 2008; Tonon de Toscano, 2011). La misma permite el desarrollo de descripciones con mayores precisiones y detalles de un reducido número de casos de estudio. Sin embargo, no nos privamos de emplear datos cuantitativos cuando estos sean necesarios (Mancuso, 1999), a fin de enriquecer el análisis realizado. El uso del método comparado entonces nos permite trazar similitudes y diferencias en torno a las motivaciones que pudieron haber movilizado a los casos estudiados. Esto nos permite no solo reconstruir cómo ha evolucionado la participación de ambas naciones vis a vis, sino también testear la utilidad analítica del marco explicativo propuesto en el primer capítulo, el cual consideramos uno de los principales aportes de esta investigación.

La elección de Argentina y Brasil como casos de estudio para la presente investigación se encuentra sustentada en una serie de similitudes que habilitan la consideración de estos como casos comparables. En primer lugar, nos encontramos con dos países periféricos que comparten ciertas semejanzas en sus procesos políticos a lo largo de su historia, a pesar de las diferencias que existen entre sus trayectorias. En tal sentido, identificamos dos naciones que transitaron un proceso de transición a la democracia durante la década de los 80 y las consecuentes negociaciones en torno a la redefinición de las relaciones cívico-militares, un periodo de gobiernos alineados con los preceptos fundamentales del "Consenso de Washington" y las políticas de ajuste estructural durante la década de los 90 y, finalmente, un periodo "neodesarrollista" con una fuerte presencia del Estado en las áreas económicas y sociales durante las primeras décadas del Siglo XXI.

En segundo lugar, la elección específica de estos casos se encuentra fundamentada en la relevancia y peso relativo de Argentina y Brasil en el contexto regional sudamericano. Estas naciones han desempeñado roles significativos en la región y han tenido un impacto destacado en asuntos políticos, económicos y de seguridad en América del Sur, es más,

durante varias décadas ambos países disputaron el liderazgo en el subcontinente. Tanto Buenos Aires como Brasilia fueron artífices de diversos procesos políticos de concertación e integración latinoamericana, así como candidatos fuertes a representar a la región en los más importantes foros internacionales. Esta relevancia internacional da cuenta de Estados, que si bien son periféricos, denotan cierta presencia global por encima de la media.

Finalmente, ambas naciones han demostrado un nivel elevado de compromiso en las OMPs, manifestado tanto en la cantidad de misiones en las que han participado como en la constante duración de su involucramiento a lo largo del tiempo (Kenkel, 2013b). Esta coherencia y dedicación en su participación en operaciones de paz los convierte en casos sumamente pertinentes para un análisis exhaustivo.

Sin embargo, a pesar de la similitud en el compromiso que tanto Argentina como Brasil han demostrado en OMPs, resulta evidente que existen diferencias sustanciales en términos de intensidades, áreas geográficas, momentos históricos de mayor despliegue y tipologías de operaciones emprendidas por cada país. Estas variaciones subrayan la necesidad de emprender un análisis comparado riguroso para capturar la amplitud de estas divergencias y similitudes en un contexto más amplio. Para ser más específicos *¿Por qué siendo naciones tan similares notamos una participación más sustancial de Argentina durante la década de los 90, mientras que Brasil presentó un compromiso más bien simbólico?* De la misma manera, *¿a qué se debe que durante los gobiernos del "giro a la izquierda" durante los 2000 Brasil haya más que duplicado la participación argentina?* Consideramos que el camino para dar cuenta de estas preguntas se basa en el empleo comparativo de un marco de análisis multidimensional que arroja luz sobre las motivaciones, patrones y dinámicas de ambos casos.

El enfoque comparado que se plantea en este trabajo al estudiar la participación de Argentina y Brasil en operaciones de paz brinda una oportunidad valiosa para una exploración profunda de los factores determinantes, los objetivos estratégicos y las dinámicas políticas que motivan su compromiso en estas misiones internacionales. Este análisis podría contribuir de manera sustancial al avance del conocimiento en el ámbito disciplinario, proporcionando un modelo analítico para el estudio de otros casos, tanto a nivel regional como global.

Para examinar estas configuraciones, hemos establecido un *período temporal* que abarca desde 1991 hasta 2016. El punto de inicio corresponde a la etapa de pos Guerra Fría, mientras que el cierre de este período se ubica en el momento del *impeachment* de Dilma Rousseff, marcando así el término del ciclo político denominado "progresista" en nuestros casos de estudio. La elección de este periodo se encuentra respaldada por una serie de elementos

fundamentales que abarcan tanto factores sistémicos como domésticos. En torno al primero, este recorte temporal se fundamenta en la transición de la bipolaridad rígida característica de la Guerra Fría hacia un contexto internacional más dinámico y multifacético. Durante este período, se experimentó un incremento sustancial en las OMPs, que se convirtieron en un componente fundamental del escenario global, marcando una evolución significativa en su enfoque y alcance.

Asimismo, la selección de estos años se apoya en variables domésticas que refuerzan la pertinencia de este análisis. Durante este período, tanto Argentina como Brasil todavía lidiaban con sus procesos de transición hacia la democracia, lo que proporciona un marco propicio para examinar cómo estas naciones abordaron las cuestiones de seguridad y participación internacional. La discusión en torno al uso del instrumento militar, en un contexto de cambios políticos y sociales, adquiere relevancia al considerar los desafíos y oportunidades que ambas naciones enfrentaron en su toma de decisiones en relación con las OMPs.

Además, es importante resaltar que Argentina y Brasil experimentaron procesos políticos, sociales y económicos con notables grados de similitud durante este período. La elección de este intervalo temporal permite un análisis comparativo más preciso, ya que ambos países se encontraron ante dilemas similares en su trayectoria política, lo que facilita la identificación de patrones y motivaciones en su participación en operaciones de paz.

En conjunto, la justificación de este recorte temporal se basa en la interacción entre factores sistémicos y domésticos. Los cambios en el sistema internacional y las particularidades de la política interna en Argentina y Brasil durante este período hacen de estos años un marco idóneo para explorar la participación de ambos países en OMPs y comprender las dinámicas que subyacen en sus decisiones de política exterior y de defensa en este ámbito.

La *técnica principal de recolección de datos* que se emplea en este estudio es bibliográfica, complementada por la investigación en documentos oficiales, así como de discursos y declaraciones emitidas por los funcionarios más influyentes en el ámbito analizado. Este enfoque no se limita únicamente a documentos oficiales, sino que también incluye discursos y artículos académicos relevantes. Con el propósito de establecer una perspectiva comparativa sólida, se examinan minuciosamente normas, resoluciones, directivas, decretos y leyes de cada uno de los países seleccionados. Para llevar adelante su estudio, *las técnicas de análisis de los datos* serán el análisis crítico de la información recopilada junto con el análisis de contenido y discurso. En lo que respecta al análisis del discurso, la atención se centrará en

identificar aquellas cuestiones enunciadas por los actores principales, así como las que fueron omitidas. Debemos advertir, sin embargo, que el análisis documental y discursivo solo nos permite conocer aquello que fue manifestado y nos veda al "detrás de escena" del proceso de toma de decisiones.

Consecuentemente, se exploran los discursos y declaraciones de presidentes, cancilleres, ministros de defensa, altos mandos de las Fuerzas Armadas y miembros destacados del cuerpo diplomático de ambas naciones. Se presta especial atención a funcionarios de alto rango y expertos provenientes de las NU, cuyos puntos de vista y opiniones enriquecerán el análisis. En última instancia, se incorporan a esta investigación trabajos académicos relevantes que contribuyen al cimiento de investigaciones de casos previos, permitiendo así una perspectiva fresca y novedosa sobre el fenómeno en estudio.

Esta metodología garantiza un enfoque exhaustivo y riguroso en la recopilación y evaluación de información esencial. Al adoptar un enfoque comparativo y multidimensional, se busca ofrecer una contribución significativa al entendimiento más profundo del fenómeno en cuestión.

En función de lo mencionado en los objetivos de investigación de esta tesis, cuando se realiza el análisis comparativo de la participación en OMPs, propiamente dicha, se centra la atención en tres aspectos centrales: desarrollo legislativo, recursos comprometidos y despliegues. Por "desarrollo legislativo" entendemos todo el plexo normativo elaborado en torno a la cuestión en ambas naciones. De esta manera, el "desarrollo legislativo" comprende leyes y normas que hagan referencia directa a la cuestión tales como los documentos que establecen el marco de las relaciones cívico-militares así como aquellos vinculados al área de la defensa (jerarquía de las mismas, debates previos a su promulgación, etc.), rol de las instituciones formativas y de capacitación específicas a las operaciones de mantenimiento de la paz (año de fundación, programas académicos y de entrenamiento de los mismos, vinculaciones internacionales), espacio ocupado por las OMPs dentro de los documentos doctrinarios de las Fuerzas Armadas y aquellos emanados desde las instituciones civiles que las comandan. Por "recursos comprometidos" entendemos los recursos materiales y humanos que ambos Estados han puesto a disposición de NU. En este punto abarcamos principalmente las divisiones y unidades enviadas a las diferentes OMPs, así como cualquier "hardware" (armas, blindados, vehículos, aeronaves, material reubicable y de apoyo, etc.) especifico que valga la pena ser señalado. Por último, concebimos el término "despliegues" como las misiones en las que se optó por participar, y se procede a elaborar una enumeración exhaustiva de aquellas en las

cuales se concretó un despliegue. Ponemos especial énfasis en identificar la región geográfica donde se llevaron a cabo estas operaciones, realizamos una caracterización de los mandatos que las respaldaban, y mencionamos el tipo de conflicto en el cual se desarrollaron. Dentro de este contexto, examinamos el rol desempeñado por los efectivos y oficiales enviados a estas misiones. Procedemos a identificar las funciones llevadas a cabo por estos actores en el marco de las operaciones, así como su contribución al Estado Mayor de las misiones por parte de ambas naciones.

Para dar cuenta de esta investigación, hemos organizado este trabajo en cuatro secciones principales. El *primer capítulo* está centrado en la construcción de nuestro marco de análisis. Es así como en primera instancia presentamos los aportes disciplinares relevantes para nuestro objeto de estudio, para luego, edificando sobre sus fortalezas y falencias, construir una propuesta de análisis superadora que dé cuenta de múltiples dimensiones y variables.

En el *capítulo dos y tres*, abordamos una serie de cuestiones fundamentales para esbozar las dimensiones políticas, institucionales e ideacionales de Argentina y Brasil, así como su influencia en las motivaciones detrás de sus despliegues en OMPs en sintonía con nuestros primeros objetivos específicos. Acorde a lo que hemos desarrollado en nuestro marco de análisis, entendemos que la decisión de participar en despliegues de cascos azules puede ser el resultado de 3 factores principales. En tal sentido, ambos capítulos se estructuran de manera similar desarrollando aspectos de política interna y externa de cada uno de los Estados en una búsqueda para identificar ese conjunto de factores.

Al inicio de cada capítulo pintamos un panorama del sistema internacional para poder presentar los márgenes de permisibilidad que este presentó. Luego, en un primer momento, nos centramos en desarrollar la configuración del escenario doméstico caracterizando las dinámicas políticas que articularon las coaliciones de gobierno y su orientación internacional. A su vez, detallamos las características de la política de defensa y relaciones cívico-militares de cada uno de nuestros casos. En sintonía con los elementos liberales, realistas neoclásicos y constructivistas detallamos la actuación de estos grupos de interés en torno a nuestro objeto de estudio.

En un segundo momento, relatamos los principales hitos de la política exterior de cada nación. Aquí plasmamos las cosmovisiones y percepciones generales de los ejecutivos de política exterior para entender cómo estos conciben al mundo y el lugar de su país en el mismo. Conscientes de nuestro objeto de investigación hacemos hincapié en los aspectos relacionados a las políticas orientadas a la seguridad internacional. Es por afinidad temática

que ubicamos en este apartado a la participación de cada país en OMPs, sin embargo, vinculamos está cuestión con todo lo desarrollado previamente. Al finalizar cada capítulo ensayamos una recuperación de los principales hallazgos a la luz de las dimensiones pertinentes de nuestro marco de análisis.

En el *cuarto capítulo* de este estudio es donde consolidamos el trabajo comparativo, en consonancia con nuestro último objetivo específico. Este capítulo se compone de dos secciones claramente definidas. En la primera, llevamos a cabo un análisis exhaustivo y profundo de todas las misiones en las que se desplegaron y los recursos que cada país destinó a estas operaciones. Esta perspectiva comparativa se extiende igualmente a los documentos clave en el ámbito de la defensa de Argentina y Brasil. Aquí, resaltamos cómo se concibió la defensa en ambos países, identificamos las amenazas percibidas, examinamos los roles asignados a las Fuerzas Armadas y determinamos el lugar que ocuparon las OMPs en este panorama.

En la segunda sección de este capítulo, sintetizamos el desarrollo de nuestro estudio al aplicar de forma comparada los diversos elementos del marco de análisis que hemos construido. A través de este enfoque, identificamos los puntos críticos en los cuales se pueden ubicar las motivaciones primordiales que impulsan a cada uno de estos Estados a optar por participar en OMPs. Este capítulo culmina en la presentación de una visión integradora que conecta los hallazgos obtenidos en un análisis comparativo coherente y sólido.

Una vez realizado ese recorrido, la tesis cierra con un apartado final en donde se plantean las principales conclusiones de todo este trabajo, su aporte al campo disciplinar y nuevas avenidas de investigación que se abrieron y que justifican ser profundizadas.

Capítulo I – Marco Teórico

En este capítulo nos proponemos desarrollar los lentes teóricos que guían esta investigación. En un primer momento analizamos el tratamiento de las OMPs y las motivaciones de los Estados para participar en ellas han recibido dentro del debate teórico de las Relaciones Internacionales. Para esto, organizamos el recorrido partiendo desde el realismo para pasar por el liberalismo y terminar en el constructivismo. En este *racconto* revisamos los principales puntos focales de cada perspectiva para señalar tanto sus fortalezas como sus falencias y concluir en la necesidad de un enfoque ecléctico. En el segundo apartado de este capítulo avanzamos en nuestra propuesta de marco de análisis. Allí buscamos combinar elementos teórico-conceptuales de los diferentes paradigmas de las Relaciones Internacionales y así generar un enfoque multidimensional y pluricausal.

El realismo y el estudio de las operaciones de mantenimiento de la paz

Dado que las OMPs están relacionadas con la guerra y los conflictos, cabría suponer que los análisis realistas se manifestaran con vigor en este campo. Sin embargo, a pesar de que el mantenimiento de la paz afecta a las cuestiones más fundamentales del orden internacional (la paz y la guerra, el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, la cuestión de la autoridad y el poder del Estado) esta proximidad conceptual no ha suscitado un interés sostenido por parte de los pensadores realistas o de aquellos que están abiertos a este tipo de enfoques.

A grandes rasgos, el realismo al estudiar el mantenimiento de la paz se presentó sobre todo como sinónimo de burdo interés propio y, en el mejor de los casos, quizá como un correctivo a la retórica grandilocuente y clásicamente idealista que se adjuntó al mantenimiento de la paz en diferentes periodos (Cunliffe, 2020, p. 35).

El detallado examen empírico de Alan James (1990) sobre el mantenimiento de la paz fue un estudio nominalmente realista, en el sentido de que James mantuvo su foco sobre las cuestiones de interés y poder del Estado al examinar la formación y realización de una amplia variedad de OMPs De la misma manera, Laura Neack (1995) utilizó el realismo como sinónimo de “egoísmo” frente al “altruismo” al teorizar la participación de las potencias medias[2] en el mantenimiento de la paz.

[2] Como plantea Clarisa Giacaglia (2017, p. 428) en su origen, durante la Guerra Fría, el concepto de potencia media hizo referencia a naciones “occidentales, por lo general nórdicos, desarrollados y defensores de los

Una de las primeras falencias que podemos observar es que en estos estudios no se hizo ningún esfuerzo particular por desentrañar y diferenciar claramente los distintos niveles de análisis, como el nivel de unidad (comportamiento estatal) frente al nivel de sistema (efectos de orden internacional). Neack, por ejemplo, llamó la atención sobre el hecho de que los Estados escandinavos encargados del mantenimiento de la paz eran también prolíficos exportadores de armas. Así, contra toda lógica, Noruega y Suecia exportaban tanto cascos azules como material militar a la misma región propensa a los conflictos, en el momento de escribir esas líneas, Oriente Medio (Neack 1995, p. 188). Esta aparente paradoja podría a la vez contenerse y hacerse interesante en el contexto de un análisis realista, que podría contextualizar al mantenimiento de la paz como una política entre otras llevadas a cabo por Estados que buscan el poder y tienen intereses propios. Tal contradicción sería difícil de acomodar de manera significativa dentro de los estudios de mantenimiento de la paz a gran escala que pueden nominalmente dar cuenta del "interés propio" para explicar el comportamiento del mantenimiento de la paz, pero no contextualizarlo entre otros tipos de actividades estatales, como por ejemplo desarrollan Bove y Elia (2011).

Por su parte, los principales referentes del realismo no consideraron el fenómeno como un objeto de investigación relevante. Mearsheimer menospreció notoriamente el mantenimiento de la paz en su célebre artículo sobre la seguridad internacional tras la Guerra Fría, precisamente en el momento en que se habían depositado nuevas y enormes esperanzas en los esfuerzos de mantenimiento de la paz en África y los Balcanes (Mearsheimer, 1994). Es importante señalar el carácter preciso de la afirmación de Mearsheimer. En ella el autor no ofreció ninguna opinión particular sobre la eficacia del mantenimiento de la paz con respecto a los conflictos dentro de las pequeñas potencias o entre ellas, sino que afirmó que el mantenimiento de la paz era incapaz de suprimir los conflictos entre grandes potencias.

---

sistemas de Naciones Unidas y de Bretton Woods". Estas naciones operaban como promotoras de desarrollos sociales y económicos de las cuales las superpotencias se desentendían, al mismo tiempo que ejercían una función moderadora de las tensiones bipolares. Como referencia la autora, en el marco de la distensión durante la década de los 70 surgieron un grupo de naciones "que encabezaban la ofensiva del Tercer Mundo, demandaban un nuevo orden económico internacional, promovían la no-alineación y el fin de los bloques, levantaban temas como la paz y la igualdad en las relaciones internacionales" (Insulza en Giaccaglia, 2017, p. 429). Estas nuevas potencias, que también recibieron el nombre de "potencias regionales", incluían entre sus filas a la Argentina y Brasil. Finalmente la autora narra como de ese grupo, a principios del Siglo XXI, comenzaron a destacar un grupo más reducido de naciones que obtuvieron el mote de "poderes emergentes" destacando su crecimiento e impronta "no sólo [en] aspectos económicos, sino también elementos vinculados a la política doméstica y a la proyección internacional de un determinado país" (Giaccaglia, 2017, p. 430). De tal manera la autora define a estas nuevas potencias (entre la que ubicamos a Brasil específicamente) como aquellos Estados "que sobre la base de significativas capacidades materiales desarrolla un creciente activismo internacional en ámbitos multilaterales, tanto en su entorno regional más próximo, como en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. Asimismo, se autopercibe y es percibido por otros agentes como diferente tanto de las restantes unidades estatales (pequeñas o iguales), como de las grandes potencias tradicionales" (Giaccaglia, 2017, p. 434).

A pesar de que el mantenimiento de la paz no puede evitar los conflictos entre grandes potencias ni suprimir la condición de anarquía estructural en el orden internacional, también ha crecido de forma evidente en importancia y escala, hasta el punto de que las fuerzas de mantenimiento de la paz superan los despliegues militares globales de todos los Estados, individual y colectivamente, con la excepción de Estados Unidos. El veredicto de Mearsheimer sobre el mantenimiento de la paz ejemplifica los límites de la teorización realista con respecto al mantenimiento de la paz. Es decir, se remite a un nivel tan alto de generalidad que simplemente no logra captar gran parte del contenido de la actividad política global, incluso al mismo tiempo que puede ser indudablemente cierto.

Sin embargo, la competencia entre las grandes potencias a través de OMPs es un medio obvio para conectar directamente este fenómeno con la corriente "macroteórica" central de la disciplina. A la vez, las operaciones de paz como forma de intervención militar, y como escenario en el que las grandes potencias compiten por prestigio e intentan proyectarse al centro de la política internacional, son un medio excelente para extender la teorización realista a nuevas formas de seguridad internacional (Cunliffe, 2020, p. 45). En tal sentido, identificamos al realismo neoclásico como una escuela que puede proveer interesantes aportes.

A la hora de analizar las motivaciones de los Estados para participar en operaciones de paz, no es de sorprendernos que los estudios inspirados en el realismo hayan hecho foco en las dimensiones de seguridad y poder material derivado de la participación, al mismo tiempo que incorporaron elementos que referencian a la posición, status e influencia del Estado en el sistema internacional (Neack, 1995). Al decir de Grieco, el foco se encuentra en las ganancias relativas de la participación.

Como sostiene Findlay (1996, p. 8), los Estados envían tropas dado que satisfacen decididamente sus "intereses de seguridad nacional". En primer lugar, dado que las contribuciones al mantenimiento de la paz se entienden más como un ejercicio tradicional de política exterior que como un acto caritativo, se considera más probable que participen en operaciones de paz los Estados cuyos intereses se ven más favorecidos por el mantenimiento del status quo imperante que aquellos cuyos intereses favorecen un cambio fundamental. En segundo lugar, también es probable que los Estados proporcionen personal de mantenimiento de la paz como una "acción interesada para establecer, preservar o aumentar [su] posición y base de poder en el mundo". Por último, los relatos de inspiración realista apuntan a que los Estados proporcionan fuerzas de paz para influir en la toma de decisiones de las NU en su

propio beneficio. En palabras de Laura Neack (1995, p. 168), “estos Estados utilizan su control sobre la ONU para mantenerla fuera de regiones consideradas como sus propias esferas de influencia y, por tanto, controlables”.

De esta manera entendemos el porqué de potencias medias occidentales como Canadá, las naciones escandinavas o Australia han ocupado importantes posiciones como TCCs durante la Guerra Fría. Durante este periodo, dichos Estados calcularon que el mantenimiento del status quo internacional y el prestigio derivado de su participación serviría a sus intereses materiales. El despliegue de cascos azules sería un instrumento para aumentar su influencia en asuntos de seguridad internacional, así como habilitarlos a participar de “clubes” internacionales exclusivos o a acceder a una banca del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Bellamy & Williams, 2013b, p. 6). En el mismo sentido, podemos mencionar al trabajo de Khanna, Sandler & Shimizu (1998) que mencionan la posibilidad de que los Estados busquen contribuir de manera tal de acceder a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea (UE).

Lo anteriormente mencionado puede ser trasladado al análisis del accionar de los Estados del Sur Global. De tal manera, la participación de Estados como India, Nigeria o Brasil es explicada haciendo referencia a su fortalecimiento como potencias regionales o “emergentes” (Berman, 1998; Krishnasamy, 2001; Thakur, 1980).

Otros estudios se han centrado en los beneficios estratégicos que vienen asociados a la participación. Uzonyi (2015) presenta evidencia de que los Estados que tienen más probabilidades de experimentar flujos de refugiados como resultado de guerras civiles, tienen una mayor propensión a contribuir con fuerzas para el mantenimiento de la paz. En el mismo sentido, Bobrow y Boyer (1997) sostienen que países en la vecindad de una operación de paz de NU se benefician de la restauración de la estabilidad regional y por lo tanto poseen un incentivo obvio para participar. A su vez, Bove y Elia (2011) y Passmore, Shannon y Hart (2018) han resaltado las ganancias de seguridad y económicas nacionales y regionales que han motivado a los Estados a participar en OMPs. Kathman y Melin (2017), por su parte, sostienen que los estados obtienen externalidades de seguridad positivas al participar en operaciones de paz. Por un lado, NU ofrece entrenamiento y recursos a las Fuerzas Armadas que despliegan bajo su bandera, lo que significa un fortalecimiento de las capacidades militares de los estados aportantes. Por otro lado, permiten a Estados con un frágil control de las relaciones cívico-militares enviar a las unidades problemáticas fuera del territorio nacional.

Finalmente, y relacionado con una de las razones esgrimidas por Kathman y Melin (2017), se han planteado los incentivos económicos derivados directamente de la participación del país en OMPs. Estos incentivos se originan en los reembolsos que otorga NU a los TCC por su despliegue. Actualmente, dicho reembolso se ubica en torno a los $1.428 dólares por efectivo desplegado, monto que es igual para todos los TCCs. En ese marco, y como señalan Coleman y Nyblade (2018), los reembolsos son una ganancia para los Estados solo en condiciones muy específicas por lo que no actúan como motivación generalizable. Sin embargo, como han demostrado varios trabajos académicos (Bobrow & Boyer, 1997; Bove & Elia, 2011; Gaibulloev et al., 2009; Khanna et al., 1998) son una consideración clave para Estados del Sur Global de ingresos bajos y medios como Fidji, Indonesia, Malawi, Senegal, Bangladesh y Ghana. Este fenómeno ha llevado a algunos autores a hablar de la "mercenarización" de las operaciones de paz.

Las explicaciones de inspiración realista presentan varios problemas significativos. En primer lugar, no explican las variaciones en el comportamiento de las potencias medias y los países no occidentales que podrían beneficiarse del prestigio internacional.[3] Si las potencias medias promueven sus intereses participando en operaciones de paz, ¿qué explica la significativa variación en su comportamiento? Según los datos de Neack (1995), Canadá participó en diecisiete operaciones de paz de la Guerra Fría, mientras que los Países Bajos lo hicieron en siete y Bélgica sólo en cuatro. Por su parte, durante la década de los 90 también se observaron grandes diferencias entre los países nórdicos: Islandia apenas participó; Dinamarca contribuyó a un pequeño número de misiones y mostró una clara preferencia geográfica, pero cuando contribuyó desplegó un número significativo de tropas; la contribución de Finlandia fue similar a la de Dinamarca; Noruega contribuyó con un número significativo de personal a muchas misiones que estaban muy dispersas; Suecia también contribuyó a muchas misiones que estaban geográficamente dispersas, pero sus contribuciones tendieron a ser pequeñas (Andersson, 2008). El realismo clásico y estructural no pueden explicar por qué Estados con características similares (y, por tanto, presumiblemente con intereses similares) tienen historiales de mantenimiento de la paz tan diferentes (Bellamy & Williams, 2009).

En segundo lugar, hay pocas pruebas directas de que las decisiones de las contribuciones estén guiadas únicamente por el interés propio. A veces las pruebas apuntan en la dirección contraria (Bellamy & Williams, 2013b, p. 7). A falta de pruebas directas, el argumento de inspiración realista se basa en inferencias, siendo una de las más significativas la desigual

[3] Esto es observado por Arturo Sotomayor Velásquez (2010b).

distribución geográfica de las operaciones de paz, que se toma como prueba de que las grandes potencias protegen sus propias áreas de influencia de la participación de las NU mientras que utilizan a las NU en regiones disputadas (Bellamy & Williams, 2013b, p. 8).

Además, esta línea de argumentación puede resultar convincente en el hemisferio occidental y en Europa del Este durante la Guerra Fría, pero lo es mucho menos en otras regiones como África y el sudeste asiático. En estas últimas regiones, las agrupaciones regionales y las coaliciones ad hoc de Estados que participaron en operaciones de paz y la reticencia a buscar el mantenimiento de la paz a través de las NU fue tanto producto de las preocupaciones locales sobre el principio de no injerencia y las preferencias por las respuestas regionales como de la reticencia o el bloqueo de las grandes potencias (Bellamy & Williams, 2013b, p. 8). Por último, la afirmación inspirada en el realismo se contradice con el análisis que sugiere que era más probable que las NU desplegaran fuerzas de mantenimiento de la paz en conflictos internos en los que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad pensaban que estaban en juego sus intereses nacionales (Bellamy & Williams, 2013b, pp. 8-9).

En síntesis, al revisar los trabajos realistas en el estudio de las OMPs notamos la preeminencia de explicaciones materialistas y asociadas con los cálculos estratégicos y de seguridad. Estos aportes señalan descubrimientos importantes y presentan algunas hipótesis interesantes en sí mismas. Sin embargo, se quedan cortos al tratar de explicar variaciones entre Estados similares, lo que se debe, a nuestro entender, por no incorporar factores domésticos ni ideacionales.

En el apartado siguiente, exploramos qué contribuciones nos puede brindar la agenda de investigación liberal, y si esta nos propone un camino más prometedor para el análisis de nuestro objeto de estudio.

Aportes desde el liberalismo para el estudio de las operaciones de mantenimiento de la paz

Las características y valores intrínsecos de las OMPs de las Naciones Unidas han demostrado ser un terreno fértil para su estudio académico desde una perspectiva liberal. Las OMPs, al fin y al cabo, promueven la paz internacional, la creación de dinámicas políticas democráticas representativas y la constitución de mercados capitalistas abiertos como el camino para el desarrollo. No es de sorprender el porqué de la comodidad de los planteos liberales para analizar este fenómeno (Merke, 2021). En tal sentido, identificamos dos grandes corrientes de aportes para el estudio de las OMPs desde el campo liberal.

Una primera línea de trabajo dentro de los enfoques liberales son aquellos que, como el institucionalismo liberal, enfatizan las particularidades de la cooperación multilateral (en este caso las OMPs de Naciones Unidas) como mecanismos para distribuir los riesgos y costos, obtener ventajas de escala y eficiencia, proporcionar legitimidad política por medio de las funciones de legitimación de las organizaciones internacionales, entre otras funciones (Coleman, 2007). En esta línea, Joshi (2020) plantea que el grado de vinculación de un Estado con organizaciones e instituciones internacionales funciona como un indicador predictivo del nivel de compromiso de dicho Estado a las OMPs. En palabras del autor

> El tamaño de las contribuciones de mantenimiento de la paz del estado miembro de la ONU está determinado por el grado de arraigo en las instituciones neoliberales y la estructura y los incentivos creados por estas instituciones. Las instituciones neoliberales están jugando un papel importante en la promoción de la cooperación y la generación de bienes públicos globales. (Joshi, 2020, p. 20)

En sintonía con estos planteos, Monteleone (2011) y Gaibulloev et al (2009) afirman que las intervenciones en un área de escaso interés económico y estratégico de los miembros permanentes más activos parecen encontrar una justificación en la atención hacia la estabilidad y la paz como bien público mundial.

Vinculado a lo anterior, y matizando las afirmaciones de Joshi, podemos encontrar el trabajo de Bobrow y Boyer (1997) quienes argumentan que las OMPs son en realidad "bienes públicos impuros" o el aporte de Khanna, Sandler y Shimizu (1998) quienes consideran que deben ser entendidas como un "modelo de producto conjunto". Para estos autores, la provisión de un bien público global, en este caso la estabilidad y paz que brindan las OMPs, también generan como externalidad un conjunto de beneficios privados idiosincráticos que se acumulan específicamente para aquellos que ayudan a proporcionarlo (Boutton & D'Orazio, 2020). Lo anterior se erige como un camino intermedio por el cual las motivaciones egoístas y comunitarias, planteadas en las perspectivas realistas y liberales, puedan confluir en una explicación con un mayor grado de complejidad a las planteadas anteriormente. Sin embargo, el nudo explicativo de la misma continua estando en una actuación racionalmente interesada de los Estados como motivación primaria, lo que adolece de un fuerte sustento empírico, al mismo tiempo que no logra dar explicaciones sobre el origen de la variación entre Estados similares (Bellamy & Williams, 2013b, p. 13).

Un segundo conjunto de aportes liberales busca explicar las contribuciones nacionales a operaciones de paz de NU mediante una mirada al interior de los Estados. Acorde a lo

planteado por los autores de este grupo, las propuestas anteriores están limitadas por el hecho de que se centran en los intereses de los Estados, y presuponen que los gobiernos actúan en función de esos intereses racionales y exógenamente definidos. Al incorporar consideraciones políticas domésticas, y como estas pueden dar forma a la posibilidad de que un gobierno despliegue sus tropas bajo la bandera de las NU, estas investigaciones complejizaron el análisis del fenómeno.

Una importante línea de investigación, llevada en ese sentido, delineó la vinculación entre régimen político interno y la posibilidad de que un Estado despliegue tropas. Los aportes liberales sostuvieron una relación directa entre la democracia y la participación en operaciones de paz, amparados en la evidencia empírica de la década de los 90 en donde un aumento de los estados clasificados como democráticos trajo aparejado un aumento en la cantidad de efectivos desplegados en OMPs. Autores como Andersson (2000), Lebovic (2004) y Perkins y Neumayer (2008) son tributarios de esta línea y sus argumentos suelen confluir en una serie de motivos por esta coincidencia. En primer lugar, la legitimidad de origen de las democracias suele estar asociada a principios liberales, por lo que son más proclives a tomar una posición activa en la promoción y defensa de los derechos inalienables de los individuos a lo largo del mundo. En segundo lugar, existe la creencia entre los teóricos y algunos líderes políticos que la democracia puede ser exportada, al tiempo que asocian estos principios al interés nacional. En tercer lugar, las democracias son conceptualizadas como más proclives a unirse a organizaciones internacionales y cooperar entre sí para obtener objetivos comunes. La piedra angular de todo este planteo se encuentra en la noción que los gobiernos democráticos poseen un interés compartido de crear las condiciones en las cuales la paz, la prosperidad y la democracia puedan desarrollarse. En los términos desarrollados por Andrew Moravcsik (1997, p. 520, 2003, pp. 165-166), estaríamos hablando de una "interdependencia de políticas" que fomenta una conducta estatal de compromiso en estas operaciones.

Sin embargo, como plantean Bellamy y Williams (2013b) los trabajos de estos autores brindan poca evidencia sobre la afirmación categórica de que los gobiernos democráticos envían tropas a las OMPs de las NU por un compromiso de los líderes a los principios, valores y cosmovisiones liberales. En tal sentido, este enfoque no puede explicar la variación entre democracias o las contribuciones incoherentes de una democracia, a su vez, es difícil aislar la democracia de otros factores potenciales, como las culturas de seguridad regional.

Por otro lado, desde comienzos del siglo XXI hemos observado justamente un recorrido contrario a lo planteado por la teoría al identificar el ascenso de Estados que difícilmente podríamos catalogar como plenamente democráticos entre los principales puestos de TCCs. En los trabajos de Levin, Mackay y Nasirzadeh (2016), Levin (2020) y Caverley y Savage (2018) se puede dar cuenta de esta nueva tendencia y las diversas motivaciones que llevan a estos nuevos grandes contribuidores a comprometer importantes contingentes de tropas propias. En especial el aporte de Duursma y Gledhill (2019) sugiere que los intereses políticos internos desempeñan, actualmente, un papel más importante que las ideas liberales a la hora de definir el aporte de tropas. En ese sentido, gobiernos iliberales parecen reconocer la posibilidad de obtener beneficios políticos al mejorar su visibilidad como "buenos ciudadanos globales" y "blanquear" mediante este prestigio su dudoso récord democrático doméstico.

Por lo tanto, en los estudios del liberalismo sobre OMPs notamos que las explicaciones centradas en los aspectos domésticos hacen excesivo hincapié en las características del régimen político del Estado. Entendemos que este factor es importante, sin embargo, por si solo es insuficiente. Consideramos que es necesario tomar en consideración las preferencias estatales y la orientación de las coaliciones de gobierno para acercarnos a una respuesta más completa sobre las motivaciones que influyen sobre la participación en las OMPs.

Los cimientos racionalistas sobre los que se construyen las perspectivas liberales ubican a las ideas detrás de las preferencias, en un segundo plano analítico. Comprendemos, sin embargo, que los aspectos ideacionales e identitarios juegan un rol importante para que ciertos Estados comprometan sus recursos en operaciones de paz. De esta manera, en el próximo apartado, desarrollamos cuáles han sido las visiones del constructivismo en torno a esta temática y qué aporte pueden realizar a nuestro análisis.

Las operaciones de mantenimiento de la paz bajo el prisma del constructivismo

Cuando el constructivismo comenzó a asentarse en el campo de las Relaciones Internacionales, los académicos dedicaron su atención principalmente en cómo las normas, la identidad y la cultura moldean el comportamiento de los Estados (Finnemore & Sikkink, 1998; Jepperson et al., 1996). Con el tiempo, sin embargo, ampliaron su enfoque para abarcar a las organizaciones internacionales, tratándolas como actores que merecían atención por derecho propio (Barnett & Finnemore, 2012). Esto, a su vez, los llevó a explorar las formas en

que los factores ideacionales configuran las actividades dirigidas por las organizaciones internacionales, como el mantenimiento de la paz de las NU.

Hasta la fecha, estos análisis han seguido por lo general una serie de caminos. Algunos académicos se centran en las presiones que emanan del exterior de las NU, en las formas en que las normas, la cultura y la identidad moldean el mantenimiento de la paz desde afuera hacia dentro. Otros se enfocan en el conocimiento intersubjetivo dentro de las propias Naciones Unidas, analizando cómo afecta a la forma, la función y las actividades de las misiones de mantenimiento de la paz de la organización.

Ejemplos del primer caso son los trabajos de Roland Paris (2003, 2004) sobre las operaciones de paz de las NU y el auge del *peacebuilding* liberal. Paris sostiene que la "cultura global" configura el mantenimiento de la paz de manera fundamental. En tal sentido, el autor constata que, tras el final de la Guerra Fría, la democracia liberal surgió como el único modo de gobierno con amplia legitimidad ideológica. La política de mantenimiento de la paz reflejó este cambio cultural, y el personal de mantenimiento de la paz se convirtió en un activo defensor de las instituciones y los valores democráticos liberales. Annika Björkdahl (2006) adopta un enfoque similar, argumentando que las misiones de las NU proporcionan a la comunidad internacional canales para la difusión de normas.

Los académicos especializados en el mantenimiento de la paz también han recurrido a ideas constructivistas para mostrar cómo la dinámica interna afecta a la forma y la función de las operaciones de paz de las NU (Laurence & Paddon Rhoads, 2020, p. 116). Barnett y Finnemore fueron de los primeros en hacerlo, demostrando que el comportamiento de las organizaciones internacionales suele ser producto de "fuerzas culturales generadas internamente" (Barnett & Finnemore 1999, p. 702). Los autores sostienen que la naturaleza burocrática de las organizaciones internacionales las predispone a ciertas "patologías". El compromiso de las NU con el cumplimiento de ciertas normas, por ejemplo, puede llevar al personal de mantenimiento de la paz a actuar de un modo que, en última instancia, es contraproducente, como en Ruanda y Yugoslavia (Barnett & Finnemore, 2012, p. 155). Silke Weinlich (2014, pp. 218-219) se basa en conclusiones como ésta para analizar más de cerca cómo afecta la Secretaría a la elaboración de programas, la formulación de políticas y la adopción de políticas en las operaciones de paz de las NU. Séverine Autesserre (2009, 2015) también ha examinado las formas en que el conocimiento intersubjetivo circunscribe la consolidación de la paz internacional. Basándose en pruebas obtenidas en la República Democrática del Congo, muestra que la cultura dominante y los "marcos discursivos" entre

los constructores de la paz internacional conforman su comprensión de las estrategias que tienen a su disposición. Estos académicos comparten un enfoque sobre los factores ideacionales que operan dentro de la burocracia de las NU o dentro de las comunidades de *peacekeepers.*

Tal y como señalan Oksamytna y Karlsrud (2020), la gobernanza del mantenimiento de la paz de las NU refleja los intereses y prioridades de muchos actores diferentes. Las normas transversales como la "protección de civiles", y las expectativas sobre cómo deberían afectar a las prácticas cotidianas del personal de mantenimiento de la paz, también tienden a evolucionar a través de un complejo proceso iterativo en el que los actores "externos" interactúan con los "internos" (Karlsrud, 2013, pp. 14-15). Algunos investigadores del mantenimiento de la paz salvan esta distancia analizando cómo se articulan los factores externos con los internos. Por ejemplo, Karlsrud (2015) utiliza el concepto de "ecologías vinculadas" para explicar cómo los actores que se mueven entre puestos de las NU, grupos de reflexión, organizaciones no gubernamentales (ONG), el mundo académico y los Estados miembros pueden formar "alianzas políticas" e impulsar el cambio normativo en las operaciones de paz. Más recientemente, Andersen (2018) ha analizado los desacuerdos normativos entre los Estados miembros y la burocracia de paz de las NU, vinculándolos a cambios más amplios en el "Zeitgeist político global".

Otra línea de investigación, más cercana a nuestros intereses, ha buscado hacer foco en la influencia del elemento identitario de los Estados que participan de OMPs. El trabajo de Brysk (2009) plantea que ciertos Estados, a los que la autora denomina como "buenos samaritanos globales" han convertido a la protección activa de los derechos humanos internacionalmente en una vía alternativa de construcción del interés nacional. Estos Estados "buenos ciudadanos globales" ven la sangre, los recursos y el capital político que aportan al régimen internacional de derechos humanos como una inversión, no como una pérdida, dado que han reconstruido su identidad nacional de acuerdo con las normas, funciones y expectativas de un credo universalista (Brysk, 2009, p. 31).

Por otro lado, para autores como Call (2018) o Coleman y Job (2021) la motivación de algunos Estados en participar en estas operaciones puede encontrarse en su deseo de influir en la creación de nuevas normas internacionales. Las operaciones de paz de las NU pueden considerarse asociadas a la formación y el refuerzo de nuevas normas, un ejemplo de constructivismo en acción. Teniendo en cuenta el papel de los intereses de los Estados, es posible ver cómo estas normas influyen en la naturaleza del mantenimiento de la paz y al

peacebuilding. A medida que las potencias emergentes contribuyen cada vez más con tropas y fondos a estas operaciones, su interacción con las NU y otros Estados dará forma a la conceptualización y funcionamiento de las mismas. Esto puede remodelar los principios subyacentes de las operaciones de paz reflejando ideas no occidentales. Como plantea David (2001, p. 3) "las misiones de paz implican la difusión (léase construcción) de nuevas normas". De este modo, los Estados aportantes configuran tanto la misión concreta como la actividad de consolidación de la paz en general, de acuerdo con sus propias identidades e intereses.

Estas últimas líneas de investigación por sí solas, no brindan el contexto sistémico o material necesario para delinear el ascenso de estas identidades (e intereses) por parte de dichas naciones ¿Qué marco habilita la participación de estos Estados en políticas activas de defensa de los Derechos Humanos en el sistema internacional? ¿Qué condicionantes materiales señalan un curso de acción y no otro? Por otro lado, el constructivismo y las teorías críticas en general tropiezan con dificultades a la hora de generar hipótesis para el trabajo empírico. Sin embargo, el énfasis que pone el constructivismo en cómo se cohesionan las posiciones y los valores generados por la identidad es necesario para explicar el contenido de las políticas de consolidación de la paz.

En síntesis, los estudios constructivistas de las OMPs realizan aportes interesantes sobre como interactúan los elementos ideacionales a la hora de definir un despliegue. Sin embargo, dejan de lado el proceso político doméstico que ayuda a cristalizar esas preferencias y los condicionantes materiales y sistémicos que la habilitan y favorecen.

Hasta este punto hemos desarrollado los tres paradigmas seleccionados e identificado sus aportes y falencias. En el apartado siguiente procedemos a elaborar nuestra propuesta de análisis, la cual busca presentarse como superadora de los enfoques estrictamente paradigmáticos.

Una propuesta de análisis multicausal y multidimensional

Al revisar las investigaciones que delineamos más arriba emerge el reconocimiento que los planteos teóricos ortodoxamente paradigmáticos tienden a enfocarse en cuestiones que se ajustan a suposiciones metateóricas puntuales y se prestan al uso de determinados conceptos y métodos particulares (Sil & Katzenstein, 2010, p. 10). Esta clase de investigaciones son proclives a marginalizar fenómenos al asumir la primacía causal y ontológica de ciertos tipos de sucesos, mecanismos y procesos (Sil & Katzenstein, 2010, p. 10). De esta manera, cada tradición favorece intrínsecamente algunos tipos de esfuerzos académicos sobre otros, como

es evidente en la selección y encuadre de los objetos de investigación, la representación e interpretación de las observaciones empíricas relevantes, la especificación de los estándares probatorios, y la atención a ciertos mecanismos causales a expensas de otros (Katzenstein & Sil, 2008, p. 110). Estas decisiones, delimitan las fronteras teóricas de las diferentes perspectivas, pero obturan la posibilidad de brindar explicaciones multicausales a fenómenos sociales complejos.

Para solventar dicho problema, en este trabajo optamos por encarar una utilización de las teorías como herramientas analíticas en el sentido planteado por Beach (2012, pp. 9-12). Este enfoque conlleva una aplicación más pragmática e instrumental de las teorías, centrada en casos y habilitando "combinaciones eclécticas" para dar cuenta de ciertos sucesos. Este empleo "ecléctico" busca

> extraer, traducir, e integrar selectivamente elementos analíticos – conceptos, lógicas, mecanismos, e interpretaciones – de teorías o narrativas que han sido desarrolladas dentro de paradigmas separados pero que se refieren a aspectos relacionados de problemas sustantivos que tienen importancia tanto académica como práctica. (Sil & Katzenstein, 2010, p. 10)

El mérito de esta propuesta radica en reconocer, conectar y utilizar los conocimientos generados por la reflexión paradigmática de manera tal que el análisis social no se encuentre segregado artificialmente. En términos más generales, las teorías se utilizan aquí de forma heurística como marco de análisis, centrando nuestra atención en los factores clave que nos ayudan a comprender un acontecimiento o un conjunto de acontecimientos concretos (Beach, 2012, p. 11). En este caso, las principales motivaciones de Argentina y Brasil para participar de OMPs.

A su vez, este camino no tiende a producir teorías universales, sino más bien algo cercano a las llamadas teorías de "rango medio" como las clasificó Robert Merton (1968). Según el autor norteamericano, estas teorías tienen un alcance más limitado, manejan en sus planteos menos conceptos y variables, buscan realizar desarrollos que se puedan prestar a una mayor comprobación empírica y, de la mano de lo anterior, procuran construir una fuerte relación entre la práctica y el desarrollo académico. A su vez, estas teorías de "rango medio" buscan ofrecer una historia causal que pueda dar cuenta de un rango de resultados a través de un conjunto de contextos comparables, mientras que por otro lado incorpora vinculaciones causa – efecto que, en principio, pueden ser recurrentes con cierto grado de frecuencia, en contextos que poseen alguna condición o característica relevante al objeto de estudio (Sil & Katzenstein,

2010, p. 22). En el desarrollo de nuestro trabajo, y considerando nuestros objetivos de investigación, vamos a optar por encarar este segundo recorrido.

Las teorías de alcance intermedio pueden, de la misma manera, avanzar en desarrollos que tengan en cuenta la interacción entre variables que abarcan múltiples niveles de análisis, tratando en ocasiones, tanto a un ministerio de una nación y a otro Estado en su conjunto, como unidades de observación válidas por igual (Lake, 2013, p. 573; Munck, 2007, p. 10). Esta capacidad resulta provechosa a la hora de abordar nuestro objeto de estudio y sus diferentes aristas.

Rescatamos en este trabajo la posibilidad que brinda este enfoque pragmático de prestar atención a la multiplicidad, heterogeneidad e interacción de los mecanismos y procesos causales que generan los fenómenos sociales y políticos (Sil & Katzenstein, 2010, p. 20). Esto requiere una cuidadosa atención a los procesos que atraviesan diferentes niveles de análisis y trascienden la división que se supone existe entre los factores materiales observables y los cognitivos o ideacionales inobservables. De tal manera, no investimos de una primacía causal a priori a los supuestos relativos a la primacía ontológica de la agencia/estructura o de los dominios materiales/ideacionales de la realidad social (Sil & Katzenstein, 2010, p. 21). Con esto en mente, procedemos a desarrollar los elementos teórico-conceptuales que fungirán de materia prima para nuestro marco de análisis.

Más allá de cualquier valoración, es imposible no considerar a la acción de aportar tropas en una operación de paz como una manifestación concreta de la política exterior de cualquier Estado. A los fines de este trabajo entendemos a la política exterior como "la suma de relaciones externas oficiales conducidas por un actor [estatal] en las relaciones internacionales" (Hill, 2003, p. 3). Sin embargo, Hill afirma que la política exterior es algo más que esas "relaciones exteriores", es el espacio en donde se

> intenta coordinar y establecer prioridades entre intereses contrapuestos con una dimensión exterior. También puede intentar proyectar los valores que la sociedad en cuestión considera universales, ya sea a través de la idea de una "política exterior ética" o de forma menos directa, como con un compromiso de ayuda al desarrollo en el extranjero. Es, en definitiva, el punto focal de los diversos puntos de contacto de un actor con el mundo. (Hill, 2016, p. 6)

En un sentido similar, Mark Webber y Michael Smith sostienen que la política exterior está conformada por "la búsqueda de objetivos, valores establecidos, decisiones y acciones adoptadas por los Estados y los gobiernos nacionales en su nombre" y que constituye "un

intento para diseñar, manejar y controlar las relaciones internacionales de las sociedades nacionales" (Webber & Smith, 2002, p. 9). En tal sentido, estos elementos se conjugan en la estrategia de inserción internacional de los Estados, definida por Lorenzini (2012) como el esquema central de orientaciones y lineamientos que estos ponen en práctica para vincularse con otros actores del sistema internacional.

Al hablar de política exterior identificamos la emergencia recurrente del concepto de interés nacional. Como plantean Hollis y Smith (1991, p. 166), en la elaboración de la política exterior, el "lenguaje interno de la decisión es el lenguaje del interés nacional". El mismo opera de manera dual, siendo en primer lugar, el concepto a través del cual los decisores políticos entienden los objetivos que debe perseguir la política exterior de un Estado. En segundo lugar, funciona como un recurso retórico que genera legitimidad y apoyo político para la acción estatal. Por tanto, en la práctica constituye la base de la acción estatal (Weldes, 1999, p. 4).

En el campo académico, el concepto de interés nacional se emplea también de dos maneras distintas, aunque interrelacionadas. Como señaló Joseph Frankel (1970) en su análisis seminal, la división es entre aquellos que utilizan el interés nacional para explicar y analizar la política exterior de los Estados-nación y quienes emplean el término para justificar o racionalizar el comportamiento estatal en el ámbito internacional. Esta división está caracterizada, a su vez, como una escisión entre aquellos que creen que existen criterios objetivos permanentes con los que se pueden evaluar, comparar y contrastar las políticas exteriores, y quienes hacen hincapié en las prioridades y preferencias cambiantes de los responsables de la toma de decisiones, así como en las justificaciones y explicaciones públicas de sus acciones (Frankel, 1970, pp. 15-17; Rosenau, 1964).

James Rosenau (1964) calificó de "objetivistas" al primer grupo de académicos que elevaron el concepto de interés nacional al primer plano de sus preocupaciones, porque creían que "el interés superior de una nación es una cuestión de realidad objetiva y que, al describir esta realidad, se puede utilizar el concepto de interés nacional como base para evaluar la idoneidad de las políticas que sigue una nación" (Rosenau 1964, p. 35). Los objetivos últimos de la política exterior del Estado-nación son considerados independientes de los responsables políticos, aunque éstos pueden descubrirlos mediante una labor de investigación, "son un hecho por descubrir y no una cuestión de preferencias contingentes y construidas" (Donnelly, 2004, p. 45). Se trata de intereses permanentes, que comprenden factores como la geografía, la historia, los vecinos, los recursos, el tamaño de la población y el origen étnico (Burchill,

2005, p. 3). Podríamos ubicar en esta categoría a los aportes del realismo clásico y de su vertiente estructural, así como los planteos del institucionalismo liberal (Moravcsik, 1997, p. 516, 2003, p. 170).

El segundo grupo de estudiosos, son calificados como "subjetivistas" al plantear que el/los interés/es nacionales dependen de las preferencias de un gobierno o una élite política específica, e incluyen la ideología, la religión y la identidad de clase (Rosenau, 1964). Estos intereses están basados en la interpretación y sujetos a cambios a medida que los gobiernos van alternando (Burchill, 2005, p. 3). A diferencia del grupo anterior, estos autores niegan la existencia de una realidad objetiva que sea discernible a través de la investigación sistemática. Para "descubrir" el interés nacional se debe realizar un estudio interpretativo de los procesos de toma de decisiones políticas en cada gobierno (Burchill, 2005, p. 40). En esta tesis vamos a posicionarnos dentro de visones más cercanas al "subjetivismo", recuperando el contenido social detrás del interés nacional. Coincidimos con Rosenau (1964, pp. 35–6) al considerar al "interés nacional [como] aquello que la élite política pretende preservar y potenciar".

En esta línea, retomamos los aportes realizados por Andrew Moravcsik quien parte desde una concepción liberal de las relaciones Estado-sociedad. En ese marco, el autor plantea que las relaciones de los Estados con los contextos sociales domésticos y transnacionales en los que están insertos, tienen un impacto fundamental y perceptible sobre la conducta de los mismos en la política mundial (Grasa, 2015, p. 113; Moravcsik, 1997, p. 513).

Para complementar estas visiones, estimamos productivos los aportes provenientes de las corrientes constructivistas. En palabras de Wendt "las identidades son las bases de los intereses" (2005, p. 8). Es decir, de la constitución de esas identidades se desprende cuáles son las preferencias de los actores y, de acuerdo con ellas, qué acciones puede esperarse que realicen. En sintonía con las posibles motivaciones que hemos señalado en la conjetura de este trabajo, estas acciones incluyen los procesos de socialización e internalización (Hurd, 1999), el afán de reconocimiento y prestigio social (Wendt, 1999), los efectos de las normas sociales en los intereses y en el comportamiento (incluido el deseo de crear normas que legitimen el propio comportamiento) (Hurd, 2007).

En tal sentido, abordamos los elementos identitarios que incluyen la autopercepción de las élites, las concepciones en torno a los espacios de pertenencia "naturales" del Estado, las interpretaciones de amenazas y el papel de las Fuerzas Armadas, entre otros. Estos factores entran en juego al moldear los intereses de los grupos y, en consecuencia, los de los Estados en lo que respecta a la política exterior, a la política de defensa y su participación en OMPs.

A los fines de nuestro trabajo, conviene aclarar que cuando los constructivistas hablan de la identidad del Estado, no se refieren a su "sentido del yo", sino más bien a interpretaciones y expectativas relativamente estables y asociadas a un "rol" que un actor tiene sobre sí mismo (Chafetz et al., 1999; Kauppi & Viotti, 2020; Wendt, 2005). Es decir, en esta tesis retomamos la interpretación constructivista de la "identidad de rol" del Estado, su carácter socialmente atribuido (Burchill, 2005). En el caso de Brasil se podría identificar una identidad de rol asociada a su percepción de potencia emergente que aspira a construir una imagen de prestigio internacional. En el caso de Argentina, se podría identificar una identidad de rol orientada a conquistar el estatus de "buen samaritano" mostrándole a la potencia hegemónica su compromiso con la seguridad internacional en los noventa. En los 2000, esa identidad de rol podría estar vinculada a la proyección de una imagen como "una buena nación" que se compromete para reforzar la integración regional a través de su participación en OMPs como Haití. Esta interpretación entra en juego especialmente cuando estudiamos los discursos sobre el interés nacional construidos por las elites políticas. Como plantea Jutta Weldes (1996, 1999), son los individuos que ocupan cargos en el Estado quienes desempeñan un papel especial en la construcción del significado del interés nacional (Weldes, 1996, 1999). De esa manera, la élite argentina en los 90 estableció una conexión entre la participación en OMPs y un "rol" de nación confiable para las potencias centrales, alineando el uso de esta herramienta con el objetivo de "regresar a occidente". Por su parte, en los 2000, el gobierno de Brasilia en su afán de consolidar el "rol" del país como líder internacional, instrumentó el despliegue de OMPs como una demostración del compromiso brasileño para proporcionar bienes públicos globales de seguridad.

Weldes (1999, p. 11) plantea que las instituciones y oficinas estatales que intervienen en la construcción del interés nacional varían de un Estado a otro, pero afirma que este es producido principalmente, aunque no de forma exclusiva, por los responsables de la política exterior. Concurrentemente, Weldes redefine efectivamente al Estado, ese lugar preeminente para la construcción del interés nacional, como la "institución o conjunto de prácticas que conocemos como Estado", dentro del cual hay individuos que "desempeñan un papel especial en la construcción del significado del 'interés nacional'" (Weldes, 1996, p. 283). En ese sentido, en esta tesis consideramos que la disputa de sentido en torno al empleo del instrumento militar en torno a OMPs y su vínculo con el interés nacional se dio no solo en la primera magistratura, sino también entre los miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Defensa y las jerarquías de las Fuerzas Armadas.

Estos aportes, nos permiten complementar las nociones liberales de dinámica política interna abriendo el juego, como desarrollamos más adelante, a la importancia de las cosmovisiones e interpretaciones de los tomadores de decisiones y funcionarios de política exterior. De esta manera, damos cuenta de los elementos que configuran la visión "subjetivista" del interés nacional por la que nos inclinamos en esta tesis.

Un punto estrechamente vinculado a todo el desarrollo anterior y que reviste interés para nuestra investigación es la persecución de "prestigio" por parte de los Estados. Los enfoques convencionales (realistas) definen el status[4] como la jerarquización de un Estado en función de sus atributos, especialmente atributos materiales como la riqueza y la capacidad militar (Duque, 2018, p. 1). Desde este punto de vista, el prestigio es una función de los atributos de un Estado, cuanto más rico o más fuerte militarmente es un Estado, más alto es el status que alcanza (Gilpin, 1981, p. 31; Wohlforth, 2009, p. 39). Estos atributos son la base de las creencias colectivas sobre el "rango" y la "pertenencia" de un Estado, y se reconocen mediante la deferencia voluntaria.[5] Bajo estas perspectivas, la persecución del prestigio es un fin instrumental, no intrínseco. En un sentido muy similar, Robert Gilpin (1981, p. 31) define al prestigio como "las percepciones de otros Estados con respecto a las capacidades de un Estado y su capacidad y voluntad de ejercer su poder […] el prestigio implica la credibilidad del poder de un Estado para lograr sus objetivos".

Sin embargo, en este trabajo vamos a entender al prestigio como algo más que la mera posesión de atributos valiosos. El prestigio es social, por lo que aclara qué derechos,

[4] A lo largo de este trabajo vamos a considerar a prestigio y status como sinónimos, aunque existen pequeñas diferencias entre ellos (Anderson et al., 2015; Gilady, 2018; Renshon, 2016). Status puede significar prestigio, pero también puede significar el rango de uno en una jerarquía (el país con la tasa de mortalidad infantil más alta), una clasificación oficial (desempleado) o una posición en un proceso (el proyecto de ley está pendiente de votación). En este trabajo utilizaremos la palabra prestigio y status de manera intercambiable siguiendo lo planteado por Mercer (2017) y Renshon (2017).

[5] Una controversia central en las definiciones consensuadas de status es si es mejor considerarlo como una medida continua de posición relativa, un atributo dicotómico de pertenencia a un grupo o una combinación de ambos (MacDonald & Parent, 2021, p. 6). En la práctica, diferentes autores acaban haciendo hincapié en diferentes aspectos del status. Algunos se centran en la posición, que se equipara a la estima, y ven el status como una especie de métrica que los estados pueden utilizar para establecer líneas de base, establecer comparaciones y evaluar la valía. Renshon (2017, p. 35) es quien más se acerca a esta postura. Señala que "el status como rango no tiene que ver con 'tener' frente a 'no tener'; tiene que ver con cuánto tenemos en relación con los demás". Murray (2018), por su parte, es una de las principales defensoras del enfoque centrado en la membresía a determinados "clubes". Subraya que el status "se refiere a una identidad reconocida, no al reconocimiento o aceptación de las características o capacidades de un Estado" (p. 46). Un Estado no puede "simplemente afirmar su estatus social". La ventaja metodológica de utilizar la pertenencia es que identificar si un Estado es miembro de clubes de élite o no, suele ser incontrovertible. Profundizar en esta distinción excede los alcances y objetivos de este trabajo, sin embargo, tendemos a tomar una posición intermedia entre ambas posturas. De esa manera, reivindicamos el carácter intersubjetivo del status/prestigio en la arena internacional y su "materialización" mediante una pertenencia institucional (entendida en sentido amplio) a regímenes o "clubes" específicos.

obligaciones y patrones de deferencia de los demás debe esperar el actor, así como la forma en que se espera que el actor se comporte, en función de su identidad de rol, con respecto a otros en posiciones dominantes y subordinadas (Renshon, 2017, p. 33). A través de su prestigio, los Estados se sitúan y ubican en el mapa político del mundo. La búsqueda de status es, por tanto, una subcategoría de la política de identidad estatal y de ello se deduce que el status va intrínsecamente unido al concepto de reconocimiento. No habrá prestigio sin reconocimiento (Wohlforth et al., 2018, p. 528). El status es, por tanto, el resultado de un proceso intersubjetivo y la búsqueda de status es una actividad central del Estado.

La discusión en torno al prestigio planteada hasta el momento ha sido tradicionalmente conceptualizada para las grandes potencias. Los estudios centrados en la cuestión han enfocado sus análisis en las estrategias y consecuencias de la aplicación de políticas de prestigio entre las principales naciones del mundo (Wohlforth et al., 2018). Sin embargo, para los fines de este trabajo entendemos que esta conceptualización resulta aplicable al análisis de nuestro objeto de estudio.

En ese sentido, las políticas de prestigio que llevan adelante potencias medias como Argentina y Brasil suelen estar arraigada en la asunción de responsabilidades ampliadas para preservar el orden internacional (Wohlforth et al., 2018, p. 532).

De tal manera, estos Estados apuntan, por un lado, a incrementar su posición en uno o más grupos de Estados similares y, por el otro, a buscar el reconocimiento de las grandes potencias, como aliados útiles, árbitros imparciales o contribuyentes al mantenimiento de los sistemas (Wohlforth et al., 2018, p. 530). En esta tesis identificamos cómo mediante esta contribución al mantenimiento del sistema internacional Argentina buscó, en los 90, ser reconocida como una aliada útil de Occidente y Brasil a lo largo de todo nuestro recorte temporal posicionarse como referente del Sur Global.

Incurrir en estas estrategias puede permitir a una potencia media adquirir el prestigio de una "buena potencia",[6] logrando cierto reconocimiento de su "rol" como garante de la paz y seguridad en el sistema internacional. Una vez que el papel desempeñado por un Estado mediano ha sido visto por una gran potencia, esa contribución debe ser distinguida públicamente. Así pues, resulta tentador aventurar que es una vez que las potencias pequeñas y medianas se reivindican como buenas potencias, cuando su status de *primus inter pares* puede llegar a ser reconocido y admitido (Wohlforth et al., 2018, p. 535).

[6] Volveremos sobre esta noción más adelante al reflexionar sobre la elaboración de un discurso identitario de algunos Estados en torno a su autopercepción como "Estados samaritanos" o "potencias humanitarias"

Asumir la responsabilidad moral del mantenimiento del orden del sistema internacional, especialmente en cuestiones de paz y seguridad internacionales, siempre ha sido uno de los sellos distintivos del alto status internacional y de las grandes potencias, y en cierta medida también de las potencias medias (Esteves et al., 2019; Wohlforth et al., 2018).

Así pues, las potencias medianas pueden jugar el juego del status comprometiéndose en áreas que tradicionalmente han sido el coto restringido de las grandes potencias, la paz y la seguridad internacionales. Pero, dadas las limitaciones de recursos, y cuando las normas nacionales e internacionales lo sugieren, se enfrentan a incentivos para intentar darle un giro de "hacer el bien" (Wohlforth et al., 2018, p. 535). Para ciertas potencias medianas, esta instrumentalización de políticas humanitarias, de "buen samaritano" o de "buen ciudadano internacional" parece funcionar para hacer realidad el mismo impulso básico de status que el modelo estándar supone que genera la competencia y la guerra entre las grandes potencias (Brysk, 2009; Wohlforth et al., 2018, p. 543). Dado que el núcleo fundamental de las operaciones de mantenimiento de la paz se centra en actividades de carácter humanitario, mediación y protección de poblaciones civiles, esta labor se relaciona intrínsecamente con el concepto del sacrificio en pos de un bien superior. Las tareas realizadas en el contexto de las OMPs están estrechamente ligadas en ambas naciones a la idea de "hacer el bien", fomentar la democracia y salvaguardar los derechos humanos. Estos son elementos que resuenan con las políticas exteriores de ambos Estados y que son reivindicados como fundamentales en su accionar internacional. Por lo tanto, mediante estas operaciones tanto Argentina como Brasil pudieron instrumentar políticas "competitivas" y "egoístas", sin incurrir en contradicciones con el discurso pacifista y legalista que permea su identidad internacional.

A la hora de continuar con la configuración de nuestro marco teórico, optamos por tomar la conceptualización de imágenes y percepciones, cultura estratégica, relaciones Estado-sociedad y mecanismos institucionales como factores domésticos que lleva adelante el realismo neoclásico. Si bien esta teoría considera que los Estados responden principalmente a las limitaciones y oportunidades del sistema internacional cuando dirigen sus políticas exteriores y de seguridad, incorporan a sus respuestas factores a nivel de unidad, como aquellos mencionados previamente (Ripsman, 2011). Como plantea Beach (2012, p. 11), este enfoque es uno de los claros ejemplos de "combinaciones" eclécticas a la hora de utilizar las teorías como herramientas de análisis. Partiendo desde esta perspectiva identificamos algunas dimensiones pertinentes para comprender mejor las motivaciones de ambos Estados a la hora de desplegar cascos azules.

En lo que respecta a los niveles de análisis, en este trabajo optamos por un estudio situado entre la segunda y la tercera imagen, es decir, entre las interacciones y la estructura (Meibauer et al., 2021, p. 9). Este espacio particular es construido mediante la introducción de factores domésticos que permiten comprender el comportamiento de las políticas exteriores y la participación en OMPs más allá de los efectos a largo plazo de las fuerzas sistémicas. Este abordaje coadyuva a la realización de investigaciones de rango medio con un n-pequeño sin la pretensión de construir una teoría general de las Relaciones Internacionales, lo que es coincidente con los objetivos de nuestro trabajo.

Construyendo desde estos planteos, en esta investigación conceptualizamos a los factores domésticos a través de las imágenes y percepciones de los líderes estatales, la cultura estratégica, las relaciones entre el Estado y la sociedad, y los mecanismos institucionales nacionales (Ripsman et al., 2016, p. 59).

a. Imágenes y percepciones

En este punto nos referimos a las creencias o imágenes de los responsables individuales de la toma de decisiones que se sientan al frente del Estado. Las imágenes e ideas de los líderes son significativas porque pueden afectar a la percepción de los estímulos sistémicos (Ripsman et al., 2016, p. 62).

Inicialmente, todas las personas poseen un conjunto de valores, creencias e imágenes fundamentales que guían su interacción con el mundo exterior y su comprensión del mismo (Ripsman et al., 2016, p. 62). Una vez formados, estos actúan como filtros cognitivos que informan sobre el modo en que los líderes procesan la información. Toda la información que se recibe del mundo exterior pasa a través de estos filtros cognitivos, que personalizan y sesgan la percepción que el líder tiene de los estímulos externos (Jervis, 2017).

Ahora bien, para poder capturar estos elementos en nuestra investigación optamos por retomar el trabajo de Meibauer (2020) quien propone conceptualizar a las ideas como creencias externalizadas. En tal sentido, el autor plantea que las creencias individuales tienen relevancia interpersonal e importan en las deliberaciones políticas cuando son introducidas por participantes individuales, por ejemplo, los responsables de la toma de decisiones de política exterior y de defensa (Meibauer, 2020, p. 30). En lugar de alcanzar relevancia puramente por su existencia como estados mentales, las creencias deben ser “defendidas” por agentes portadores, que son “individuos o grupos capaces de persuadir a otros para que reconsideren sus formas de pensar y actuar” frente a determinadas condiciones sistémicas (Goldstein, 2019; Hall, 2020).

Aunque discursivamente relevantes, las ideas permanecen ancladas en la acción y el uso individual ("individualizadas") (Cray & Schroeder, 2015). Los responsables de la toma de decisiones buscan "hacer que las decisiones políticas reflejen su interpretación preferida" y utilizan las ideas para compeler a sus oponentes "a respaldar una postura que de otro modo rechazarían" (Meibauer, 2020, p. 30). El lenguaje, es entendido aquí entonces como un conducto de ideación, que permite el debate político y que a su vez consiste en el intercambio de ideas (a veces inconmensurables) (Finlayson, 2007). Las ideas son, pues, herramientas deliberativas, esgrimidas instrumental y estratégicamente en un proceso interactivo para comunicar, intercambiar y convencer mediante su uso en el lenguaje y el texto, del que pueden extraerse (Meibauer, 2020, p. 30). Esta interpretación proporciona una base sólida para respaldar la utilización de un análisis de discurso en los textos y declaraciones de los actores políticos clave que hemos llevado a cabo en este estudio.

Por lo tanto, en esta tesis vamos a entender al factor ideacional como percepciones o interpretaciones racionales de los tomadores de decisiones, esgrimidas en el marco de una disputa política.

b. Cultura Estratégica

Siguiendo a Dueck (2008) entendemos que la cultura estratégica enmarca, ajusta y modifica las posibles decisiones de política exterior para reflejar preferencias culturalmente aceptables para cada país.

Los investigadores que examinan la cultura estratégica distinguen entre cultura organizativa, como la de los militares como organización burocrática, y una noción más amplia de cultura estratégica, como las creencias arraigadas, las visiones del mundo y las expectativas compartidas de una sociedad en su conjunto (Goldstein & Keohane, 1993; Toje, 2008).

En la primera categoría, académicos como Jeffrey Legro (1995) y Elizabeth Kier (2017), que tratan a los militares como una organización burocrática, estudian el efecto de la cultura militar en la formación de la política de seguridad nacional. En los enfoques ideológicos de la cultura estratégica se engloban un conjunto de creencias, normas y suposiciones interrelacionadas. La cultura estratégica, o las expectativas colectivas, conforman de esa manera la comprensión estratégica de los líderes políticos, las élites sociales e incluso el público en general (Ripsman et al., 2016, p. 67). A través de la socialización y la institucionalización (en reglas y normas), estas suposiciones y expectativas colectivas se arraigan profundamente y condicionan el comportamiento y la libertad de acción de un Estado al definir cuáles son las opciones estratégicas aceptables e inaceptables, incluso en un entorno

anárquico de autoayuda (Ripsman et al., 2016, p. 67). Considerando nuestro objeto de estudio, podemos mencionar que las teorías sobre el papel de la cultura estratégica se centran en normas como la moderación moral en el uso del poder militar, la no utilización de armas de destrucción masiva y la intervención humanitaria (Katzenstein, 1996a).

A lo largo de nuestra investigación, esta conceptualización juega un papel fundamental al explorar el desarrollo doctrinario de la defensa, la forma en que los militares se conciben a sí mismos y el rol que los uniformados interpretan que tienen las Fuerzas Armadas en la política exterior de cada Estado. Además, consideramos cómo todos estos aspectos interactúan con las funciones que las transiciones democráticas (mediante las Constituciones y normas) les otorgaron a las fuerzas y las tensiones que emergen entre estos actores y los gobiernos democráticos.

c. Relaciones Estado-sociedad

En el tercer aspecto consideramos a las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por la naturaleza de los objetivos de investigación de este trabajo nos enfocamos en estudiar las características de las relaciones cívico-militares.

Las relaciones cívico-militares implican asuntos relacionados con la interacción entre la sociedad civil, las élites políticas y el ejército como institución. Para diversos autores (Battaglino, 2011; Dyson, 2016; Fuccille, 2006; Ripsman et al., 2016, p. 73; Rosa, 2018; Saltzman, 2015), la cuestión central es cómo lograr un equilibrio entre el control civil sobre las Fuerzas Armadas y la garantía de un ejército fuerte y eficaz, que tiene sus propios y estrechos intereses parroquiales. La discusión de este aspecto es particularmente importante en los países que analizamos en este trabajo, dado su historial de golpes de Estado y conflictivo vínculo con las instituciones democráticas.

Considerando lo anterior, resulta pertinente dejar asentado qué entendemos por relaciones cívico-militares adecuadas en un marco democrático. Aunque parezca una verdad de Perogrullo consideramos, como punto de partida, la sumisión del instrumento militar a las autoridades políticas. Sin embargo, para expandir esta noción retomamos la definición de control civil sobre las Fuerzas Armadas de Rut Diamint. La autora entiende a este como,

> el proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles. Esto implica la existencia de una verdadera política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento

> y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo con los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad, lo que supone aceptar las reglas de juego fijadas por ella. (Diamint, 2008b, p. 96)

En la misma sintonía José Manuel Ugarte (2016) caracteriza unas relaciones civiles-militares sanas como aquellas en las

> cuales las autoridades electas, por sí y a través de los funcionarios por ellas designados, establecen qué amenazas o riesgos de agresiones armadas externas, serán tomadas en cuenta por la defensa; como también, determinan y formulan la política de defensa y, dentro de ésta, el diseño, la organización, la doctrina, el adiestramiento, el equipamiento y el despliegue de las Fuerzas Armadas, con el adecuado asesoramiento militar, pero sin imposiciones militares; logrando de ese modo una capacidad de defensa del país, susceptible de ser costeada de manera sustentable por éste, que le permita lograr un grado razonable de seguridad externa. (Ugarte, 2016, p. 29)

Todo el desarrollo de las misiones, funciones, visiones y percepciones en torno a la defensa, en ambos casos de estudio, se encuentra atravesado por las tensiones emergentes entre las autoridades civiles y las Fuerzas Armadas. La manera en cómo se articulan estos vínculos incide en la capacidad del gobierno civil de cada Estado de disponer sobre el instrumento militar, y, por lo tanto, decidir sobre su empleo en operaciones de paz.

d. Mecanismos institucionales-nacionales

Finalmente, ponemos en consideración a las estructuras del Estado y las instituciones políticas nacionales, que a menudo, cristalizan las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las instituciones formales, las rutinas y los procesos organizativos y la supervisión burocrática, a menudo establecidos por disposiciones constitucionales con normas y reglamentos claramente especificados, establecen los parámetros generales dentro de los cuales se produce la competencia nacional en materia de políticas (Levy, 1986; Moravcsik, 1997, p. 518).

En este trabajo entendemos a las instituciones (Poder Ejecutivo y Legislativo, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas) y prácticas representativas como “correas de transmisión” mediante las cuales las preferencias y el poder social de los diferentes individuos y grupos se traducen en políticas públicas del Estado, incluyendo la política exterior del mismo.

Sin embargo, no suponemos que todos los individuos y grupos tienen la misma influencia sobre los gobiernos, ni que las instituciones estatales son irrelevantes. Cada gobierno

representa a determinados grupos e individuos de forma más o menos amplia que a otros (Schieder, 2014, p. 110). Según Moravcsik (1994, p. 4), la capacidad de los grupos sociales para controlar al ejecutivo en materia de política exterior depende de si, por medios procedimentales, pueden controlar la agenda política (iniciativa) e influir en el proceso de toma de decisiones (instituciones); de si disponen de suficiente información sobre las opciones de actuación del ejecutivo; y de si pueden convencer a otros grupos internos del Estado del valor de sus objetivos políticos (ideas).

A modo de síntesis, en este trabajo nos inclinamos por el modelo de "combinaciones eclécticas" que señala Beach. Este enfoque analítico extrae y conjuga elementos de teorías integradas en los tres paradigmas principales de las Relaciones Internacionales (realismo, liberalismo y constructivismo) para construir argumentos de rango medio que nos permiten analizar comparativamente las motivaciones estatales para participar en OMPs. Por medio de este enfoque ecléctico rastreamos la relación dialéctica y evolutiva entre los actores individuales y colectivos de nuestros casos de estudio, por un lado, y las estructuras materiales e ideacionales que constituyen los contextos en los que estos actores forman y persiguen sus preferencias. Para eso vamos a prestar atención a dos conjuntos de factores: en primer lugar, la forma en que los entornos externos configuran la comprensión que los actores tienen de sus intereses, las limitaciones y oportunidades a las que se enfrentan y sus capacidades; y, en segundo lugar, la forma en que los entornos se reproducen o transforman como resultado de las distintas preferencias y capacidades de dichos actores.

Mediante este enfoque asumimos la existencia de interacciones complejas entre la distribución de las capacidades materiales (típicamente enfatizadas en el realismo), las ganancias perseguidas por actores individuales y colectivos con intereses propios (típicamente enfatizadas por los liberales), y el papel de las ideas, normas e identidades a la hora de enmarcar la comprensión que los actores tienen del mundo y de su papel en él (privilegiado por los constructivistas). Dicho de otro modo, buscamos atravesar y establecer conexiones entre procesos que normalmente se sitúan en distintos niveles de análisis y que a menudo se limitan a las dimensiones materiales o ideacionales de la realidad social.

Desde esta perspectiva multicausal y multinivel, podemos inferir que el deseo de prestigio, la demostración de compromiso con asuntos de seguridad internacional y la búsqueda de posiciones favorables en los foros internacionales surgen como las principales motivaciones que han impulsado la participación de Argentina y Brasil en operaciones de paz. El complejo conjunto de interacciones que se dan a la hora de determinar el envío de tropas a OMPs

excede, a nuestro entender, los esquemas planteados por los grandes paradigmas tomados de manera individual. Estas limitaciones y carencias son, sin embargo, predecibles y entendibles. La práctica académica que encara una investigación empleando una de las grandes teorías (en cualquiera de sus variantes o sub variantes) se inserta en un proceso en el cual todo un conjunto de elementos (suposiciones básicas, unidades y niveles de análisis, intereses de los actores, etc.) se hayan predefinidos, por lo que estas convenciones actúan indefectiblemente como anteojeras que encausan al investigar por caminos ya determinados. Es justamente la capacidad de poder interpelar estos paradigmas, haciendo interactuar esos elementos de maneras novedosas lo que da cuenta del "eclecticismo" de este enfoque (Lake, 2013, p. 573).

El marco de análisis propuesto

Habiendo llegado a este punto procedemos a la descripción de nuestro marco de análisis. Mediante el mismo buscamos incorporar los diferentes aportes desarrollados en los apartados previos para analizar las motivaciones de Argentina y Brasil al participar en OMPs de NU.

Las diferentes aristas y niveles de análisis que componen nuestro objeto de estudio nos llevan a considerar un conjunto amplio de aspectos como podemos observar en el cuadro 1. A los fines de responder nuestros objetivos de investigación confeccionamos un marco de análisis en donde interactúan elementos de política doméstica, influencias estructurales, factores materiales y construcciones ideacionales.

En esta propuesta, identificamos 3 dimensiones a ser consideradas. La primera dimensión abarca los aspectos políticos (tanto domésticos como internacionales), la segunda dimensión se enfoca en la faceta institucional de los Estados, mientras que la tercera hace hincapié en la dimensión ideacional.

Cuadro 1 - Marco de Análisis

Dimensión	Variable	Indicador
Política	Contexto Externo	Características del sistema internacional
	Operaciones de Mantenimiento de la Paz	Regiones donde han sido desplegadas Mandatos de las operaciones
	Contexto Doméstico	Conformación y orientación de las coaliciones de gobierno
	Identificación del interés nacional	Búsqueda de prestigio

Institucional	Régimen político	Concentración del poder institucional Rol e incidencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Ministerios de Defensa Permeabilidad del aparato estatal
	Fuerzas Armadas	Relación cívico-militar Roles y misiones de las Fuerzas Armadas Beneficios obtenidos por las FF.AA. de las operaciones de mantenimiento de la paz
Ideacional	Identidad y cosmovisión	Percepción del sistema internacional Autopercepción del Estado y rol concebido para el mismo Valoración de las operaciones de mantenimiento de la paz
	Concepción de la defensa	Concepción de las amenazas Visión del rol de la defensa Doctrina de las Fuerzas Armadas

Cuadro de elaboración propia

Dimensión política

Consideramos que para analizar los factores que influyen en la decisión de Argentina y Brasil de participar en operaciones de paz, es fundamental describir las dinámicas que emergen de los contextos externos e internos de ambos Estados. A su vez, identificamos dos cuestiones vinculadas a estas variables a las cuales les otorgamos un estatuto similar. En primer lugar, asociado al contexto externo, rescatamos las características de las diferentes OMPs en las cuales Argentina y Brasil han desplegado. En segundo lugar, y vinculado al contexto doméstico, señalamos a la identificación del interés nacional de cada Estado como un aspecto clave de su esquema motivacional.

Contexto Externo

En línea con el realismo neoclásico, observamos que los procesos sistémicos son un estímulo fundamental para los tomadores de decisiones de dos Estados periféricos como Argentina y Brasil. Por esta razón, analizamos las posiciones, intereses y políticas de las principales potencias para determinar si el contexto internacional es permisivo o restrictivo. Nos interesa describir el grado de permisibilidad a las OMPs, así como la tolerancia que se otorga a los Estados no centrales para llevar a cabo políticas exteriores autónomas. Entendemos que estas características sistémicas, una vez procesadas e interpretadas por las percepciones y cosmovisiones de los líderes, inciden directamente en sus esquemas decisionales y motivacionales.

De manera similar, en el contexto externo se configuran las interdependencias que condicionan las dinámicas del sistema internacional.

De esta manera, los comportamientos esperados de cualquier Estado (las estrategias que selecciona y las restricciones sistémicas a las que se ajusta) no reflejan simplemente sus propias preferencias, sino la combinación de preferencias de todos los Estados vinculados por patrones de interdependencia política significativa. En nuestros casos de estudio, países en proceso de consolidación democrática que buscan volver a insertarse en el mundo se encuentran con un contexto internacional marcado por la preeminencia del liberalismo occidental y sus valores en los noventa. En contraste, el período de los años 2000 fue testigo de la erosión de las instituciones fundamentales del orden liberal, en el marco de un relativo declive de la hegemonía norteamericana y el ascenso de nuevas potencias regionales. Este escenario habilitó discursos más críticos y la exploración de nuevas alianzas por parte de nuestros objetos de estudio.

Operaciones de mantenimiento de la paz

En este aspecto damos cuenta de las particularidades provenientes del lado de la “demanda” de las OMPs. En tal sentido, consideramos un conjunto de características de las operaciones: en principio contemplamos los alcances del mandato con el cual la misión despliega en el terreno y bajo qué capítulo de la Carta de Naciones Unidas lo hace; identificamos su ubicación geográfica y regional; describimos el escenario de seguridad de la operación; finalmente, describimos cómo evolucionan las operaciones en relación con el conflicto en la que se encuentran insertas.

Estos factores se interrelacionan con las particularidades del contexto externo e interno, afectando así las motivaciones de los Estados para participar en operaciones de paz. Por ejemplo, determinadas regiones geográficas pueden resultar más prioritarias para un Estado que para otro, ciertos gobiernos pueden estar más dispuestos a tolerar la implementación de misiones de paz en zonas militarmente "calientes", mientras que otros gobiernos pueden ser más rigurosos en cuanto a la necesidad de obtener el consentimiento del Estado anfitrión.

Estas dimensiones atraviesan elementos de los tres paradigmas al conjugar aspectos normativos, estratégicos e identitarios que configuraron motivaciones para desplegar o no en determinadas misiones de paz. Procesamos estas cuestiones mediante la combinación de una lectura histórico-descriptiva de las OMPs de NU, cotejándolo con la documentación de la organización. Esto es complementado con el análisis comparado de los aportes argentinos y brasileños en línea con los criterios operacionalizados más arriba.

Contexto Doméstico

Al estudiar el contexto doméstico, nos interesa comprender las características y orientaciones de las administraciones que detentaron el poder a lo largo del periodo estudiado. Otro elemento que consideramos fundamental es el rol que le asignan las diferentes fuerzas políticas a las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Interpretamos que estos factores cristalizan las disputas políticas que configuran las preferencias estatales.

Tanto en nuestro estudio del contexto doméstico, como en el análisis del contexto externo, buscamos complementar las lecturas liberales y realistas con los elementos ideacionales que aporta el constructivismo. Como hemos sostenido a lo largo de este capítulo, tanto las percepciones de los líderes como las preferencias de las diferentes facciones están informadas por imágenes identitarias. Procesamos las características de ambos contextos mediante un trabajo histórico-descriptivo de textos oficiales, discursos, plataformas de los partidos políticos y fuentes académicas que recuperan las dinámicas estudiadas.

Identificación del interés nacional

Como hemos planteado, en este trabajo nos alejamos de visiones deterministas del interés nacional, para recuperar su interpretación como un producto social que insinúa el realismo neoclásico. Al adoptar una perspectiva "subjetivista" (Rosenau, 1964), nos acercamos a las visiones liberales que entienden el interés nacional como la configuración de preferencias estatales surgidas de las luchas políticas internas. Complementamos esta interpretación con la inclusión de los elementos ideacionales e identitarios proporcionados por el constructivismo.

Este esquema ecléctico nos permite arribar a una visión más compleja y matizada de los "intereses nacionales" perseguidos por Argentina y Brasil. Comprendemos que, en ambos casos, el interés nacional está vinculado a la búsqueda de desarrollo económico. Sin embargo, al considerar nuestra interpretación "subjetivista" del concepto, podemos observar que el significado concreto atribuido a la noción de desarrollo evoluciona a lo largo de diferentes administraciones. Esta evolución, a su vez, ejerce una influencia significativa en la estrategia de inserción internacional. De tal manera, en la Argentina de los 90 el imaginario del desarrollo emparejado estrechamente con la incorporación del país al "primer mundo", llevó a operacionalizar a las OMPs como la carta de entrada a la "alianza Atlántica". Brasil, por su parte, en los 2000 se posicionó desde modelos económicos neodesarrollistas y artículo sus despliegues de OMPs en conjunto con una asertiva política exterior hacia el Sur Global.

A los fines de nuestro trabajo, buscamos identificar, mediante el análisis de los textos y declaraciones oficiales, el rol que ha jugado la participación en OMPs en la persecución del interés nacional de ambos países.

Entendemos así a la aspiración y búsqueda de prestigio, en tanto incentivo de mejoramiento de posición relativa de cada Estado frente a sus pares y como manto de legitimación del "rol" que este busca proyectar, como un factor motivacional relevante. Partimos del supuesto que, para Estados medios, como Argentina y Brasil, una estrategia de prestigio mediante la participación en operaciones de paz consolida su posición en el sistema internacional. Esta política debe ser leída en conjunto con la percepción que poseen las elites en torno a la eficacia del despliegue de cascos azules, y la reivindicación de una identidad de rol como una "buena potencia".

El estudio del prestigio en las Relaciones Internacionales es un punto donde se interseccionan las perspectivas realistas, que indican su importancia como motivación (focalizadas en los beneficios materiales), y las visiones constructivistas que destacan el componente social (mediante la acción de reconocimiento y legitimación) que lo conforman. En este trabajo operacionalizamos este aspecto a través del análisis de documentos oficiales y declaraciones no solo de funcionarios de Argentina y Brasil, sino también de las potencias centrales, con el objetivo de demostrar el reconocimiento de las contribuciones de Buenos Aires y Brasilia.

Dimensión institucional

Como hemos planteado previamente, los mecanismos institucionales que se encuentran presentes en los Estados operan como la "correa de transmisión" entre las disputas y preferencias políticas y la acción concreta de política exterior. En esta dimensión nos

concentramos en las características del régimen político enfocándonos en el régimen político doméstico y las Fuerzas Armadas, haciendo foco en las relaciones cívico-militares y las misiones que el plexo normativo de cada Estado les asigna.

Régimen político doméstico

En las Relaciones Internacionales existe una profusa bibliografía sobre la importancia de los regímenes políticos a la hora de comprender la acción internacional de un Estado. En este trabajo recuperamos esta variable principalmente desde una óptica liberal-constructivista. Este punto de partida nos lleva a centrarnos en las reglas de juego que inciden en los mecanismos de conformación de las preferencias y el funcionamiento del Estado. Siguiendo lo que plantea Taliaferro et al. (2009) colocamos el foco en cómo estos factores impactan en la facilidad del "ejecutivo de política exterior" para moldear la política de cada Estado.

En el recorte temporal que delimita nuestro trabajo, ambas naciones ya han consolidado su proceso de transición democrática y lograron sostenerlo durante todo el periodo. Esta constante estableció un conjunto de normas y expectativas vinculadas con la identidad de ambos Estados como naciones democráticas, y también como defensoras de esos valores en la escena internacional incidiendo en su motivación para desplegar en operaciones de paz. Si bien identificamos que los grandes acuerdos democráticos lograron perdurar a lo largo de todo el periodo, las dinámicas de distribución de poder y lógicas políticas no permanecieron impertérritas. Por otro lado, las reglas de juego de Argentina y Brasil han diferido en torno a la concentración de poder político en la figura del presidente, así como las capacidades de los ministerios centrales para nuestro objeto de estudio (Relaciones Exteriores y Defensa) y la permeabilidad del sistema estatal a inputs de actores ajenos al mismo. Estas diferencias implicaron matices y sutilezas en la incidencia de este factor.

En nuestro trabajo analizamos esta influencia desde una perspectiva de reconstrucción histórica sustentada en bibliografía primaría y complementada en trabajos académicos que estudian la cuestión.

Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas son, indudablemente, un actor de peso a la hora de estudiar la participación de un Estado en OMPs. A los fines de este trabajo nos centramos en 3 dimensiones relacionadas con el elemento castrense, las cuales influyen en la decisión de desplegar cascos azules por parte de un Estado.

En primer lugar, consideramos las características de las relaciones cívico-militares. Haciendo dialogar a los aportes del liberalismo y el realismo neoclásico concebimos a las Fuerzas Armadas como un grupo social con intereses propios. Las dinámicas de la política militar de cada Estado y la autonomía de las fuerzas que interactúan para configurar preferencias estatales en torno al despliegue de tropas.

En segundo lugar, analizamos los roles y misiones que se les han asignado a las Fuerzas Armadas de ambas naciones a través de las normas que cristalizan las concepciones acerca del papel que estas deben desempeñar en sistemas políticos democráticos. Entendemos que la configuración de estas tareas son resultado de procesos de negociación transaccionales entre las fuerzas y las diversas facciones de la elite política y económica. Al respecto de ambos puntos, analizamos la evolución del vínculo entre las Fuerzas Armadas y los gobiernos civiles, así como el plexo normativo de cada Estado.

En tercer lugar, identificamos los beneficios que las Fuerzas Armadas han obtenido como resultado de su participación en OMPs. Para ello, describimos las ganancias económicas, presupuestarias, de formación y experiencia que han adquirido las fuerzas al ser desplegadas en operaciones de Naciones Unidas. Asumimos que estos incentivos materiales, que son centrales para los análisis realistas, han influido en cierta manera en la decisión de Argentina y Brasil de participar en operaciones de paz. Para dar cuenta de esto revisamos declaraciones y documentaciones oficiales de actores estatales relevantes.

Dimensión ideacional

Agrupamos dentro de esta dimensión, a los elementos de extracción predominantemente ideacional que hacen de sustrato a las motivaciones para la participación en OMPs. Consecuentemente, listamos en este punto a: la identidad del Estado y la cosmovisión de la elite gobernante y las concepciones construidas en torno a la Defensa.

Identidad y cosmovisión

Nuestra visión de la incidencia de la identidad y la cosmovisión de los líderes políticos en la política exterior está abonada, principalmente, desde las visiones constructivistas. Sin embargo, consideramos que se pueden tender puentes de diálogo con los aspectos ideacionales que recupera el realismo neoclásico para comprender la actuación de los tomadores de decisiones.

En esta tesis partimos de asumir que los discursos que se analizan están imbuidos de “efectos de verdad” que se producen en la política y que estructuran y dan sentido a las acciones.

El corpus analítico desde donde realizamos esta labor son los textos producidos por los actores centrales de cada Estado. Partiendo de la intertextualidad de la que habla Julia Kristeva (1980, p. 66), comprendemos que estos textos forman parte de un campo discursivo previamente estructurado en el que cada uno de ellos es un "mosaico de citas" que absorbe y transforma los textos anteriores. Este diálogo permanente implica una reiteración de temas e ideas que nos permiten estabilizar ciertas identidades dentro de los Estados.

Siguiendo a Hansen (2006) realizamos un análisis comparado de dos sujetos (Argentina y Brasil) a lo largo de un desarrollo histórico para estudiarlos de manera sincrónica. A modo del estudio llevado adelante por Merke (2008), hemos puesto el foco en los discursos oficiales, es decir, documentos de gobierno, mensajes presidenciales, declaraciones en foros internacionales, etc. Complementamos este repertorio con la incorporación de los textos producidos en el debate político doméstico y la producción académica. Al incorporar estos campos, mostramos las disputas internas que configuran las preferencias y cómo permean las percepciones de los tomadores de decisiones. Al realizar esta lectura más general de la incidencia de la identidad y cosmovisiones en nuestros casos de estudio nos enfocamos, a su vez, en una serie de cuestiones particulares.

En primer lugar, desarrollamos las percepciones de las elites acerca del sistema internacional. Nos interesa repasar cómo los tomadores de decisiones describen al mundo, la distribución de poder que observan, la validez y legitimidad de las normas que lo rigen. Esto nos permite rastrear cómo se posiciona este grupo y, por lo tanto, el Estado frente a los factores externos.

En relación directa con lo anterior, nos interesa también rastrear cuál es la autopercepción que poseen estos grupos acerca del rol y lugar que le cabe a su Estado. Como percibe su "ubicación" en el sistema internacional, que jerarquía considera que le corresponde, cuáles son sus aliados tradicionales o su "grupo de pertenencia". Partimos del supuesto que estos elementos identitarios influyen en la predisposición de participar en OMPs.

De tal manera, entendemos que estas interpretaciones de la configuración del sistema internacional y la imagen que las elites tienen del mismo, y de sí mismas en él, inciden en la percepción normativa por parte de la elite respecto de la participación en OMPs. La consideración de estos despliegues como normativamente positivos se encuentra vinculada con la construcción de identidades estatales en torno a ser un "buen samaritano/ciudadano global" o "garante de la seguridad internacional". La autopercepción como un Estado comprometido activamente en la defensa de la seguridad y estabilidad del sistema

internacional, o de los derechos humanos, es un factor motivacional significativo para el despliegue en estas operaciones.

En relación con lo anterior, resulta importante determinar si las elites locales consideran que la participación en OMPs son una forma eficiente de desempeñar esas identidades y de poner en práctica la imagen del "buen samaritano global". Nos interesa, en particular, comprender si los tomadores de decisiones creen que el despliegue de cascos azules contribuye a fortalecer esta imagen autopercibida. Partimos del supuesto que, si las élites de gobierno perciben que este camino es adecuado, en tanto eficiente y coherente, estarán dispuestas a comprometer mayor cantidad de recursos al mismo en pos de alcanzar cierto prestigio, de mostrar su compromiso en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y de conquistar preeminencia en los foros multilaterales.

Nos acercamos a estas cuestiones desde una aproximación constructivista, sin embargo, resaltamos su anclaje liberal. Los valores que sustentan la visión de que es un "buen ciudadano global" se encuentran en la genética del liberalismo clásico y se hallan vinculados con regímenes democrático-liberales.

Concepciones de la Defensa

Finalmente analizamos las cuestiones relacionadas a la defensa desde una perspectiva ideacional. Si bien entendemos que el estudio del plexo normativo pertinente a la defensa se realiza de manera simultánea con la lectura de las definiciones doctrinarias, a los fines analíticos optamos por dividir estas dos cuestiones.

En tal sentido, y acercándonos a la noción de cultura de seguridad de Peter Katzenstein (1996b), identificamos los elementos doctrinarios que se encuentran presentes en las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil. De esta manera, consideramos cuál es el rol autopercibido de las fuerzas, cuáles son las capacidades y áreas de competencia que consideran tener, así como las amenazas que reconocen. Asimismo, hemos prestado especial atención a cómo conciben a las OMPs. Con ello, nuestro objetivo ha sido reconstruir los elementos ideacionales que subyacen a sus intereses y preferencias corporativas. Damos cuenta de estos elementos mediante una lectura crítica y detallada de los principales documentos que guían al área de Defensa de ambos países.

En este capítulo hemos identificado las falencias de los enfoques paradigmáticos para dar cuenta de la complejidad detrás de nuestro objeto de estudio. De tal manera, propusimos un marco de análisis que interpretamos superador al incorporar las diferentes dimensiones

(políticas, institucionales e ideacionales) que atraviesan el fenómeno. En el próximo capítulo comenzamos a trasladar estas herramientas teóricas al terreno empírico y así poder rastrear las motivaciones detrás de los despliegues argentinos y brasileños.

Capítulo II – *A Whole New World*: Argentina y Brasil ante el "momento unipolar"

Habiendo planteado nuestro marco de análisis, el objetivo de este capítulo es comenzar a describir la configuración de las dimensiones políticas, institucionales e ideacionales de Argentina y Brasil. Asimismo, también comenzamos a delinear los rasgos centrales que caracterizaron la participación de Argentina y Brasil en OMPs, como manifestación de la política exterior de ambas naciones.

En este apartado, posamos nuestra mirada en las presidencias que se desarrollaron en la inmediata pos Guerra Fría, a saber, las administraciones Menem y De la Rúa en Argentina y los gobiernos de Collor de Mello, Franco y Cardoso en Brasil. De tal manera desarrollamos recorridos paralelos que, si bien presentan matices, se enmarcan en "ritmos" similares. El fin de la bipolaridad rígida y la incontestable hegemonía norteamericana, así como la explosión de la globalización como fenómeno económico, político y cultural marcaron un contexto internacional particular en el cual ambas naciones buscaron insertarse mediante la creación de nuevos modelos de política exterior. Fronteras adentro, tanto en Buenos Aires como en Brasilia las herencias de las transiciones democráticas significaron un momento de reajuste y renegociación de los patrones políticos, sociales y económicos.

En primer lugar, realizamos un *racconto* de las principales características del contexto internacional y regional. En segundo lugar, desarrollamos nuestros casos de estudio. Tanto para Argentina como para Brasil analizamos la configuración del escenario doméstico en donde rastreamos la orientación y conformación de las coaliciones de gobierno, la política de defensa y la evolución de las relaciones cívico-militares. A la hora de hablar de los principales hitos y orientaciones de la política exterior hacemos hincapié en las cosmovisiones de los tomadores de decisión y sus principales medidas y determinaciones. Este recorrido concluye con un análisis del lugar ocupado por las OMPs en la inserción internacional de Argentina y Brasil.

Contexto internacional post Guerra Fría

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y la implosión de la URSS en 1991, significó el fin de una era. En palabras de Manuel Castells (2004, p. 291), la conclusión de la Guerra Fría produjo la evaporación de los "principales mecanismos que estabilizaban los

lazos estratégicos de la mayoría de los Estados en torno a las dos superpotencias". Como pocos momentos en la historia de la humanidad una nación se erigió como árbitro indiscutido de la política mundial, sustentado en un claro predominio militar y una preeminencia económica-tecnológica. Desde esa posición, Washington buscó configurar un "nuevo orden mundial" sostenido en los efectos ordenadores de la supremacía norteamericana (Ikenberry, 1999; Krauthammer, 1990).

La victoria ideológica de occidente propició una creciente homogeneidad sistémica entre las principales potencias, en donde la democracia y el capitalismo eran supuestos indiscutibles (Russell, 1992). En esa dirección, Tudor Onea (2013) identificó los 3 pilares sobre los que se edificó la hegemonía norteamericana del período: la incuestionabilidad de la democracia liberal, el fomento de la cooperación multilateral y la promoción de la globalización.

Pocos autores encarnaron el optimismo democrático del primer pilar como Francis Fukuyama. Este pensador norteamericano pronosticó el "fin de la historia" (Fukuyama, 1992) al sostener que la expansión irrestricta de los principios liberales sepultaba la dialéctica de tesis y antítesis postulada por Hegel como el motor de la historia humana. En términos políticos, Fukuyama (1992, p. 3) auguraba que "un mundo compuesto de democracias liberales [...] debería ofrecer muchos menos incentivos para la guerra puesto que todas las naciones se reconocerían recíprocamente su legitimidad".

A la luz de esta lógica, la expansión y defensa de la democracia liberal se constituyó como un instrumento que garantizaba un entorno internacional estable. La articulación de estos valores se vio reflejada en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos del año 1995. En la misma, la administración Clinton afirma que:

> Creemos que nuestros objetivos de mejorar nuestra seguridad, reforzar nuestra prosperidad económica y promoción de la democracia son mutuamente favorables entre sí […] Los Estados democráticos son menos propensos a poner en peligro nuestros intereses y más propensos a cooperar con Estados Unidos. (The White House, 1995, p. i)

Con ese párrafo podemos observar cómo Washington entendía a la promoción democrática no solo desde una perspectiva política-ideacional, sino que también la vinculaba con el incremento de los flujos comerciales y la intensificación de las relaciones de interdependencia. Todos estos objetivos eran altamente deseables para los gobiernos

occidentales, y especialmente para la administración Clinton, ya que garantizaban un sistema internacional estable, seguro y abierto para los negocios. En sintonía con estos planteos, la promoción del multilateralismo y la cooperación internacional emergieron como un corolario lógico.

Acorde a esta realidad, la noción de cooperación que proponía la superpotencia era amplia, abarcando temas políticos, económicos, sociales, ambientales, de derechos humanos y de seguridad (Frenkel, 2017, p. 68). Existía en Washington el reconocimiento que "no importa lo poderosos que seamos, no podemos garantizar estos objetivos básicos unilateralmente […] las amenazas y los retos demandan soluciones multinacionales y cooperativas" (The White House, 1995, p.8). Sin embargo, Estados Unidos no abandonó su prerrogativa de apartarse del sistema multilateral y de las normas del derecho internacional público cuando no fuera capaz de satisfacer sus intereses nacionales mediante esos canales. Como señaló Madeleine Albright frente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas "actuaremos de manera multilateral cuando podamos, y unilateralmente cuando lo juzguemos necesario" (Chomsky, 2002, pp. 20-21).

Finalmente, y operando a nivel estructural, a modo de telón de fondo de estos dos procesos, se encuentra la expansión de la globalización como fenómeno multidimensional. La globalización aparece en la década de los 90 como un fenómeno de repercusión automática, instantánea y de alcance mundial, que se da en el ámbito de las actividades sociales, económicas y financieras, y que es causado principalmente por la acción combinada de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (Mazzei, 2009, p. 3).

Cuando Castells (2004) y Garretón (2000) piensan a la globalización coinciden en identificar a la transformación económica, entendida no sólo en términos financieros, sino también comerciales y productivos, como una de sus dimensiones claves. Entrelazada con el "dogma neoliberal" y los organismos multilaterales tributarios del mismo, la globalización vendría aparejada a los planes de desregulación económica y privatizaciones asociados al llamado "Consenso de Washington"[7] y la liberalización de los mercados financieros a nivel global (Busso et. al., 2016; Oman, 1994).

[7] El Consenso de Washington consistió en un conjunto de políticas económicas neoliberales promovidas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en la década del 80. Estas políticas incluyeron la liberalización del comercio, la privatización de empresas estatales, la desregulación financiera y la reducción del gasto público.

La interacción y entrelazamiento de estos fenómenos (democracia, multilateralismo y globalización) dieron pie a un periodo caracterizado por transformaciones sustanciales en el sistema internacional.

En principio, la *issue-area* económica se jerarquizó en detrimento de los viejos temas de la política de poder y sus agendas de seguridad Frenkel (2017, p. 70). Por otro lado, los actores no estatales, en especial las corporaciones transnacionales adquirieron cuotas de poder considerables *vis-à-vis* algunos Estados (Strange, 1995). De manera concomitante, las fuerzas de la globalización y el multilateralismo confluyeron en la materialización de grandes acuerdos de liberalización comercial, los cuales fueron reconceptualizados como canales de transmisión necesarios para la consolidación de la economía global.

En segundo lugar, la defensa de los derechos humanos y la democracia como una política activa erosionó las nociones restrictivas de soberanía westafalianas. Dentro de las potencias occidentales comenzó a conformarse un discurso que condicionaba el principio de "no intervención" al respeto de los principios liberales de gobierno (Piedrahita Ramírez, 2015). Esta posición también caló dentro de NU y fue plasmada en "Una Agenda para la Paz" de 1992. En este documento fundacional, primer trabajo doctrinario de la organización concerniente al mantenimiento de la paz, el Secretario General Boutros Boutros-Ghali (1992) afirmaría que el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva ha pasado.

La seguridad internacional en un contexto "unipolar"

Considerando el objeto de investigación de esta tesis resulta pertinente, proceder a una observación, un poco más detallada, del impacto de estos cambios y transiciones sobre la dimensión de la seguridad internacional.

En primer lugar, se produjo un cambio en torno a la percepción de las amenazas, las cuales se volvieron más transnacionales, con un menor peso de los factores militares y ya no encarnando la representación directa de un Estado, ni situadas en un territorio determinado (Busso, 2005, p. 117). Temas como el terrorismo internacional, el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, las migraciones masivas, la degradación ambiental y los desastres naturales dieron cuenta de una agenda de seguridad ampliada.

En segundo lugar, observamos la emergencia de un conjunto de reglas de pretensión universal que buscaron regular la adquisición, el despliegue y uso de la fuerza militar. Según Buzan y Weaver (2003), este impulso normativo emanó de la configuración unipolar del poder

internacional y erigió a estas instancias de gobernanza como la manifestación consensual de la hegemonía occidental.

En tercer lugar, desde los 90, los conflictos internacionales comenzaron a revestir características particulares sintetizadas por Mary Kaldor (2012) y Herfried Münkler (2005) bajo el mote de "nuevas guerras". Especialmente en la periferia, las reglas y procedimientos de las "viejas guerras" industriales dieron pie a enfrentamientos predominantemente intraestatales. Complejos entramados identitarios y dinámicas delictivas asociadas al crimen organizado transnacional configuraron guerras civiles en dónde la paz resultaba particularmente esquiva y las poblaciones civiles se convirtieron en el blanco predilecto de las facciones en disputa.

La confluencia de estas "nuevas amenazas" y los conflictos intraestatales despertaron nuevos debates y nutrieron otros ya existentes. Como plantea Battaglino,

> la nueva concepción de la seguridad presenta cinco rasgos principales. Primero, no está centrada exclusivamente en el Estado; incorpora también factores o actores que son subestatales o transestatales. Segundo, los desafíos o riesgos a la seguridad no tienen ninguna ubicación geográfica en particular. Tercero, no pueden enfrentarse mediante políticas de defensa tradicionales. La defensa militar puede cumplir un rol, especialmente cuando se trata de un conflicto violento, pero una política eficaz debe recurrir a un amplio abanico de medidas no militares. Cuarto, la nueva visión incluye la posibilidad de que la amenaza principal a la vida de las personas y a otros valores cruciales provenga del Estado en que habitan. Finalmente, los referentes se amplían al sistema internacional y los individuos, además del Estado. (2008, pp. 26-27)

En ese periodo de efervescencia teórica surgen conceptos novedosos como seguridad cooperativa, seguridad económica, seguridad societal y seguridad humana, entre otros. El primero de ellos se basa en la generación de medidas de confianza entre los Estados en el ámbito de la seguridad regional, mientras que el resto de los conceptos tienen en común la adopción de un abordaje multidimensional de la seguridad y colocan al individuo y no al Estado en el centro de las decisiones (Busso, 2005). El traslado de estos conceptos a la política pública implicó una diversificación de los agentes involucrados en la discusión y generación de la "seguridad". A los actores institucionales tradicionales como Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas y de Seguridad se le sumaron otras agencias estatales, organizaciones de la sociedad civil e, inclusive, los individuos.

La evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz en la inmediata post Guerra Fría

Durante la Guerra Fría, las misiones de las NU se dedicaron a lo que se ha dado en llamar mantenimiento de la paz "tradicional". Este tipo de misiones sólo se llevan a cabo cuando hay de hecho una paz que mantener, es decir, tras el fin (aunque potencialmente temporal) de un conflicto armado mediante una tregua o un alto el fuego. Su meta es crear un entorno propicio para que los beligerantes se esfuercen por resolver pacíficamente el conflicto. La actividad distintiva del mantenimiento de la paz es el despliegue de una fuerza de interposición entre las líneas del frente, reduciendo así el contacto entre los combatientes y disminuyendo la probabilidad de una escalada o una ruptura accidental de la paz (Kenkel, 2013b, p. 125).

Las transformaciones producidas en el escenario de la política internacional por el final de la Guerra Fría dieron lugar a profundos cambios en la naturaleza y el alcance de las operaciones de paz.

Paul Diehl y Alexandru Balas (2014, pp. 52-55) han dividido dichos cambios según se trate de la oferta y la demanda de operaciones de paz. En primer lugar, la demanda de operaciones de paz aumentó tras el final de la contienda bipolar al desaparecer el apoyo a las guerras por delegación (también denominadas *proxy*) en el continente africano, lo que requirió la asistencia de la comunidad internacional en procesos de transición política. Por su parte, en el hemisferio Norte, los impulsos étnicos antes contenidos por regímenes comunistas, ahora desintegrados, condujeron a guerras civiles destructivas. En segundo lugar, el final de la Guerra Fría propició un aumento de la "oferta" de operaciones de paz de las NU al levantar el bloqueo a la acción del CdS impuesto por el uso del veto de las superpotencias (Hillen, 2000). A todo ello hay que añadir una conciencia cada vez mayor de la responsabilidad de la comunidad internacional de proporcionar ayuda humanitaria a las poblaciones necesitadas tras las hambrunas altamente mediatizadas de la década del 80 (Diehl & Balas, 2014, p. 54).

El papel más activo desempeñado por las NU en la paz y la seguridad internacionales dio lugar a un aumento del número de misiones de mantenimiento de la paz desplegadas. Para ser más precisos, mientras que de 1948 a 1978 sólo se crearon un total de 13 fuerzas de mantenimiento de la paz, y en el siguiente periodo de diez años no se establecieron nuevas misiones, de mayo de 1988 a octubre de 1993 se crearon más de 20 operaciones.

En consecuencia, las operaciones de paz se hicieron más fáciles de enviar, pero se enviaron a contextos cada vez más complejos y peligrosos (Hillen, 2000, p. 141). El resultado fueron mandatos más ambiciosos y una participación activa no sólo en la "contención" de los conflictos, sino en el acompañamiento de la transición hacia la paz. A partir de esta evolución surgieron lo que se ha denominado operaciones de paz "más amplias" (Bellamy et al., 2010, pp. 192-213), "multidimensionales" (Fetherston, 1994, pp. 23-44) o de "segunda generación". Estas operaciones se caracterizan por la adición de tareas civiles relacionadas con la transición política del conflicto, sin un aumento concomitante del permiso para utilizar la fuerza militar (Kenkel, 2013b, pp. 127-128). En este marco es que tenemos que ubicar la elaboración del informe "Una Agenda para la Paz" de Boutros Boutros-Ghali.

La región en contexto

Latinoamérica no fue ajena a las transformaciones emergidas del fin de la Guerra Fría. La visión renovada sobre el valor de la democracia, el nuevo optimismo en las posibilidades de la cooperación multilateral y las bonanzas prometidas de la globalización económica tuvieron un impacto significativo en los ámbitos hemisféricos y subregionales.

En ese contexto, las coincidencias entre Washington y la mayoría de los gobiernos latinoamericanos en el campo de la economía, la política y la seguridad auguraban el desarrollo de una fase de acercamiento y colaboración en las relaciones interamericanas (Russell & Tokatlian, 2013). En esta "nueva era de convergencia en el ámbito hemisférico" (Lowenthal, 1992), la opción estratégica del acoplamiento se volvió predominante, por no decir inevitable.

Al compás de un Estados Unidos que ensayaba una retórica de benevolente hegemón dispuesto a restringir su poder y fortalecer el multilateralismo (Ikenberry, 2009), el impulso generalizado de la post Guerra Fría por los regímenes multilaterales fue replicado en las relaciones interamericanas.

En este sentido, la defensa de la democracia se operacionalizó mediante acuerdos institucionales que dieron forma a la idea de una doctrina panamericana de acción colectiva. La firma del Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, la aprobación de la Resolución 1080 por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1991 y el Protocolo de Washington en 1992 instituyeron una arquitectura legal que habilitaba sanciones para aquellos casos en donde se violaran las normas de convivencia democrática. En el marco de esta tesis

resulta interesante señalar la actuación del sistema interamericano en la crisis haitiana de 1991.[8] Sin embargo, también debemos indicar que el mismo tuvo participaciones activas en los "autogolpes" de Fujimori en Perú en 1992 y Serrano en Guatemala en 1993.

En la subregión sudamericana, esta tendencia también se replicó con la particularidad de asociarse al proceso de integración regional. Como plantea Malamud (2013, p. 276) el proceso de integración argentino-brasileño buscó no solo aumentar la complementariedad económica, sino también reducir las amenazas a sus nuevas democracias. Estos objetivos fueron institucionalizados años más tarde en la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático del MERCOSUR (que en 1998 se transformaría en el Protocolo de Ushuaia).[9]

En el aspecto económico, las agendas fueron renovadas con grandes proyectos de liberalización comercial y nuevos modelos de integración y desarrollo. En el ámbito regional, se fue configurando un escenario de sucesivas crisis de deuda externa y, en algunos casos, escenarios hiperinflacionarios. A estos dos fenómenos se superpuso la globalización, promoviendo el incremento de la interdependencia económica entre los países de la región y las economías centrales, además de fomentar altos niveles de endeudamiento e imposición de condicionalidades por parte de los organismos multilaterales de crédito (Frenkel, 2017, p. 73). La prédica neoliberal fue aceptada en mayor o menor medida por todos los Estados de la región y la agenda de las "reformas estructurales" del Consenso de Washington se instalaría de manera masiva en los programas de gobierno latinoamericanos.

En este marco, los gobiernos de América Latina comenzaron a impulsar esquemas de integración aperturistas que se pudieran constituir como una vía de inserción competitiva en los mercados internacionales. Estas iniciativas de regionalismo abierto,[10] que se diferenciaban de los viejos modelos[11] defensivos de las décadas del 60 y 70, fueron fuertemente impulsados por la globalización económica (Botto, 2017; Cisneros & Iñiguez, 2002) junto con la consolidación y expansión de bloques regionales en otras latitudes. En este periodo, el

[8] La OEA participó tanto en una misión de mediación llamada OEA-DEMOC así como en la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) junto con las NU.

[9] Las naciones miembros del antiguo Pacto Andino (actual Comunidad Andina de Naciones) recorrerían un camino similar con la adopción del "Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia" en 1998.

[10] La CEPAL (1994) entendía como regionalismo abierto a un proceso que busca conciliar la integración económica regional con la liberalización comercial global. Estos esquemas deben cumplir con algunas exigencias, como garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores, que incluya bienes y servicios; evitar las medidas discriminatorias contra terceros países; y fomentar la cooperación en diversas áreas.

[11] Estos esquemas de integración, propios del periodo de la Guerra Fría se encontraban estrechamente vinculados a modelos de desarrollo por sustitución de importaciones y política de autonomía.

MERCOSUR fue un caso paradigmático en donde los asuntos económicos-comerciales monopolizaron la agenda.

Al mismo tiempo, Washington lanzó la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) la cual buscaba conformar una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Postulada originalmente por George H.W. Bush, a través de la denominada "Iniciativa para las Américas", el proyecto recibiría su nombre final en la I Cumbre Hemisférica de presidentes realizada en Miami en 1994. En ese mismo encuentro, se estableció un mecanismo de cumbres y reuniones con el objetivo de concretar la firma del acuerdo para el año 2005. Las negociaciones en torno al ALCA representaron una fuente de tensión entre los Estados latinoamericanos a lo largo de todo el periodo.

El panorama de seguridad en Latinoamérica

De la misma manera que en las dimensiones mencionadas más arriba, la seguridad regional también dio cuenta de los cambios acaecidos en el sistema internacional y hemisférico.

En el contexto de la defensa y la seguridad, este período se caracterizó por una positiva disminución de las percepciones de amenaza entre los Estados y la consecuente caída de las hipótesis de conflicto interestatales. Analizando la faceta institucional, observamos que los países de la región se sumaron a la tendencia de adherir a tratados, regímenes y convenciones internacionales. Los Estados latinoamericanos se han incorporado en dichos regímenes internacionales, en distinta medida, al tiempo que han protagonizado un proceso de institucionalización y cooperación regional en temas militares y de seguridad (Battaglino, 2008, p. 9).[12]

Esta tendencia se puede explicar por dos factores. Por un lado, un profundo consenso entre los Estados de la región en torno a la solución pacífica de las controversias que ha permeado la historia latinoamericana (Domínguez & Mares, 2003; Kacowicz, 2005). Por otro lado, el incremento de mecanismos regionales de cooperación puede pensarse como el ensayo de una estrategia de "*soft balancing"* en el marco de la preeminencia norteamericana que se consolida a comienzos de los 90 (Battaglino, 2008, p. 10).

[12] Como señala Battaglino (2008) la región ha ratificado, en promedio, el 63.5% de los 33 principales regímenes y organizaciones internacionales y regionales en el área de la seguridad. Es interesante señalar que son los países del Cono Sur quienes presentan los mayores niveles de adhesión con Argentina en un 94%, Brasil con un 73% y Uruguay con un 70%.

En tal sentido podemos señalar a la Declaración de las Américas como Zona Libre de Minas Antipersonales (1996); la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Explosivos, Municiones y Otros Materiales Relacionados (1997) y la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales (1999). A la vez, la convocatoria de las dos Conferencias Regionales sobre Medidas de Confianza y de la Seguridad, una realizada en Chile (1995) y la otra en El Salvador (1998) y la serie de Conferencias de Ministros de Defensa de las América (Battaglino, 2008, p. 16).

En lo que respecta a las misiones encomendadas a las fuerzas militares de la región, Battaglino (2008, pp. 22-23) señala un escenario fluido. Los cambios estructurales que hemos narrado hasta aquí, a juicio del autor, favorecieron la delineación de nuevas funciones para los militares sudamericanos al mismo tiempo que cimentaron roles tradicionales. Por un lado, el despliegue en misiones humanitarias internacionales y el diseño de estrategias de defensa asimétricas se destacan entre aquellos nuevos papeles. Mientras que, por otro lado, el desempeño de tareas de mantenimiento del orden interno, en especial en actividades que afectan la seguridad pública, como la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, se consolidaba como un resabio de su rol histórico.

Sin embargo, es necesario considerar algunos matices. Los alcances de la utilización del instrumento militar han variado en función del panorama interno de seguridad de cada Estado. A su vez, la dinámica de las relaciones cívico-militares emergentes de los procesos de transición democrática consignaron las prerrogativas políticas de cada fuerza nacional. La interacción de ambos factores en el plano doméstico configuró un escenario regional que, a pesar de ciertas tendencias generales, nos mostraba un paisaje de seguridad latinoamericano con ciertos grados de heterogeneidad.

La configuración de un sistema internacional con un claro predominio norteamericano y una hegemonía neoliberal estructuró tanto en Argentina como en Brasil los carriles de su inserción externa. A su vez, estas modificaciones estructurales tuvieron impacto en la conformación de nuevas cosmovisiones en los líderes y en las dinámicas políticas internas.

Más específicamente en el área de la seguridad podemos observar la materialización de las tendencias relatadas. Por un lado, tanto Argentina como Brasil fueron participes entusiastas de los regímenes internacionales de no proliferación, formando parte de ellos y proponiendo su consolidación. Por otro lado, la reconfiguración del escenario internacional y regional (sumada a la retirada de los militares del gobierno) llevó a la discusión de nuevos roles para

los uniformados. En ese sentido, Argentina se encaminó por una estricta separación de las Fuerzas Armadas y la seguridad interior, mientras que Brasil optó por un camino más ambiguo. Ambos procesos (y los cambios estructurales), incidieron en la internacionalización de los instrumentos militares y su participación en OMPs tal como se aborda más adelante.

Argentina

La presidencia de Carlos Saúl Menem

Configuración del Escenario Doméstico

El 14 de mayo de 1989, Carlos Menem, como candidato del Frente Justicialista Popular (Frejupo), una coalición del Partido Justicialista (PJ) con otros partidos menores, ganó las elecciones presidenciales contra Eduardo César Angeloz, candidato del partido oficialista radical, obteniendo el 49,3% de los votos. Durante la campaña electoral, Menem hizo hincapié en una vuelta a las banderas históricas del peronismo con una intervención activa del Estado en la economía y promesas de redistribución de la riqueza y justicia social. En ese marco, la aplicación una vez que asumió oficialmente sus funciones como presidente de un plan de gobierno diametralmente opuesto implicó una gran sorpresa para propios y opositores.

La génesis del modelo de acumulación menemista puede ser rastreada en las políticas de Martínez de Hoz, impuestas durante la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983 (Míguez, 2010, p. 1). Ante la crisis heredada del Proceso, el gobierno de Alfonsín buscó ensayar una respuesta heterodoxa fiel a los pilares doctrinarios del partido.[13] A pesar de las intenciones, los diferentes programas económicos solo cosecharon fracasos, y para finales de los 80 el oficialismo dejaba entrever la voluntad de alejarse del dogma. Para el ciclo electoral de 1989 la línea hegemónica dentro la Unión Cívica Radical (UCR) sostenía la necesidad de la apertura al mundo, de una reforma del Estado y el ajuste estructural (Míguez, 2010, p. 11).

El descalabro social y económico de los últimos años del ciclo alfonsinista (expresado en una serie de episodios hiperinflacionarios) sentó las bases para un cuestionamiento profundo del vínculo imperante entre Estado y mercado en la Argentina (Castellani & Schorr, 2004; Couto, 2010). La conformación de este nuevo consenso fue capitalizado por la nueva administración justicialista la cual adoptó un programa de reformas de corte neoliberal con el consecuente

[13] Hacemos referencia a los ejes planteados por el llamado “plan Grinspun” y el intento de politizar y multilateralizar la discusión de la deuda externa. Para mayores detalles ver Rossi (2021)

achicamiento del Estado, liberalización masiva, desregulación y determinismo económico (Míguez, 2010; Rapoport, 2005; Stuhldreher, 2015).

Aún más allá de la esfera económica, la profundidad de este proceso trascendió los confines del modelo de desarrollo para afectar la forma de concebir a la democracia en el país (Frenkel, 2015, p. 142). El "Estado de naturaleza económico" (Floria, 1995, p. 11) que irrumpió en la sociedad argentina con la hiperinflación reclamaba la aparición de un "nuevo contrato social" para superar el perimido modelo de capitalismo estatista emergido tras la gran depresión (Portantiero, 1995, p. 108). En ese contexto, las ideas fuertes de una refundación sobre el caos y de una necesaria excepcionalidad para alcanzar la normalidad configurarían una nueva forma de gestionar la política para alcanzar la aquiescencia de los principales agentes económicos internos y externos (Rapoport, 2005, p. 785).

El "nuevo acuerdo" de gobierno fue construido discursivamente por Menem mediante una operación de vaciamiento del campo político. El relato consignaba que la crisis era de tal magnitud y profundidad que era necesaria la unión de todos los argentinos, independientemente de sus ideas, por lo que la amenaza se encontraba en "la política" y sus intereses sectoriales. Ante tal escenario, aquel que se resistía a la unidad perdía toda legitimidad dentro del campo de la política ya que era considerado un "egoísta", un "irresponsable" producto de su "maldad" y su deseo de "engañar" a la población (Merke, 2008, p. 326).

Guillermo O'Donnell (1993) caracterizó a este régimen de "democracia delegativa", en donde los "ritos formales" de la democracia liberal enmascaran gobiernos personalistas y autoritarios. Por su parte, Carlos Vilas (2004) habló de "democracia de mercado" en donde el sufragio popular legitima a un gobierno neopopulista funcional a programas económicos neoliberales. En todas estas definiciones podemos encontrar de manera subyacente estrategias de gobierno "neodecisionistas" (Bosoer & Leiras, 1999; Leiras, 2012; Quiroga, 2011) basadas en la excepcionalidad de la situación nacional.

Todo lo anterior nos señala que la mayor victoria conceptual del menemismo fue lograr imponer un diagnóstico de la realidad. La imagen pintada por el gobierno era la de una Argentina al borde de su desaparición, cuyo único camino para alcanzar la estabilidad, para volver a la "normalidad", era la implementación de su plan de reforma. En un tono reminiscente a Margaret Thatcher, "no había alternativas". Desde ese "sentido común"

Menem construyó una nueva articulación hegemónica en la cual la noción de "estabilidad" reemplazaría a la de "democracia".

La configuración de una gobernabilidad neoliberal

Empujado por un contexto económico desbocado, Raúl Alfonsín entregó el gobierno 6 meses antes de lo establecido. El 8 de julio de 1989 Carlos Menem asumió la presidencia de un país que atravesaba un escenario profundamente complejo. La crisis hiperinflacionaria había llegado a un 5000% anual, la economía atravesaba una recesión del 5% y la deuda externa superaba los 60 mil millones de dólares. La década de los 80 se despedía con una contracción del PBI cercana al 2,7%, una deuda externa que representaba el 70% del mismo, sumado al aumento de la pobreza en un 47,4%, el estancamiento del empleo formal, el freno de la actividad económica, la fuga de capitales, la carrera especulativa en contra del austral y la caída de la cadena de pagos con los proveedores del Estado (Busso et al., 2016, p. 132).

El resultado electoral de mayo le había otorgado al peronismo un cómodo control de los resortes institucionales del Estado. Junto con la mayoría en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, el peronismo se alzó con 17 de las 22 gobernaciones provinciales. Esta distribución de poder notablemente desequilibrada habilitó la prescindencia de la que hizo gala el ejecutivo para la construcción de consensos reales. En otras palabras, este esquema de poder garantizó la posibilidad de llevar a cabo esas estrategias "neodecisionistas" que mencionamos anteriormente.

Jaqueados frente a la sociedad por los fracasos económicos de la gestión Alfonsín, los radicales se vieron obligados a acompañar el plan de gobierno de Menem y "dejar gobernar". Por ese motivo, frente a la sanción de Ley de Reforma del Estado Ley n.º 23.696/89 (18 de agosto de 1989)[14] y la Ley de Emergencia Económica n.° 23.697/89 (15 de septiembre de 1989)[15] los legisladores opositores solo pudieron esgrimir críticas específicas referidas al rol del Parlamento y su implementación. La aprobación de ambos instrumentos jurídicos claves y la implementación del "Plan B&B" del ministro de Economía Miguel Ángel Roig

[14] Esta ley autorizó al ejecutivo, por medio de decretos, la privatización de empresas estatales y que los acreedores del Estado y sus empresas pudieran transformar sus créditos en capital, habilitando así la capitalización de títulos de deuda externa. El Banco Mundial estuvo a cargo de brindar la asistencia técnica de la implementación de este proceso.

[15] Este instrumento rigió la primera etapa de ajuste fiscal: suspendió subvenciones y subsidios que afectaban al Tesoro Nacional, al Banco Central y a empresas públicas; se estableció la necesidad de reformar la Carta Orgánica del Banco Central; suspendió los regímenes de promoción industrial y minera, y dejó sin efecto el compre nacional.

(reemplazado a los pocos días por Néstor Rapanelli)[16] serían las primeras salvas de la ofensiva neoliberal en Argentina.

La aprobación de este marco normativo significó una verdadera redefinición de los códigos de relación y pautas de acción vigentes en el país.[17] Sin embargo, no será hasta la aplicación de la Ley de Convertibilidad en 1991, el ingreso al Plan Brady y la consolidación del proceso privatizador que se terminaría de conformar una coalición relativamente estable entre sectores agroexportadores (que aceptaron una moneda sobrevaluada, pero se beneficiaron con el establecimiento de una tributación mínima), los ex contratistas (favorecidos por la flexibilización y la disminución de los costos laborales), la banca acreedora y sus socios locales, y el capital extranjero, alrededor del remate de los activos públicos y los mecanismos de valorización financiera (Míguez, 2013).

Las privatizaciones permitieron saldar el conflicto existente entre fracciones del capital local y el internacional, y esto se entronca con la política exterior. El proceso privatizador reforzó aún más el control del capital extranjero sobre ramas estratégicas de la industria y de los servicios, y con ello, la dependencia y la vulnerabilidad de la estructura productiva. Por lo tanto, se limitaron todavía más las posibilidades de posicionarse con cierto margen de autonomía en el sistema internacional, porque en el plano interno la fracción hegemónica en el bloque en el poder, resultante de la alianza entre los "capitanes de la industria" y la banca acreedora, requería de la adecuación a los dictámenes de los organismos internacionales de crédito y de los países del G8 para sustentar la nueva estrategia de acumulación.

Los buenos resultados iniciales del plan de estabilización garantizaron la hegemonía peronista materializada en cómodas victorias electorales en 1991 y 1993, así como en la convocatoria a una reforma constitucional que pudiera habilitar la reelección presidencial, otorgarle carácter

[16] Miguel Roig falleció a los 5 días de haber jurado como ministro de economía, por lo que Néstor Rapanelli sería el encargado de llevar adelante el primer plan económico del gobierno menemista. El llamado "Plan B & B" recibió ese nombre por la pertenencia de ambos ministros al grupo económico Bunge y Born. Dicho programa consistió en un recorte del gasto público, disciplina fiscal y una fuerte devaluación con el objetivo de lograr la estabilización de las principales variables macroeconómicas y financieras. La devaluación del Austral eventualmente sería la catalizadora de una nueva espiral hiperinflacionaria sellando el destino del Plan y del ministro Rapanelli.

[17] Estas leyes fueron acompañadas a lo largo de los años con otras reformas importantes como la nueva Carta Orgánica del Banco Central (1992), la consolidación de la deuda pública, el tratado de Asunción (MERCOSUR) (1991), las distintas reformas impositivas, los marcos regulatorios de los servicios públicos, la privatización de YPF (1991-2; 1999) la reforma previsional (1992-1993), la Ley de Honorarios Profesionales, la nueva Ley de Quiebras, los nuevos contratos laborales, la Ley de Solidaridad Previsional, las reformas a la Ley de Entidades Financieras y las leyes de Presupuesto (Llach, 1997, p. 123).

constitucional al uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y a las atribuciones de iniciativa legislativa provenientes del Ejecutivo (Busso et al., 2016, p. 125).

El plan de gobierno (económico y político) aplicado por el menemismo fue la culminación de tendencias estructurales gestadas desde mediados de la década del 70 en diálogo con los avatares de la economía mundial. En tal sentido, coincidimos con Cecilia Míguez (2013, p. 130) quien plantea que este programa reubicó las bases de dominación social, definió nuevas formas de legitimación-deslegitimación estatal e implicó un cambio profundo de las fronteras entre el Estado y la sociedad. Todas estas alteraciones configuraron una matriz de política exterior que, como veremos más adelante, profundizó la posición dependiente del país y la ataron a un alineamiento con las potencias occidentales.

La política de Defensa

Avances y límites del control civil de las Fuerzas Armadas

Para poder plantear los lineamientos de la política de defensa y militar[18] llevada adelante por el gobierno de Carlos Menem hace falta, en principio, considerar la herencia recibida de la administración anterior.

En el contexto de la Guerra Fría, la Argentina incorporó el concepto de Seguridad Nacional (entre otras normas) en el Decreto-Ley n.° 16.970 de 1966 de Defensa Nacional. Siguiendo la tendencia regional se estableció la dependencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad respecto de las Fuerzas Armadas y expandiéndose la competencia de los organismos de inteligencia militar a la seguridad interior (Ugarte, 2016, p. 37).

La dictadura cívico-militar que rigió la Argentina entre 1976 y 1983 representó el episodio más oscuro de la preeminencia militar en la política interna. La derrota en el Atlántico Sur propició una transición democrática por colapso, a través de la cual las Fuerzas Armadas no conservaron prerrogativas sustanciales que condicionaran al sistema democrático naciente (Fontana, 2001, p. 8). Sin embargo, esto no significó una sujeción plena e irrestricta de las Fuerzas Armadas a los designios de las autoridades civiles. En tal sentido, el objetivo del gobierno de Raúl Alfonsín fue quebrar el peso político remanente de los militares y consolidar

[18] Siguiendo a Jorge Battaglino (2011, p. 243) entendemos por política de defensa al conjunto de "definiciones doctrinales, organizacionales y operativas respecto al empleo de las Fuerzas Armadas con el fin de garantizar la supervivencia estatal". Esta no debe confundirse con la política militar, la cual para el autor (Battaglino, 2011, p. 242) refiere al conjunto de medidas orientadas a limitar el poder y la influencia que tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas.

el control sobre el monopolio de la violencia. El eje de la política del gobierno se orientó más hacia la restricción y exclusión de los militares que hacia los esfuerzos por reorientar a la institución hacia actividades y misiones destinadas a mantener a sus miembros fuera de la política. Alfonsín se centró en la desmilitarización, lo que coincidió con la fuerte caída de la tolerancia social a la intrusión militar en la vida de los civiles (Worboys, 2007, p. 152).

La administración radical se movió institucionalmente tomando un conjunto de medidas políticas para redefinir jerarquías y jurisdicciones. Las leyes aprobadas transferían poder de decisión a un Ministerio de Defensa dirigido por civiles, suprimiendo el cargo de Comandante en Jefe de cada fuerza. Otras reformas despojaron a los militares de la gestión sobre las empresas públicas de defensa, transfirieron a la jurisdicción de la cartera ministerial. A su vez, la conducción civil se haría cargo de la programación y ejecución presupuestaria de las Fuerzas Armadas y la autoridad orgánica y funcional sobre la Gendarmería y la Prefectura Naval (Diamint, 2014; Eissa, 2015; Fontana, 2001, p. 8; Worboys, 2007, p. 152).

Las políticas en materia de defensa, y especialmente el proceso de juzgamiento por los crímenes cometidos por sus integrantes durante de la última dictadura, enfrentaron una fuerte resistencia de ciertos sectores del ejército que se materializaron en asonadas militares. Las sublevaciones "carapintadas", de Semana Santa (abril 1987), Monte Caseros (enero 1988) y Villa Martelli (diciembre de 1988) ejercieron una presión considerable sobre el gobierno y lograron detener la política de enjuiciamiento del gobierno radical quien sancionó la Ley de Punto Final en 1986 y la Ley de Obediencia Debida en 1987 (Fair, 2009, 2010).

Al llegar al gobierno Carlos Menem, por su parte, debió enfrentar dos asuntos clave dentro del sector militar: el frente judicial de los mandos militares del Proceso y los efectivos sublevados; y la tensión interna entre fuerzas leales y "carapintadas".

Respecto de la primera cuestión, y tras la temprana designación de Ítalo Lúder como ministro de Defensa, el presidente indultó por decreto a 216 oficiales y suboficiales, así como a 64 civiles, todos procesados por las rebeliones de Semana Santa, Monte Caseros y Villa Martelli (Fair, 2011, p. 2).[19] Meses después, el gobierno indultaría mediante un nuevo grupo de decretos a los miembros de la Juntas militares del Proceso y a los líderes de Montoneros.[20] Sin embargo, la no reincorporación al servicio activo de los "carapintadas" sublevados

[19] Hacemos referencia a los decretos 1002/89, 1003/89, 1004/89, 1005/89 del 7 de octubre de 1989.
[20] Hacemos referencia a os decretos 2741/90, 2742/90, 2743/90, 2744/90, 2745/90, 2746/90 del 29 de diciembre de 1990.

durante el alfonsinismo y la purga de aquellos mandos que simpatizaban con ellos impulsó a estos sectores, liderados por el coronel Seineldín, a utilizar la vía armada una vez más (Fair, 2011, p. 4). La última rebelión militar llevada adelante el 3 de diciembre de 1990 significó un punto de inflexión en las relaciones cívico-militares. La violenta represión llevada adelante por las tropas leales al gobierno garantizó la subordinación castrense a la conducción civil en adelante (Soprano, 2016).

A diferencia de Alfonsín, Menem no apelaba a la juridicidad para limitar la autonomía militar, sino a un juego político que lo ubicaba a él en el vértice y buscaban generar dependencia personal. En tal sentido, el presidente Menem "no tenía contemplaciones a los planteos corporativos [...] colocaba a las Fuerzas Armadas al mismo nivel que otras instituciones del Estado, sin reconocer sus prerrogativas" (Diamint, 2014, pp. 164-165). De esa manera negoció con los oficiales más leales a su gobierno y rompió las afiliaciones corporativas, debilitando las posiciones de presión de los militares. Menem aplicó una lógica de palos y zanahorias, castigando a díscolos y premiando a los colaboradores intercambiando indultos por obediencia (Acuña & Smulovitz, 2007). El "pragmatismo" caracterizó la relación del líder peronista con los mandos militares, dado que algunas demandas fueron aplacadas mientras que selectivamente se recompusieron algunas funciones útiles para su proyecto político (Canelo, 2011).

Para Huser (2002) el cierre definitivo de la "cuestión militar" tuvo dos consecuencias concretas en las relaciones cívico-militares. En primer lugar, puso fin al enfrentamiento inmediato entre las autoridades militares y civiles. En segundo lugar, al crear una mejor atmósfera para la interacción cívico-militar, permitió a Menem aplazar la adopción de medidas definitivas sobre las funciones y misiones militares, en particular en lo relativo a la asignación de recursos al establecimiento de defensa.

Diagramación de la defensa: entre los primeros proyectos democráticos y el ajuste neoliberal

Si uno rastrea las promesas de campaña de Alfonsín y las primeras medidas implementadas en el área de defensa que hemos mencionado, podemos percibir que realmente el presidente radical había planificado una política militar y no una política de defensa. Si bien podemos reconocer que logró cortar el patrón recurrente de golpes militares, su manejo de las cuestiones derivadas del control democrático de las fuerzas fue ineficaz.

Lo cierto es que la administración Alfonsín no basó la política de defensa en la capacidad militar. Los civiles no elaboraron un conjunto de hipótesis de guerra y se limitaron a rechazar aquellas que provenían de los militares (Pion-Berlin, 1996). Los esfuerzos de la administración se destinaron a reducir los recursos de las Fuerzas Armadas como una estrategia para abortar cualquier intento de inmiscuirse políticamente (Huser, 2002, p. 142).

En este marco de incapacidades y presiones, en donde el gobierno radical terminó mostrándose muy vulnerable a la coerción militar, su mayor logro en lo concerniente a la política de defensa fue la promulgación de la Ley de Defensa n.° 23.554 en abril de 1988. Dicha ley definió en su artículo n.° 2 a la defensa nacional como

> la integración y la 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.

La identificación del carácter de "externo" no hace referencia al lugar de origen de la agresión, sino a la naturaleza y al sujeto protagónico de ésta: Fuerzas Armadas de terceros Estados (Eissa, 2015, p. 263).

De acuerdo con el artículo 9, el Sistema de Defensa Nacional está integrado por: a) el presidente de la Nación; b) el Consejo de Defensa Nacional; c) el Congreso de la Nación, de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución Nacional; d) el ministro de Defensa; e) el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; f) el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina; g) la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, en los términos prescriptos en la ley; h) el pueblo de la Nación a través de la movilización, el Servicio Militar, el Servicio Civil y la Defensa Civil, de acuerdo con las leyes que se dicten al respecto. (Argentina, 1988)

La ley establece asimismo que

> La responsabilidad de la conducción de la defensa nacional corresponde al presidente de la Nación. El ministro de Defensa dirige, ordena y coordina las actividades de defensa que no realice directamente el presidente, en función de delegación, dependiendo de él los jefes de las fuerzas. (Argentina, 1988)

La promulgación de esta ley con un apoyo legislativo unánime fue la base de la construcción normativa para la defensa en la Argentina democrática. Sin embargo, el balance de la gestión

alfonsinista fue mayoritariamente deficitario al no poder desarrollar plenamente un nuevo concepto militar, no poder modificar las políticas de personal y ante el hecho de que la mayor parte de las decisiones de la institución continuaron exclusivamente en manos de los militares (Diamint, 2014, pp. 152-153). En línea con lo planteado por Potash (2003) podemos afirmar que durante la administración de Alfonsín la defensa se concibió como una política militar interna, cuyo objetivo fue redistribuir el poder militar hacia las autoridades civiles.

Le correspondió a Menem dar un paso más allá de la desmilitarización y proponer nuevos conceptos y acciones para los militares, sin embargo, la política de defensa en sí misma no era una prioridad para su administración (Diamint, 2014, p. 186). Las amenazas a la seguridad y el interés nacional fueron definidos en términos económicos por lo que el objetivo de la política de defensa sería asistir a la estabilidad del sistema político democrático y al modelo neoliberal. En ese sentido, el 7 de julio de 1990 Menem expresó en la cena anual de camaradería de las Fuerzas Armadas que los militares se habían "insertado definitivamente en las instituciones democráticas argentinas y mundiales" y que ya no existían "objetivos diferentes para las Fuerzas Armadas, los políticos y cada sector de la sociedad" (citado en Huser, 2002, p. 148).

Teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo podemos señalar dos cuestiones centrales que definieron los contornos de la política de defensa durante el menemismo.

En primer lugar, la subordinación de la política de defensa a la política exterior y el modelo de inserción internacional del país pensado por Carlos Menem, Domingo Cavallo y Guido Di Tella. Si bien desarrollamos con mayor profundidad este punto cuando hablemos más abajo de la política exterior del periodo y su relación con la seguridad internacional, podemos realizar algunos comentarios en este momento.

Los roles y misiones militares en el primer mandato justicialista respondieron al norte delineado por el Ministerio de Hacienda y el Palacio San Martin. Como explica Khatchik Derghougassian (2011) la nueva formulación del papel de los militares en la política exterior se implementó con la intención de dar señales ante acreedores y potenciales inversores que la Argentina era un país confiable. Esta subordinación resultó en algunos roles interesantes para las fuerzas militares argentinas, y potenció el peso de dos actores externos en el mix de políticas de defensa: Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas.

A su vez, la administración consideraba que los nuevos acuerdos internacionales, especialmente a nivel del MERCOSUR,[21] abolían la posibilidad de un conflicto armado regional con los vecinos de Argentina (Huser, 2002). De esta manera, el proceso de integración regional contribuyó en la desarticulación de las históricas hipótesis de conflictos, y por lo tanto influyó en la desecuritización del sector militar y en la pérdida de peso específico (Fontana, 2001).

El alto grado de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil que alcanzó el gobierno menemista (Sain, 1999) permitió que fuera el ministerio de Relaciones Exteriores quien definiera las áreas en las cuales intervendría el instrumento militar. A través de la Dirección de Seguridad de dicho ministerio, se procuró desarrollar un modelo de cooperación con las naciones de la región en concordancia con los planteos de la "seguridad cooperativa". Mediante estas iniciativas se buscaba modificar el perfil agresivo del país, heredado de la Guerra de Malvinas, así como minimizar los argumentos de conflicto que alimentaban a las Fuerzas Armadas (Diamint, 2014, p. 171).

En segundo lugar, las Fuerzas Armadas fueron sometidas (como las demás áreas del Estado) al proceso de ajuste y "racionalización" que imponía el modelo económico neoliberal impulsado por la Casa Rosada y el Ministerio de Economía. En ese sentido, el Ministerio de Defensa tenía las dos tareas esenciales de restringir el presupuesto militar y privatizar las industrias militares.

Es menester aclarar que las políticas de reducción presupuestaria habían comenzado durante la gestión radical cuando el gasto militar pasó de 3,47% del Producto Bruto Interno (PBI) y 21,4% del total de gastos fiscales en 1983, hasta alcanzar el 2,12% y el 19,8%, respectivamente, para el año 1988 (Fair, 2011, p. 4). La gestión peronista profundizaría este recorte llevando al presupuesto de defensa a 1.7% del PBI en abril de 1991 para finalizar en un mínimo de 11.4% sobre el total de las erogaciones públicas representando solamente un 1.35% de PBI nacional (Fair, 2011, p. 4).

A su vez, el programa neoliberal llamaba al desprendimiento del complejo militar-industrial nacional.[22] Para la administración Menem esta red de industrias y empresas representaba una

[21] Hacemos referencia a los acuerdos de las cumbres de Ushuaia (la región como libre de armas de destrucción masiva) y de Potrero de los Funes (la democracia como condición esencial para pertenecer al MERCOSUR).
[22] Este sector productivo estaba compuesto por más de 30 establecimientos dedicados a todo tipo de actividades, desde armamento y explosivos hasta hierro y acero, productos eléctricos y químicos. Estas empresas incluían no

carga fiscal insostenible (Bak, 2013; Diamint, 1998). El 4 de diciembre de 1991, el Senado autorizó la privatización de las más de 30 empresas dependientes del Ministerio de Defensa, incluyendo Fabricaciones Militares y las instalaciones de Área Material Córdoba (AMC). Entre 1992 y 1993, el estamento militar se desprendió involuntariamente de su otrora masivo y poderoso componente económico (Franko, 1996). A mediados de 1994, el Estado y los militares ya estaban reducidos a actores menores incluso en las industrias de armamento y explosivos (Franko, 1996, pp. 318-320). El golpe de gracia llegó con el decreto ejecutivo número 464/96, que transfirió la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, clausurando la vinculación directa de los militares con la producción militar (Bak, 2013).

Este desguace de los bienes de la defensa fue legitimado discursivamente por Menem haciendo llamamientos a la "modernización" y "eficiencia" de las Fuerzas Armadas,

> Las profundas transformaciones que se han desarrollado en el Estado nacional y los cambios que se han producido a partir de una percepción política sustancialmente diferente de la ubicación de la Argentina en el contexto internacional y en sus relaciones con los países de la región, han conducido a que resulte imprescindible un análisis profundo y global del Sistema Nacional de Defensa, para dotarlo de las condiciones de modernidad y eficiencia que lo hagan compatible con las nuevas exigencias que debe afrontar. (Menem, 1995)

La alta movilidad de los ministros de Defensa también daba cuenta de la baja importancia política que revestía el cargo y el área. Durante la década menemista juraron 6 ministros de Defensa diferentes. El primero, Ítalo Lúder (08/07/89 - 24/01/90), permaneció sólo unos meses, hasta principios de 1990. Su sucesor fue Humberto Romero (25/01/90 - 14/01/91), quien permaneció sólo un año y renunció luego de los indultos decretados por Menem. Guido di Tella (15/01/91 - 31/01/91), ocupó la cartera de Defensa durante sólo 15 días antes de pasar al Ministerio de Relaciones Exteriores. Antonio Erman González (01/02/91-04/04/93), permaneció 2 años esencialmente para hacer coincidir las políticas de Defensa con los planes y ambiciones económicas de Menem y Cavallo, renunciando en marzo de 1993 (Huser, 2002, p. 148). Oscar Camilión (05/04/93-24/07/96), diplomático de carrera de larga trayectoria, pero con escaso conocimiento de los asuntos o prioridades de Defensa. Durante su mandato (el

sólo el antiguo complejo del ejército, Fabricaciones Militares, sino también los astilleros navales TANDANOR, AFNE y Domecq García, la fábrica de tanques TAMSE y la fábrica de aviones de Córdoba.

más largo en la cartera) contribuyó fuertemente a la internacionalización de las Fuerzas Armadas. El escándalo de la venta de armas a Croacia y Ecuador[23] sellaron su destino en el cargo y fue reemplazado por Jorge Domínguez, entonces intendente de la ciudad de Buenos Aires.

El Ministerio de Defensa, por lo tanto, funcionó como un área de escala para otras iniciativas políticas dentro de la administración Menem en detrimento de medidas sectoriales concretas (Diamint, 2014; Huser, 2002). En ese marco, la cartera siguió dependiendo de sus subsistemas militares para proporcionar orientación en materia de defensa (Eissa, 2015).

Las debilidades del Ministerio de Defensa para cumplir sus funciones asignadas fueron compensadas por otros órganos del Estado como el Congreso y la Cancillería que contuvieron el crecimiento del poder militar (Ugarte, 2016, p. 43). Si bien el fenómeno, definido por David Pion-Berlin (2001) como "*civil-military circumvention*", logró que las Fuerzas Armadas se mantuvieran bajo control civil, no logró en cambio, la realización de una gestión eficaz y eficiente en materia de Defensa.

Legislativamente el período de Menem finalizó con dos hechos normativos claves. Por un lado, la Ley n.° 24.059 de Seguridad Interior (1992) la cual dejaba a los militares fuera del ámbito de los asuntos que involucraran la seguridad interior, salvo en casos extremos y a criterio del presidente. Dicha ley, a su vez, codificó la separación de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval de las Fuerzas Armadas. El otro cambio legal importante fue la Ley n.° 24.429 de Servicio Militar Voluntario (1994), que suprimió (aunque mantuvo la posibilidad de) la conscripción como base regular del servicio militar ciudadano y dio lugar a un ejército profesional totalmente voluntario.

A los fines de nuestro trabajo, corresponde mencionar que los dos mandatos de Carlos Menem incorporaron un amplio número de resoluciones, decretos y leyes referidos a la defensa como el Decreto n.° 1116/96 y la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998, así como la elaboración del primer Libro Blanco de la Defensa (LBD) en 1999. En todos estos documentos se consagra la participación en OMPs como una misión de las Fuerzas Armadas y se establece con mayor claridad el estrecho vínculo de la política de defensa con la política exterior.

[23] El escándalo del tráfico de armas argentino implicó envíos ilegales de 6.500 toneladas de armas y munición desde Argentina a Croacia y Ecuador entre 1991 y 1995. En el momento de los envíos, Croacia estaba sometida a un embargo de armas de las Naciones Unidas, y Argentina tenía prohibido vender armas a Ecuador en virtud de un acuerdo de paz firmado en 1942 (Clarín, 1998).

Principales hitos y orientaciones de la política exterior

Como hemos mencionado anteriormente, este periodo de la historia argentina fue atravesado por los masivos cambios estructurales producto del fin de la Guerra Fría. Estos desafíos llevaron a una redefinición de los intereses y objetivos de la política exterior argentina, así como a un replanteamiento de sus estrategias y acciones. Como planteamos cuando confeccionamos nuestro marco de análisis, entendemos que estos replanteamientos son producto de dinámicas internas y condicionantes sistémicos. En este apartado procuramos dar cuenta de los principales lineamientos de la política exterior de Carlos Menem recuperando la elaboración conceptual y discursiva que desarrollamos más arriba.

El nivel de readecuación discursiva y de cosmovisión que generó la caída del Muro de Berlín se hace evidente al revisar las plataformas de la UCR y el PJ para las elecciones de 1983. En ese momento, ambos partidos pregonaban orientaciones internacionales con un sesgo anti-norteamericano y una preferencia por las naciones del "Sur" (Reficco, 1996).

La política exterior de Menem

Tal como se mencionó, a poco tiempo de tomar posesión del cargo, el gobierno de Carlos Menem comenzó a propagar la tesis del lanzamiento de una "nueva política exterior", regida por el "realismo", el "pragmatismo" y la "normalidad" que definiría al interés nacional casi exclusivamente en términos de desarrollo económico (Aranda, 2004, p. 41; Stuhldreher, 2015, p. 88). La administración Menem establecería una fuerte vinculación de cuestiones entre el programa de reformas domésticas y la dirección de su política exterior, al punto que esta última operó como una herramienta fundamental de la primera (Diamint, 2003).

La orientación general de esta "nueva política exterior" sería descrita antes de asumir como Canciller por Domingo Cavallo,

> El interés nacional, en una circunstancia histórica como la que estamos viviendo, se manifiesta de manera más dramática por las urgencias económicas y sociales. La política exterior, será muy realista y procurará crear el ambiente político más adecuado en las relaciones con los países amigos del mundo, para la solución de los urgentes problemas económicos y sociales de la Argentina. (citado en Russell, 1990, p. 334)

El mismo Menem dejó en claro el rol de la política exterior en su gobierno al explicitar que

> Mi concepción de la política exterior es simple y clara: hay que trabajar para que la Argentina tenga una política exterior que privilegie el interés nacional, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, […] realismo porque sabemos que sólo el crecimiento económico y el mayor bienestar de la población nos van a dar más presencia en el mundo. Se trata de crear un clima de libre comercio y también para el movimiento de capitales, para las inversiones directas […] y el aprovechamiento por parte de las economías nacionales, de la oportunidad que ofrece la economía mundial. […] pretendo que la política exterior se constituya en un apoyo fundamental para la solución de los problemas económicos y sociales del país. (Menem, 1990a, p. 25)

La preeminencia del enfoque economicista de la política exterior de Menem puede percibirse en principio en el perfil de quienes lideraron el Palacio San Martin durante la década de gobierno justicialista. Tanto Cavallo como Guido Di Tella, los únicos dos Cancilleres del periodo, eran economistas de formación. A pesar de que ambos funcionarios impusieron su impronta al manejo del Palacio San Martin[24] el talante diplomático se vio claramente determinado por la personalidad de Menem, que con un estilo intuitivo y con declarado voluntarismo pretendía conducir a Argentina al llamado Primer Mundo. El modelo "neodecisionista" se manifestaría en la política exterior por medio de una sustancial concentración del proceso decisorio al nivel presidencial (Busso & Bologna, 1994).

La percepción menemista del Sistema Internacional

A la hora de pensar al mundo, tanto Carlos Menem, Domingo Cavallo como Guido Di Tella coincidían en que los sucesos de 1989 y 1991 habían producido un cambio tectónico en el sistema internacional (Merke, 2008, p. 329).

Carlos Menem daría cuenta de los cambios de escenario al afirmar que

> Estos son años de cambio y transformación. […] hemos pasado de un mundo bipolar […] que parecía insuperable, a uno en donde la esperanza de un orden mundial en paz y armonía convive con algunas incertidumbres. (Menem, 1994)

En un tono similar, Di Tella expresaría el mismo optimismo del presidente

[24] Stuhldreher (2015, p. 91) describe una gestión más cautelosa y respetuosa de las tradiciones diplomáticas por parte de Cavallo en contraposición a una actitud más prescindente de las opiniones de los diplomáticos de carrera de Di Tella.

> En el mundo se registran importantísimas mutaciones que, […] han cambiado recientes horizontes y perspectivas [...] Estos cambios nos parecen […] orientados hacia un período de paz y estabilidad; vamos [...] hacia un mundo mejor que el dominado durante décadas por la guerra fría y la carrera armamentista. (Di Tella, 1991)

El diagnóstico al cual arribó el gobierno se basó esencialmente en la idea de un triunfo occidental en la Guerra Fría que dejaría la mayor concentración de poder mundial a los Estados Unidos, en el contexto de una economía internacional en creciente interdependencia y una cultura política que privilegiaría cada vez más a la democracia y a los derechos humanos como formas de ordenar las sociedades. Este esquema ofrecía auspiciosas oportunidades a quienes supieran adaptarse a las nuevas reglas de juego. Acorde a esos tiempos, se reformularon las concepciones y las políticas gubernamentales dominantes en el pasado: se abandonaron, definitivamente, las estrategias de sustitución de importaciones; se reformuló el papel del Estado, de las relaciones económicas y comerciales internacionales del país; se adoptó la interpretación según la cual los problemas argentinos eran de naturaleza puramente económica (Bernal-Meza, 2002b, p. 75). De la misma manera que, en términos de la política interna, se supuso agotado el modelo económico desarrollista/estatista, en la política exterior, la globalización restringió sustancialmente las opciones y alternativas posibles.

El gobierno de Menem entendió que el mundo del porvenir sólo pasaba por Occidente (Miranda, 2012) y configuró su horizonte de sentido en torno de las naciones centrales, los "treinta, cuarenta países [que conforman la] alianza occidental" (Di Tella, 1991). En tal sentido, a nivel político la adecuación a los nuevos parámetros del orden internacional conllevaba eliminar cualquier duda sobre el alineamiento internacional con occidente (Busso & Bologna, 1994; Colacrai, 2004; Miranda, 2012). A nivel discursivo implicaba el abandono de los postulados autonomistas que nos acercaban a las naciones "menesterosas" del Tercer Mundo (Di Tella, 1995).

Para propiciar este giro en el modo de interpretar el mundo y el lugar de Argentina en él, Di Tella tuvo que dotarse de un nuevo lenguaje que sirviera tanto para entender el pasado argentino como para ofrecer una guía de acción al gobierno. El realismo periférico de Carlos Escudé se constituyó como un pilar central en la construcción de este lenguaje y guía de acción.

Escudé sostuvo que los beneficios de la autonomía, históricamente un pilar de la política exterior de la región, debían ponderarse frente a los costes relativos de su uso, que suelen ser elevados. En este sentido, para el autor, la autonomía se basa en el consumo de recursos escasos para la construcción de una política exterior poderosa y principista. El realismo periférico se decanta, por el contrario, por la "eliminación de todas las confrontaciones que no estén directamente vinculadas a nuestro interés material" (Escudé, 1992, p. 63, 1995). En consecuencia, la propuesta de Escudé abogaba por una redefinición del concepto de interés nacional en términos de desarrollo económico centrado en el bienestar del ciudadano. Esta posición situaba a Escudé más cerca de la teoría del "Estado comercial" de Richard Rosecrance (1987) que de cualquier variante realista.

En definitiva, el modelo de inserción al que apuntaba la teoría del realismo periférico indicaba que los países vulnerables y dependientes como Argentina implementaran estrategias de "*bandwagoning"* frente a las políticas globales de una potencia dominante o hegemónica (Escudé, 1995). En este sentido, el alto nivel de alineamiento con Estados Unidos y la adopción de una política exterior económica (Busso & Bologna, 1994; Colacrai, 2004; Miranda, 2012) que privilegió las relaciones Norte-Sur se encuentran altamente correlacionados con los postulados de Escudé.

Ahora bien, de acuerdo con el análisis propuesto por Busso y Bologna (1994), si bien los principios del realismo periférico encontraron cabida en el gobierno menemista a través del canciller Di Tella, mucho de lo que el autor expresaba académicamente existía en la intuición del presidente con anterioridad a la aparición de Escudé en la escena política.

Objetivos y estrategias de la política exterior

Como centro de gravedad discursiva la idea de "normalidad" va a permear a la política exterior del país, replicando los enunciados esgrimidos en el foro domésticos por el gobierno. El objetivo central o estratégico de la "nueva política exterior", según sus *policy makers* (Menem, Cavallo, Di Tella) y su comunidad epistémica (Bolivar, 1998; Castro, 1998; Cisneros, 1998; De la Balze, 1998; Escudé, 1989, 1992, 1995) era "favorecer la reinserción de la Argentina en el Primer Mundo". En palabras del propio Di Tella,

> Se trataba, sintéticamente, de terminar con una tradición de aislamiento internacional y con conductas largamente erráticas y perjudiciales para los intereses argentinos [...] Lo que se ha hecho desde 1989 […] fue devolver el país a su posicionamiento normal,

> a las alianzas que le corresponden tanto por su historia como por vocación e interés. (Di Tella, 1998, p. 15)

Al hacer referencia a la idea de "reinserción", tanto funcionarios como académicos realizaban una revalorización histórica del modelo liberal-agroexportador (1880-1930). Los paralelismos eran claros, ambas estrategias (la de la generación del 80 y la menemista) propiciaban una inserción en la economía global por medio de la "revalorización del rol del mercado y la iniciativa privada" (De la Balze, 1998, p. 119) sostenida en un vínculo "especial" con la potencia hegemónica del momento.

El camino a la inserción, y consecuentemente al desarrollo económico nacional, se erigía sobre un sistema de alianzas internacionales que incluía cuatro grandes áreas: Norte América, Europa, el sudeste asiático y la vecindad más inmediata (Busso et al., 2016).

El vínculo con Europa occidental representó un aspecto prioritario debido a que era percibida como una de las principales fuentes de capitales para la recuperación económica. En ese sentido, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Gran Bretaña en febrero de 1990 fue el hito que destrabó las relaciones con el viejo continente. Mediante la firma de los acuerdos de Madrid (en donde se consignó la doctrina del "paraguas de soberanía"[25]), Argentina realizó una sustancial modificación en su postura en torno a la cuestión Malvinas. En términos prácticos esta política implicó un congelamiento del debate en la Asamblea General de Naciones Unidas y una "política de seducción" hacia los habitantes de las islas afirmando que se considerarían sus "deseos" (Soilbenzon & Crilchuk, 2010, p. 378). A pesar de este artilugio legal que permitió hacer más fluidos los diálogos, cuestiones relativas a los recursos de la zona continuaron tensionando los debates. Por otro lado, la posición británica de no avanzar sin el visto bueno de los *kelpers* significó que las diferentes propuestas argentinas de solución no prosperaran (Soilbenzon & Crilchuk, 2010, p. 380).[26]

La normalización de las relaciones con Londres habilitó, en abril de 1990, la firma de un acuerdo de cooperación que abarcaba aspectos comerciales, económicos, industriales y de desarrollo tecnológico con la Comunidad Económica Europea (CEE) (Stuhldreher, 2015, p. 89). En esa misma dirección se pensó el aumento de los intercambios comerciales y

[25] En palabras de Cavallo (citado en Soilbenzon & Crilchuk, 2010, p. 377) esta consistía en proteger "la posición de cada parte en lo relativo a sus derechos sobre los archipiélagos y espacios marítimos circundantes; el compromiso de no recurrir al uso de la fuerza; y la reanudación de las relaciones consulares, y la normalización de las relaciones económicas y los vínculos de transporte".

[26] Un desarrollo extenso de la política argentina hacia Malvinas excede los alcances y los objetivos de este trabajo. Para más referencias sugerimos leer Erlich (2018, 2019), Palermo (2014) y Magnani (2022).

diplomáticos con Japón y las naciones del pacífico (AA.VV., 1998; Busso et al., 2016). Por su parte, a nivel regional, Menem priorizó al MERCOSUR como espacio de vinculación.

Independientemente de estos acercamientos y sus beneficios, fue la relación con Washington la que recibió una atención privilegiada por parte del ejecutivo de política exterior.

Tanto Di Tella como el presidente Menem coincidieron en el objetivo de reconstituir la relación entre Argentina y Estados Unidos (Morgenfeld, 2011, 2012). La expectativa del gobierno, y del Canciller Di Tella especialmente, era que Washington fuera la carta de entrada, la credencial, el sello de garantía que le permitiría al país poder acceder a la "alianza occidental". El Canciller despejando cualquier tipo de duda afirmó que "Yo quiero tener una relación cordial con Estados Unidos, y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio". Años más tarde Di Tella explicaría que esa expresión partió de una necesidad por "afirmar de manera clara y categórica nuestro alineamiento con occidente" (citado en Souto Zabaleta, 2004, p. 16).

Sobreactuación o no, lo cierto es que nuestro país adoptó una estrategia de "aquiescencia" en términos de Roberto Russell y Juan Tokatlián (2013) que condujo a "acomodar la percepción del mundo y los comportamientos diplomáticos relevantes a lo que son los intereses y estrategias del país preferido" (Miranda, 2001, p. 173). Este patrón de inserción excluyente se organizó sobre 3 ejes centrales:

En primer lugar, la apertura de Argentina a las inversiones extranjeras y el comercio internacional, junto con el proceso de reforma económica doméstica que se trató ampliamente en el apartado precedente. Como plantea Busso (1994, p. 156) la dimensión económica del vínculo revestía una importancia capital ya que fue el "principal impulso para la política de alineamiento". Vale aclarar que esta relevancia no solo se encontraba en lo comercial, sino que residía también en la influencia de los Estados Unidos dentro de los organismos multilaterales de crédito. El balance final de la relación en este aspecto fue decepcionante. Si bien el aumento de los flujos comerciales llevó a Norteamérica a convertirse en el segundo socio comercial de la Argentina, la balanza de pagos fue consistentemente deficitaria (Busso et al., 2016, p. 157).

En segundo lugar, Argentina acompañó la agenda de consolidación del sistema democrático y el respeto por los derechos humanos siguiendo los ejes de trabajo propuestos por Washington.

A los fines prácticos, esto significó un apoyo a las propuestas de reforma de la carta de la OEA y la condena en los foros internacionales al régimen castrista de Cuba (Pignatta, 2008).

El tercer eje se relacionó con la agenda de la paz y seguridad internacional. En este punto podemos encontrar convenios internacionales, hemisféricos y bilaterales que incluyeron temas como la no proliferación de armas de destrucción masiva, la redefinición de hipótesis de conflicto y nuevos consensos sobre los roles de las Fuerzas Armadas. Si bien profundizaremos esta agenda más adelante, vale la pena señalar que los mensajes de cambio más notables durante la gestión de Menem se dieron en el campo de la política y la seguridad internacional (Merke, 2008, p. 367).

Un hito que podemos ubicar dentro de este eje, y que guarda relación con nuestro trabajo, fue la postura claramente occidentalista que tomó la Argentina en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Durante la década menemista el país ocupó un asiento en ese órgano en dos ocasiones (1994-1995; 1999-2000) en las cuales Buenos Aires mantuvo un nivel de coincidencia con los Estados Unidos que rondó el 100% (Corigliano, 2003).[27]

Como comenta Roberto Miranda (2012, p. 93) la "alianza de poder" que buscó establecer Menem con los Estados Unidos redituó en algunas cuotas de poder "prestado". Sin embargo, el autor resalta que ese poder representaba una compensación por el alineamiento de Buenos Aires. Estos gestos nunca trascendieron más allá de señales políticas y, al final, las inversiones estadounidenses nunca se materializaron.

Más allá del alineamiento con Washington en los foros hemisféricos, el vínculo con las naciones vecinas del Cono Sur desempeñó un importante papel en la relación de Argentina con el mundo. Las prioridades regionales de la Cancillería se concentraron en Chile y Brasil con el objetivo claro de desecuritizar las relaciones con estos países y crear las condiciones para la integración económica de la región. En ese sentido, el entonces presidente Menem expresaría que

> Nuestra acción […] ha tenido como consecuencia práctica el fortalecimiento de los mecanismos regionales de consulta, y la firma de acuerdos bilaterales dirigidos a una

[27] Los elevados niveles de coincidencia también se evidenciaron en la Asamblea General llegando a alcanzar casi el 70% de convergencia con los Estados Unidos en 1995. Sin embargo, para final de la década esos índices caerán al 40% señal de las crecientes restricciones domésticas y bajos réditos concretos de la política de alineamiento y gestos (Merke, 2008, p. 369).

> mayor integración económica entre los países del área. Como es natural, ponemos especial énfasis en las relaciones con nuestros vecinos. (Menem, 1990b)

Sin embargo, el gobierno consideraría este acercamiento con sus vecinos, plasmado en el MERCOSUR, como un primer paso hacia una mayor integración continental bajo la tutela de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, supondría una garantía externa para las reformas internas, un "corset" que aseguraría el legado menemista. En palabras del presidente

> La consolidación de los grandes espacios económicos es una realidad tan concreta como ejemplificadora para nuestra región [...] La integración con nuestros países hermanos y vecinos está también en esta línea de apertura de la economía, de liberalización de las fuerzas del mercado mediante la desregulación, la captación de recursos externos, la expansión del comercio exterior y la asignación de un rol protagónico al empresariado [...] El MERCOSUR es solo un instrumento y no un fin en sí mismo. Es un espacio de diálogo no solo entre los países miembros sino también para con la Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente Bush. (Menem, 1991, pp. 18 y 56)

Seguridad Internacional

La política de defensa de Argentina se estructuró durante los años noventa en torno a una línea de cooperación con las potencias centrales. Como parte de su apuesta por la "relación especial", el gobierno de Menem hizo de las cuestiones de seguridad un eje central de su relación con los Estados Unidos, y a las Fuerzas Armadas una herramienta de acercamiento a Occidente (Fontana, 2001, p. 10).

Si nos enfocamos en la agenda de seguridad internacional percibimos que el menemismo impulsó dos ejes de acción claros (Busso, 1994; Diamint, 2013, 2014; Parmaxi, 2013). Por un lado, una redefinición de la política de defensa bajo un prisma defensivo y "cooperativo". Por el otro lado, la adopción de las pautas de control y verificación internacionales en lo ateniente a armas de destrucción masiva.

Estos cambios fueron posibles gracias a la desmovilización política de las Fuerzas Armadas, por medio de la cual se reconstituyó el control civil sobre estas. Como hemos mencionado anteriormente, uno de los rasgos más salientes del periodo fue el liderazgo desempeñado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en detrimento de la cartera de Defensa. En todos los foros, organizaciones u organismos internacionales y regionales en los que se debatieron

cuestiones de seguridad, la Cancillería trató de posicionarse como el principal interlocutor del país (Diamint, 1998a). A su vez, el Palacio San Martin impulsaría reuniones interministeriales y la creación de grupos de trabajo conjunto para el tratamiento de temas de agenda puntuales (Frenkel, 2017, p. 108).

La "nueva política exterior" menemista se expresó en la internacionalización del instrumento militar cuyo debut se produciría en Medio Oriente. El 2 de agosto de 1990 las tropas de Irak cruzaron las fronteras del emirato de Kuwait con intenciones hostiles. Frente a esta crisis internacional, Menem aprovechó para realizar un importante gesto de compromiso con Occidente. Por medio del decreto n.° 1971/90, ante el pedido del gobierno de Kuwait y en respuesta a las Resoluciones n.° 661 y 665 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el gobierno argentino dispuso destacar en la región del Golfo Pérsico a la llamada Fuerza Argentina.[28]

El 18 de septiembre de 1990, al anunciar la partida de oficiales y suboficiales al Golfo, Domingo Cavallo afirmó que "si la Argentina quiere participar de los beneficios del proceso de gestación de un nuevo mundo de paz y progreso, debe asumir las responsabilidades" (citado en Corigliano, 2003, p. 23).

En un sentido similar Menem expresó que

> […] la Argentina no puede darse el lujo, en este momento que estamos emergiendo de una crisis, de quedar aislada del resto del mundo […] Estamos en otro mundo, en el que la neutralidad no existe […] no son tropas intervencionistas sino para consolidar la paz, para evitar las consecuencias de un enfrentamiento. (citado en Corigliano, 2003, p. 24)

Como plantea Rapoport, con la decisión de desplegar las Fuerzas Armadas en la primera Guerra del Golfo, el gobierno de Menem "rompió con la tradicional neutralidad del país ante los conflictos que no lo afectaban directamente" (Rapoport, 2020, p. 840). Esta movida, a su vez, representó un desmarque de la región la cual optó por no involucrarse directamente en el conflicto (Busso et al., 2016, p. 153).

El gobierno, y sus comentaristas, incorporaron la noción escudeana (1983) de que Estados Unidos reconoce a quienes lo secundan en sus aventuras militares. De ese modo, el

[28] En primer término, fueron destacados el Destructor A.R.A Almirante Brown y la Corbeta A.R.A Spiro, que fueron relevados posteriormente por la Corbeta A.R.A Rosales y el Transporte A.R.A San Blas (Ministerio de Defensa - Armada Argentina, 2020a).

neutralismo fue rechazado al asociarlo con la política exterior principista y poco realista del pasado. La esperanza, a la postre infundada, fue que los Estados Unidos recompensara a nuestro país en el área económico-comercial (Vignolles, 2003, p. 162).

La participación en Medio Oriente representó, al margen de su valoración, un hito relevante en la política exterior menemista. A través de ella, la Argentina adoptó metafóricamente "el lenguaje de la seguridad internacional en su interlocución con los Estados Unidos y con los demás miembros del club occidental" (Fontana, 1998, p. 291). Hablar y pensar en ese registro implicaba vincular al país con las principales preocupaciones de seguridad de Washington, entre las cuales la no proliferación resaltaba prominentemente.

Consecuentemente, Argentina tomó la decisión de suscribir al mayor número posible de convenios de no proliferación y control, así como desactivar los proyectos de desarrollo de armamento y tecnología de uso dual (Colombo et al., 2017; Fontana, 1998). Aplicando ese curso de acción Argentina desactivó el Proyecto Condor II,[29] firmó acuerdos de salvaguardas con Brasil, ratificó el Tratado de Tlatelolco[30] y finalmente aprobó el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968 (Busso et al., 2016; Ledesma, 2009). A su vez, el país obtuvo acceso a diversos regímenes restringidos de control armamentísticos como el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) y al Grupo Australiano ambos en 1993.

Durante la presidencia de Bill Clinton, Estados Unidos tomó nota de que Argentina se alineó con su política de seguridad en la región. En una declaración ante militares argentinos el Comandante del Comando Sur, General Wesley K. Clark (citado en Vignolles, 2003, p. 159), expresaba que "hoy la Argentina es nuestra aliada número uno en América Latina". En reconocimiento al compromiso argentino con los valores y objetivos de la alianza Atlántica, los Estados Unidos otorgó al país la designación de "Gran Aliado extra-OTAN". Esta categoría, otorgada a países de alto valor o relevancia estratégica en su ámbito regional implicaba acceso privilegiado a *hardware* militar occidental.[31]

[29] El Proyecto Condor fue un programa tecnológico de la Fuerza Aérea Argentina desarrollado entre los 70 y los 80. Originado como un demostrador tecnológico de un lanzador satelital de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), fue reconvertido en un proyecto de misil balístico tras la guerra de las Malvinas. Para mayor información sobre el mismo y la disputa política que originó remitirse a Busso (1999)

[30] Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe

[31] La designación conllevaba: 1. Prioridad para acceder material excedente de defensa, bajo un régimen financiero especial; 2. Acceso a programas de cooperación de entrenamiento; 3. Ser considerado en acuerdos de investigación y desarrollo con el Departamento de Defensa de EE.UU.; 4. Ser elegible para que empresas privadas participen en licitaciones y contratos de mantenimiento, reparación o reacondicionamiento de equipos americanos fuera de aquel país (Osella & Rodríguez, 1998; Reficco, 1998). Por medio de las facilidades brindadas Argentina accedió material para las tres fuerzas: entre otros, el ejército incorporó aviones Mohawk, la

La designación norteamericana generó preocupación en Santiago de Chile y en Brasilia, a pesar que el ministro de Defensa, Domínguez, asegurara que no tendría consecuencias en las relaciones bilaterales (Vega, 1997).

Este episodio nos da pie para hacer algunas precisiones sobre la política de defensa argentina en el marco hemisférico y sub-regional. De manera coherente con la orientación general de la política exterior, el gobierno de Menem buscó desecuritizar toda la agenda regional y en especial con Brasil y Chile. Esta política se tradujo en la promoción del enfoque de "seguridad cooperativa"[32] por medio de la cual se buscaba alcanzar la seguridad a través de la institucionalización del diálogo entre los Estados (Fontana, 2001). La operación básica de este enfoque es la identificación de los objetivos de seguridad de los socios como comunes y compatibles lo que facilita el establecimiento de relaciones de cooperación.

A nivel institucional, Argentina adhirió a los "Principios de Williamsburg"[33] emergidos de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas de 1995 y tuvo una activa participación en los debates dentro de la Organización de Estados Americanos. En el organismo panamericano el país abogó por una revisión del sistema de seguridad hemisférico, el abandono de las hipótesis de conflicto y la institucionalización de los sistemas de defensa (Fontana, 2006, p. 5).

En el marco sub-regional los logros de las políticas de no proliferación con Brasil y Chile dieron paso a niveles más profundos en el proceso de construcción de confianza mutua (Percoco, 2017a). En tal sentido, la firma del Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad en 1995 con Chile, del Memorando de Entendimiento en materia de Seguridad Internacional en 1997 con Brasil, y la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, adoptada en 1998 son hitos constitutivos del proceso. La promoción de la "seguridad cooperativa" se materializó también en intercambios entre Fuerzas Armadas, ejercicios conjuntos y despliegues combinados en operaciones de NU.

---

fuerza aérea accedió a una versión mejorada del avión A4M y la Armada incorporó helicópteros y buques auxiliares (Vignolles, 2003, p. 161)

[32] Para mayor detalle sobre el concepto ver Perry, Steinbruner y Carter (1992).

[33] Estos principios son: 1. defensa de la democracia como base para la seguridad; 2. reinserción de los militares; 3. subordinación de las Fuerzas Armadas a la ley; 4. mayor transparencia en los asuntos de defensa (doctrinas, presupuestos, maniobras, etc.) para generar confianza; 5. resolución negociada de los conflictos en la región 6. cooperación defensiva y participación en Naciones Unidas (*Principios de Williamsburg*, 1995).

Participación argentina en Operaciones de Paz

La primera participación de la República Argentina en una operación de mantenimiento de la paz tuvo lugar en el año 1958 en el marco del Grupo de Observadores en el Líbano (UNOGIL) bajo la presidencia del Dr. Arturo Frondizi. A esta primera participación le sucedió el despliegue en la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) entre 1960 y 1963. La Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Medio Oriente (ONUTSO) fue el escenario del tercer despliegue de la República Argentina en operaciones de paz de NU. Las Fuerzas Armadas Argentinas participaron en esta operación desde diciembre de 1967, a poco de concluida la "Guerra de los Seis Días" mediante el envío de observadores militares y personal del Estado Mayor.

Desde aquella primera participación en el Líbano, el despliegue de militares argentinos en operaciones de paz de NU había ascendido a unas pocas docenas de observadores militares. No fue hasta la llegada de Menem al poder cuando Argentina empezó a asumir un papel más significativo.

Como hemos mencionado el periodo en cuestión se caracterizó por un contexto de expansión de los despliegues de OMPs. Es significativo notar que entre 1988 y 1992 comenzaron trece misiones, la misma cantidad que en los cuarenta años anteriores de existencia de la organización. En este escenario, nuestro país ha seguido el ritmo del crecimiento en la cantidad de misiones de paz, aumentando su compromiso tanto en el número de misiones como en el despliegue de personal en dichas operaciones. Basta mencionar que el número de efectivos se incrementó desde 1989 a 1995 de veinte a más de 2000 (Simonoff, 2005, p. 130). A partir de aquel año el nivel de compromiso argentino comenzó a decrecer precipitadamente a unos 600, estabilizándose en esa cifra.

El ciclo de participación activa comenzó el mismo año que el país se comprometió con el envío de activos de la armada a la "Operación Escudo del Desierto/Tormenta del Desierto". Ese año el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas elevó una petición para que Argentina suministrara buques patrulleros en apoyo de la Misión de Observadores en América Central (ONUCA). Menem

atendió dicha solicitud mediante el pronto envío de cuatro navíos de la Armada para patrullar el Golfo de Fonseca.[34]

Sin embargo, el hecho más relevante del periodo, por trascendencia y complejidad logística fue la creación del Batallón Ejército Argentino (BEA) (Huser, 1998; Lafferriere & Soprano, 2016; Simonoff, 2005). El 15 de febrero de 1992 Carlos Menem anunció que Argentina haría una importante contribución de unidades a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) desplegada en la ex Yugoslavia.

Este compromiso requería lo que en el orden de batalla y la nomenclatura tradicionales argentinos era un regimiento (pero que en la mayoría de los ejércitos del mundo se designa como batallón), sin embargo, la unidad requerida (básicamente un equipo separado de armas combinadas con fuerza de batallón) no existía en ninguna parte del Ejército argentino (Lafferriere & Soprano, 2016). Por su parte, los regimientos tenían la mitad de sus efectivos o menos y no estaban adecuadamente equipados (Huser, 1998).

A los pocos días del anuncio del presidente comenzó la búsqueda del personal adecuado. La condición impuesta por las NU de que los efectivos fueran voluntarios no dificultó la formación del batallón ya que el número de postulantes fue de dos a tres veces superior al de puestos vacantes en la unidad de 865 hombres. La preparación del personal se efectuó primero a nivel de cuerpo, y luego la unidad se formó en Campo de Mayo (Lafferriere & Soprano, 2016). En mayo de 1992, el BEA se unió a 11 batallones de otros países en lo que una vez había sido parte de Yugoslavia. Los argentinos fueron desplegados en Eslavonia Occidental, en la parte norte de Croacia. La participación total del país consistió en siete batallones de este tipo en rotaciones de aproximadamente 6 meses hasta finales de 1995, cuando UNPROFOR cesó sus operaciones.

Con los años, los militares argentinos acumularon cierto prestigio, doméstico e internacional, como resultado de ésta y otras misiones de mantenimiento de la paz. Según el presidente, mediante estas operaciones el país daba las suficientes pruebas de su firme intención de ser partícipes en estas ayudas humanitarias contribuyentes a la armonía internacional (citado en Fair, 2011, p. 12). Asimismo, según el mandatario, las Fuerzas Armadas argentinas daban

[34] Como consigna el Ministerio de Defensa (Ministerio de Defensa - Armada Argentina, 2020b): “La Armada participó en esta misión mediante personal seleccionado para cumplir funciones como observadores militares y el aporte de sus lanchas patrulleras sin armamento, ARA “Concepción del Uruguay”, ARA “Clorinda”, ARA “Barranqueras” y ARA “Baradero”, con sus respectivas tripulaciones bajo un régimen de rotación semestral”.

cuenta de estar capacitadas para ejecutar esas operaciones con la misma calidad profesional que cualquier país del "primer mundo" (citado en Fair, 2011, p. 12).

El envío de tropas a estas operaciones multinacionales le permitía a Menem situarse como un líder netamente democrático, que promovía la defensa de los derechos humanos (Fair, 2011, p. 13). Al mismo tiempo, el gobierno consideraba este compromiso como una clara señal de apoyo al multilateralismo, la seguridad internacional, NU y por extensión a la agenda de los Estados Unidos (Llenderrozas, 2007).

Debemos notar también que los propios militares identificaron las oportunidades para las fuerzas que les brindaban estas participaciones internacionales. El almirante Molina Pico identificó, al poco de acabar el despliegue en Medio Oriente, que "la participación de la República Argentina en las Operaciones del Golfo Pérsico-Arábigo retoma el uso de las FF.AA. como un elemento de la política exterior de la República" (citado en Vignolles, 2003, p. 172).

Con la adopción de un enfoque centrado en las operaciones de seguridad exterior, Menem introdujo una política que desarrollaba el mantenimiento de la paz como una competencia básica de los militares argentinos (Worboys, 2007, p. 153). Paralelamente a los objetivos de la política exterior, las OMPs fueron utilizadas por el gobierno de Menem como una herramienta para profesionalizar las fuerzas y sustraerlas de la esfera doméstica, lo que afianzó el control civil sobre las mismas.

En la Argentina posterior a la dictadura, el mantenimiento de la paz proporcionó a los militares argentinos experiencia profesional, salarios más altos y una inyección de moral, sirviendo de contrapeso a las restricciones que les imponían tanto las cargas financieras internas como los esfuerzos de los políticos civiles por frenar su poder interno. En línea con diversas teorías establecidas sobre las relaciones cívico-militares (Abrahamsson, 1971; Andrzejewski, 2013; Cottey et al., 2002; Huntington, 1964) las operaciones de mantenimiento de la paz proporcionaron una forma de integrar a los militares en los objetivos gubernamentales más amplios de Argentina.

Antonio Palá resalta los beneficios obtenidos por las Fuerzas Armadas

> la experiencia alcanzada resulta de gran valor, todo hombre proveniente de una misión de ONU es voluntario para la siguiente…Sin duda, son un campo fértil para el

> ejercicio de liderazgo, tácticas, logística y otras actividades militares dentro del marco de obediencia de la autoridad civil. (Palá, 1998, p. 142)

En una dirección similar, Ricardo Lagorio afirma que el despliegue en OMPs

> [...] tuvo consecuencias positivas para el país, tanto para la sociedad civil y sus FF. AA., incluyendo las relaciones cívico-militares. Este es un importante objetivo de las instituciones militares. Desde el fin de la Guerra Fría los militares han reelaborado y reevaluado sus objetivos, misiones y tareas. Lo más importante ha sido el nuevo pensamiento acerca de sus roles en la realidad doméstica e internacional. [...] Estas operaciones han contribuido a democratizar e institucionalizar a las FF.AA., otorgándoles un rol alternativo al tradicional de defensa nacional y de intereses vitales (…) ha contribuido a profundizar su proceso de democratización e institucionalización. (Lagorio, 1998, p. 124)

Con estas declaraciones en torno al despliegue en operaciones de paz podemos dar pie a algunas reflexiones finales respecto al período descripto. En principio podemos afirmar que la política exterior menemista revistió ciertamente características intermésticas. En tal sentido, la dinámica interna (en el marco de un cambio de ciclo político) se conjugó con las transformaciones monumentales que se sucedieron luego de la caída del muro de Berlín. Menem, Cavallo y Di Tella, respondieron a los estímulos internacionales a través de sus percepciones e intereses, pero con un ojo puesto en la alianza de poder interna que los sostenía en el gobierno.

La política de gestos hacía Estados Unidos y el “alineamiento automático” persiguió el objetivo de consolidar las reformas económicas, pero también de efectuar un cambio en la naturaleza de la inserción internacional del país. Este último punto implicaba derribar ciertos “tótems” de la identidad internacional erigidos tanto por radicales como peronistas, así como de redefinir la concepción del interés nacional. En ese sentido, la política de seguridad internacional (y en especial la participación en operaciones de paz) se convirtió en uno de los principales exponentes de este giro. En esta área, Argentina realizó una serie de importantes concesiones que redituaron en cierto nivel de reconocimiento por el hegemón.

Sin embargo, Washington no era el único factor que jugó un rol en la redefinición de la agenda de defensa menemista. El objetivo de dar por “finalizada la cuestión militar” y afianzar el control civil sobre las Fuerzas Armadas motivaba parte de estas medidas. Las

Fuerzas Armadas, desprestigiadas por el Proceso y desfinanciadas por la crisis económica, aceptaron gustosas la posibilidad de demostrar su utilidad en el extranjero bajo bandera de Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la experiencia en el terreno adquirida y los sustanciales beneficios salariales mantenían a los miembros de la milicia apaciguados ante el desmanejo sistémico de la fuerza.

En el próximo apartado indagamos si se presentaron cambios o continuidades en la administración de Fernando De la Rúa, enfocándonos en los mismos aspectos políticos, institucionales e ideacionales que observamos en el gobierno de Menem.

La presidencia de Fernando De la Rúa

Configuración del escenario doméstico

Al promediar el segundo mandato de Menem comenzó un ciclo de crisis financieras que pusieron en tensión el modelo económico neoliberal. Los shocks internacionales producto del "efecto tequila" de 1994, la crisis del sudeste asiático de 1997, la crisis del rublo en 1998 y finalmente la devaluación del real de 1999 se sintieron fuertemente en Argentina. La consecuente restricción de financiamiento externo llevó hasta sus límites a un modelo económico que se sostenía principalmente por el acceso al crédito internacional (Bustelo, 2002). El desempeño de la actividad económica revelaba la existencia de una matriz basada en el endeudamiento y la desindustrialización: la deuda externa, que en 1988 era de 59 mil millones de dólares, ascendió a 152 mil en 1999 (Frenkel, 2017, p. 257). A los preocupantes resultados sociales se le debe sumar un creciente cansancio de la sociedad frente a numerosos casos de corrupción gubernamental, así como la erosión de la hegemonía menemista dentro del partido justicialista. Este fue un escenario propicio para la proliferación de voces opositoras.

Ocupando esa posición podemos identificar con claridad dos grupos, por un lado, el radicalismo y, por otro lado, el Frente País Solidario (FREPASO). En cuanto a la UCR, el periodo estuvo marcado por la hegemonía de los sectores alfonsinistas, detrás de la cual se congregaron las facciones progresistas del partido que se oponían a las reformas menemistas. Sin embargo, la convalidación del "pacto de Olivos" habilitó el surgimiento de ciertas figuras radicales que contaban con un apoyo partidario mínimo, y se mostraban menos críticos de la política económica neoliberal, pero ganaban prestigio y apoyo público precisamente por sus

críticas al avasallamiento institucional que implicaba dicho acuerdo (Sanchez, 2013, p. 93). Desde estos espacios emergieron figuras como Fernando De la Rúa y Rodolfo Terragno.

Por su parte, el FREPASO rastrea su origen a una escisión del mismo Partido Justicialista iniciada por 8 diputados y liderados por Germán Abdala y Carlos "Chacho" Alvarez. Este espacio consolidó sus posiciones tanto en las elecciones constituyentes de 1994 como en las presidenciales del año siguiente. Aunque el FREPASO consiguió establecer una dirección nacional formada por los responsables de cada una de las corrientes políticas asociadas, en la práctica operó como un paraguas que aunaba a organizaciones carentes de iniciativas propias y supeditadas a sus máximos dirigentes: Chacho Álvarez y, en menor medida, Graciela Fernández Meijide (Zícari, 2018).

Pensando que por sí sola ninguna de las dos podría superar en votos al candidato peronista, ambas fuerzas sellaron en agosto de 1997 una alianza electoral. La Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza) cosechó rápidamente su primera victoria electoral en las legislativa de 1997, logrando asestar la primera derrota al peronismo a nivel federal desde 1987. El posicionamiento inmediato ya como primera y nueva mayoría, sumado a la profundización en la conflictividad interna del Partido Justicialista y a los desaciertos y retrocesos durante la segunda presidencia de Menem, allanarían el camino hacia la Casa Rosada apenas dos años después.

En el veloz ascenso al poder de la Alianza tanto la definición de las orientaciones programáticas, como la selección de candidatos para las elecciones de 1997 y de 1999, estuvieron atravesadas por distintas dificultades (Sanchez, 2013, p. 92). La solución coyuntural de los mismos no devino en una maduración estructural de la coalición, lo cual va a condicionar toda su experiencia en el gobierno (Novaro, 2002, p. 41). Según Marcos Novaro, la única argamasa que sostenía la unidad del ecléctico conglomerado de fuerzas políticas eran, "las convergentes expectativas depositadas en el rápido crecimiento electoral" (Novaro, 2002, p. 43).

La elección presidencial tuvo lugar el 24 de octubre de 1999. El candidato de la Alianza, Fernando de la Rúa, terminó con diez años de gobierno peronista, obteniendo el 49% de los votos y venciendo al candidato del PJ Eduardo Duhalde, que se alzó con el 38% de los votos. En la misma elección, la Alianza alcanzó un resultado favorable en la renovación de 130 de los 257 asientos en la Cámara de Diputados, ganando 63 asientos, mientras que el PJ se quedó con 50 y el partido de Domingo Cavallo con 9. Así, el número total de asientos de la coalición

alcanzaría 127, quedando a sólo dos de la mayoría absoluta. Si bien la representación total del PJ quedó reducida a 101 asientos, no perdería todo ya que la mayoría de las provincias importantes, entre ellas Santa Fe y Buenos Aires, quedaron retenidas bajo la égida del control del justicialismo. De la misma manera, el PJ prevaleció en el Senado de la Nación.

Como vemos, con la excepción de la presidencia, la composición de los espacios institucionales y de poder no cambió significativamente. La Alianza habría de enfrentarse a una solida fuerza opositora, capaz de frenar o al menos condicionar fuertemente las políticas de reforma que requerían la aprobación parlamentaria y el consenso de las provincias. Por otro lado, su conformación arrastraba "vicios de origen" que debilitarían la cohesión de la fuerza para enfrentar el complejo escenario argentino.

El agotamiento de un modelo

La fórmula De la Rúa - Álvarez concurrió a las urnas prometiendo sostener los principales lineamientos del modelo de acumulación menemista (en especial la convertibilidad), pero con la promesa de corregir sus efectos más perniciosos. Entre ellos figuraban el elevado desempleo, la ineficaz regulación de las empresas privatizadas, la desigual distribución de la renta y los altos niveles de corrupción con los que la administración menemista había concluido su mandato (Clarín, 1997). Con su victoria, la Alianza se había convertido en la depositaria de las aspiraciones de la población en cuanto a la necesidad de contener los efectos sociales desfavorables del modelo económico y de incorporar un carácter ético a la administración del sector público (Torres, 2010b, p. 2).

Sin embargo, mediante la aplicación de distintas variantes de políticas ortodoxas, la Alianza acentuó las contradicciones implícitas en el modelo de la convertibilidad. La orientación conservadora del gobierno se podía observar en la conformación del gabinete de ministros. José Luis Machinea en Economía, Ricardo López Murphy (de FIEL) en Defensa, Adalberto Rodríguez Giavarini (economista, al igual que sus pares predecesores de la administración menemista) como canciller y Juan José Llach (viceministro durante la gestión de Cavallo en la cartera de Economía durante el gobierno de Menem) en Educación. El carácter eminentemente ortodoxo de los funcionarios parecía dar cuenta que "el menemismo había formado el perfil político-ideológico de su oposición aliancista a su imagen y semejanza" (Bonnet, 2007, p. 137). La continuidad del modelo económico también se manifestó en la

aplicación, por parte de Machinea, de un paquete de medidas previamente acordado por Menem con el FMI[35] y sucesivas leyes de flexibilización laboral.

Una diferencia destacable con la administración precedente la podemos encontrar en el estilo de gestión llevado adelante por De la Rúa. Como describe Marcos Novaro era "un método de toma de decisiones que consistía […] en mantener la ambigüedad hasta que se volviese insoportable". Así, se esperaba el devenir de los acontecimientos sin intentar controlarlo, en palabras del autor "el método delaruista es un dispositivo para no decidir" (Novaro, 2002, p. 45).

Este estilo de (no)gobierno fue aplicado en todos los ámbitos de la administración pública con resultados claramente adversos, pero ninguno tan devastador como el relacionado con la crisis económica del 2001. Sin exagerar podríamos afirmar que los 2 años de la Alianza fueron "años de crisis", sin embargo, siguiendo a Pucciarelli & Castellani (2019) podemos periodizar a los mismos en 4 etapas.

La primera, que abarca el primer año de gobierno, estuvo caracterizada por una importante crisis fiscal. La segunda etapa, que abarca el primer semestre del 2001, se caracterizó por una crisis financiera. En los primeros meses del año, Machinea negoció un importante préstamo con el FMI (el "blindaje"), sin embargo, fue reemplazado en marzo por Ricardo López Murphy. El plan de ajuste propuesto por el nuevo ministro provoca la renuncia de importantes figuras radicales y frepasistas. Ante la fuerte reacción popular y esa muestra de repudio político, López Murphy renuncia a los 15 días. Arrinconado, De la Rúa convoca a Domingo Cavallo.

Entre mayo y junio de 2001, el nuevo ministro concretó una nueva renegociación de la deuda externa conocida como "megacanje". La operación implicaba profundizar el vínculo "especial" con los intereses financieros de los Estados Unidos y atar estructuralmente la economía a la medición del "riesgo país" que realizan los inversores estadounidenses en función de su actividad especulativa y de las modificaciones de la tasa de interés de ese país (Busso, 2001, p. 43).

La tercera fase (de julio a noviembre de 2001) supuso la transición a una crisis de hegemonía del esquema de acumulación. Para entonces, el gobierno se había quedado sin el apoyo

[35] Las medidas incluían: aumento del endeudamiento y compromisos con empresas concesionarias de servicios y el impulso a la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, con el compromiso de reducir el déficit nacional en los siguientes cuatro años (Míguez, 2013, p. 221)

estadounidense y de los organismos financieros de crédito (Pucciarelli & Castellani, 2019). La cuarta etapa inicia en noviembre de 2001 y concluye en enero del 2002 con el comienzo del interinato duhaldista.

Con los fatídicos eventos de diciembre del 2001 quedó claro que la Alianza fue una pieza política que unificó al radicalismo y al FREPASO, en parte por coincidir en un número de cuestiones, en parte por su interés en bloquear la posibilidad de un tercer gobierno peronista. Esta alianza, sin embargo, nunca se pudo convertir en un pacto sólido de co-gobierno y se vio tironeada desde el primer día entre las políticas que le hubiera gustado implementar y las que se vio obligada a seguir (Merke, 2008, p. 434).

El gobierno de De la Rúa acabaría siendo endeble, con poca capacidad de reacción y constantemente jaqueado por las urgencias económicas. Como correctamente sintetiza Novaro, la coalición no alcanzó a consolidar su liderazgo; llegó a la presidencia con un respaldo electoral limitado; no pudo resolver las diferencias intra-coalición; debió enfrentar e intentar gestionar una gran crisis económica. La conjugación de estos factores desembocó en la cuasi desintegración de la coalición política inhibiendo su capacidad de gobernabilidad (Novaro, 2002, p. 2). Por su parte, Ana María Mustapic (2005, p. 266) señala que "a diferencia de sus predecesores, De la Rúa nunca fue jefe de su partido sino apenas el referente de una fracción de la UCR con asiento en la Capital Federal". Sus limitaciones como autoridad se entroncaban con la debilidad mencionada de la coalición.

Como plantea Merke (2008, p. 436), la crisis de 2001 inauguró una etapa de derrumbe identitario. No sólo el modelo económico y el sistema político quedaron dislocados, sino que también la identidad quedó a la deriva. Ni los discursos de los partidos mayoritarios, ni sus principios de lectura, estaban en condiciones de dar sentido a lo que había ocurrido, mientras que a su vez se hallaban desvinculados de los sectores sociales a los cuales expresaban (Basualdo, 2001, p. 63).

La gestión de la defensa

En la "Carta a los argentinos", el documento programático original de la Alianza, la coalición afirmaba que:

> La defensa nacional es un asunto que atañe al conjunto de la sociedad y debe ser tratado como cuestión de Estado [...]. En el contexto internacional que vivimos es necesaria una organización que atienda las nuevas realidades que se presentan [...].

> Las Fuerzas Armadas constituyen el eslabón más importante de la Defensa Nacional, y para que cumplan los objetivos que fija la Constitución Nacional y las leyes deben contar con misiones claras establecidas por el poder político [...]. Su doctrina se basa en una estrategia defensiva, renunciando a cualquier actitud que pueda ser interpretada como manifestación de una voluntad agresiva o expansionista (UCR-FREPASO, 1998).

Como hemos mencionado más arriba, De la Rúa convocó para la cartera de Defensa a Ricardo López Murphy, un economista sin experiencia en el área (Jaunareana, 2011, p. 288). El principal objetivo del nuevo ministro era sanear las cuentas de las fuerzas, hacer que los recursos fueran más eficientes y detener los procesos judiciales, especialmente los que se iniciaban en países europeos por las acusaciones sobre derechos humanos (Diamint, 2014, p. 246). En lo que respecta a su visión estratégica, López Murphy concebía a una fuerza de defensa más reducida pero con mayor flexibilidad y presteza al incorporar nuevas tecnologías y operatividad (Eissa, 2015).

A pesar de haber afirmado que las Fuerzas Armadas no tenían como misión la intervención en tareas de seguridad interior, una vez inaugurada la administración aliancista se alentó tanto desde el Poder Ejecutivo como desde las Fuerzas Armadas la participación de los militares en la lucha contra las "nuevas amenazas". Este impulso no era una novedad, ya que el mismo se había heredado de la administración menemista. En ese sentido, López Murphy concebía a estas "nuevas amenazas" como externas,[36] por lo que deberían ser tenidas en cuenta en el planeamiento estratégico militar (Canelo, 2013).

En consonancia con estos planteos, la administración De la Rúa produjo un documento llamado "Revisión de la Defensa 2001". Este informe de 62 páginas fue firmado por el presidente, López Murphy y Juan Carlos Mugnolo (Jefe del Estado Mayor Conjunto) en marzo de 2001, con la intención de que se convirtiera en una actualización del LBD de 1999. El documento explícitamente establece que

> Actividades tales como la degradación del medio ambiente, el crimen internacional organizado, las amenazas a la institucionalidad democrática en países de la región, el tráfico ilegal de armas, el contrabando, las migraciones clandestinas y el

[36] En un discurso en el Curso Superior de las Fuerzas Armadas en el año 2000, el ministro de Defensa sostuvo que las "nuevas amenazas" representaban un peligro y entre ellas incluyó al terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, las luchas étnicas, los desastres naturales, la pobreza extrema y las migraciones masivas (Braslavsky, 2012, p. 54).

> narcoterrorismo constituyen amenazas no tradicionales. De todas ellas, el narcoterrorismo ha demostrado que su poder corruptor puede derivar en una influencia significativa en los gobiernos de los Estados. Su expansión está generando dificultades de compleja resolución [...] En este sentido, no cabría formular barreras artificiales entre los roles tradicionales (la disuasión) de nuestras Fuerzas Armadas y los denominados "nuevos (o revigorizados) roles". (Ministerio de Defensa, 2001)

En lo que concierne a la participación internacional de las Fuerzas Armadas, la Revisión incorpora un cambio destacable. El documento sostenía que Argentina participaría de un despliegue multinacional, independientemente del consentimiento de las partes, si resultaba imperativo para preservar la paz y la estabilidad de la región (Ministerio de Defensa, 2001).

Es significativo que para la elaboración del documento se prescindió de los aportes de expertos del área (Diamint, 2014, p. 249). A pesar de ello, Marcelo Saín reflexiona que

> la Revisión de la Defensa 2001 [es] un documento complementario y superador del Libro Blanco, ya que, como se dijo, avanza sobre dos consideraciones fundamentales y difícilmente concebibles algunos años atrás, esto es, el inicio de un proceso de integración de los sistemas defensivo-militares subregionales y el desarrollo de un programa de reformas tendientes a la racionalización y modernización del sistema de defensa y militar argentino. (Sain, 2003, p. 31)

Por parte de las Fuerzas Armadas, la llegada de la Alianza vino acompañada con la expectativa de obtener los recursos necesarios para modernizar las capacidades del instrumento militar. No obstante, la esperanza de que el nuevo gobierno implementara las disposiciones de la Ley de Reestructuración de 1998 fue progresivamente desapareciendo en el marco de la crisis estructural del país. En este sentido, como describe Rut Diamint (2014, p. 245) los militares cargaban con ciertas frustraciones ya que habían admitido, hasta cierto punto, su responsabilidad en el Proceso, habían demostrado su profesionalidad y disposición para contribuir a la política exterior mediante las operaciones de paz y se habían subordinado a las autoridades civiles a la hora de rediseñar la política militar y aceptar los recortes presupuestarios. A pesar de ello, el desprestigio ante la sociedad continuaba y el presupuesto militar permanecía exiguo. Este cuadro daba cabida dentro de los círculos castrenses al deseo de replantear las misiones asignadas por el "consenso básico". Canelo (2019) afirma que esta "revisión" se articuló en torno a tres ejes: su papel ante el incremento de la conflictividad

social, su participación ante las amenazas no tradicionales y, finalmente, su reclamos de una "reconciliación definitiva" ante los hechos del Proceso.

En la insistencia por parte de las Fuerzas Armadas de intervenir en los asuntos de seguridad interna se jugaban varios factores. Por un lado, los deseos de la milicia de contribuir con un problema que preocupaba a la población y así recuperar la estima de esta. A su vez, se evidenciaba una disputa interburocrática para recuperar acceso a los recursos perdidos cuando Gendarmería y Prefectura pasaron bajo la órbita del ministerio público. Finalmente, hay que considerar la afinidad de los militares con los Estados Unidos y la presión que ejercía éste para militarizar la respuesta ante las "nuevas amenazas". La crisis de identidad y de misión que permeaba a los militares, sumado a la ausencia de una orientación gubernamental en materia castrense allanaba el camino para que las Fuerzas Armadas buscaran activamente intervenir en seguridad interna o en asuntos políticos (Sain, 2002, p. 282).

En el marco de la agudización de la crisis económica Machinea fue reemplazado por López Murphy. El 5 de marzo del 2001, De la Rúa designó a Horacio Jaunarena a cargo de la cartera de defensa. Consultado sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito doméstico, el funcionario radical sostuvo que si bien el narcotráfico constituía una amenaza para la Argentina, ello no implicaba que debía emplearse el instrumento militar (Eissa, 2015, p. 381). A su vez, el flamante ministro agregó que estas nuevas amenazas, como el terrorismo, la difusión de armas químicas y biológicas, requerían "una activa labor de inteligencia como respuesta y prevención y, frente a ello, debían darse respuestas con el elemento más adecuado" (Jaunarena en Sain, 2002, p. 277).

A pesar de estas declaraciones, Jaunarena sostenía que la división planteada por la Ley de Defensa estaba perimida. Esta postura lo posicionó en contraposición al Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, quien desestimó un cambio en la legislación (Granovsky, 2001). Las posiciones sostenidas por el ministro a lo largo de su mandato buscaron la integración de los militares en un proyecto político y contribuyeron a distorsionar las características de una política de defensa democrática. En tal sentido, como plantea Diamint (2014, p. 287), su permeabilidad al modelo norteamericano apuntaba más a congraciar a las fuerzas que a establecer una relación más fluida y consentida con Estados Unidos.

En ese contexto, los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 (11/S) fueron utilizados en Argentina para fomentar un nuevo avance en pos de involucrar a las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interior. Frente a los ataques a Nueva York y Washington, el

Jefe del Estado Mayor de la Armada Joaquín Stella sostuvo que estas "acciones debían ser tomadas en cuenta para revisar y reconsiderar los acontecimientos de violencia por los que atravesó Argentina durante los años 70" (López, 2002, p. 4). En consonancia con estas declaraciones, el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, teniente general Juan Carlos Mugnolo, y los jefes del Ejército y de la Armada, Brinzoni y Stella respectivamente, empezaron a presionar para modificar las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior, e influir en el tratamiento de la ley de inteligencia, a los efectos de permitir una mayor participación de los militares en la lucha contra el terrorismo (López, 2002).

Ante las presiones militares y la pasividad del Ministerio de Defensa, el Congreso tomó un rol proactivo en la sanción de la Ley n.° 25.520 de Inteligencia de 2001, la cual fortaleció los principios liminares consagrados en el consenso básico. El ministro de Defensa Jaunarena, impulsado por el jefe del Estado Mayor Conjunto, se oponía a la separación entre inteligencia externa e inteligencia interna, lo cual vedaba a las Fuerzas Armadas en el ejercicio de tareas de inteligencia dentro del territorio nacional (Eissa, 2015, p. 390). Sin embargo, la ley fue finalmente aprobada por unanimidad replicando los principios establecidos en las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior (Martinez & Pascale, 2004). En tal sentido, en el artículo 2, inciso 4, la norma restringe claramente el accionar de los organismos de inteligencia del Sistema de Defensa "al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional" (Argentina, 2001). Más aún, a través de su artículo 10, se crea la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM), dependiente del Ministerio de Defensa, cuya función sería la de producir inteligencia estratégica militar.[37]

El gobierno de De la Rúa, en definitiva, mostró una mayor apertura que el de Menem para replantear las tareas de las Fuerzas Armadas e implicarlas en la lucha contra las nuevas amenazas (Frenkel, 2017, p. 281). Si bien es cierto que, en gran medida, esto obedeció a que la agudización de ciertos factores internos como la crisis económica y la debilidad del gobierno volvían a posicionar a los militares como los garantes de la autoridad del Estado. Adicionalmente, hubo factores externos de considerable importancia, como la macrosecuritización del escenario internacional que se produjo tras el 11/S. Así y todo, cabe

[37] El decreto reglamentario n.° 950/2002 establece que la DNIEM "coordinará las acciones que corresponden a los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas". Estos tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica, operacional y táctica para el planeamiento y conducción de operaciones militares.

aclarar que, a la postre, el marco normativo no sufrió ninguna modificación significativa que habilitara la "policialización" de las Fuerzas Armadas.

Principales hitos y orientaciones de la política exterior

Las promesas centrales de la Alianza en su campaña electoral fueron de continuidad en lo económico y cambios en lo político. Esos dos compromisos se vieron reflejados también en la política exterior. En ese sentido, la coalición gobernante buscó diferenciarse de las prioridades del gobierno anterior sin alterar los carriles centrales de la dependencia económica. Así pues, la estrategia internacional de la Alianza se estructuró en torno a dos objetivos centrales (Rafanelli, 2010, p. 388). En principio, se ensayó una recuperación conceptual de la autonomía al criticar la forma de relacionamiento con Estados Unidos que imperó en la etapa menemista. Esto fue reflejado en la "Carta a los Argentinos" al afirmar que la "Argentina no puede atarse al dictado unívoco de un miembro de la comunidad internacional" (UCR-FREPASO, 1998). Lo anterior da pie al segundo objetivo, que apuntaba a consolidar el vínculo estratégico con Brasil y fortalecer el MERCOSUR (Rafanelli, 2010; Simonoff, 2005).

El mismo documento señala también que el optimismo de principios de la década se ha diluido al constatarse menos oportunidades de progreso, así como al advertir los riesgos de las actuaciones unilaterales de las grandes potencias (Frenkel, 2017, p. 260). En ese sentido, la "Carta" indica que resulta

> imprescindible tener presente que el crecimiento del reparto forzado e inequitativo de la riqueza y la violación de la soberanía de los estados a través de formas directas e indirectas de intervención, forman parte de la lógica del mundo actual, donde quienes establecen las reglas del juego parecieran mantenerse al margen de sus efectos negativos. (UCR-FREPASO, 1998)

A la hora de elaborar la política exterior, el Canciller Rodríguez Giavarini aseguró que las acciones del gobierno deberían orientarse a beneficiar a la población a través de un mejor desarrollo económico, propiciando la creación empleo y la reducción de la pobreza. En ese marco, la política exterior se orientaba a hacer de la Argentina un país previsible y confiable para sus pares; cumplir los compromisos asumidos y evitar cambios súbitos respecto de los temas centrales de la política internacional (Rodríguez Giavarini, 2000). De esa manera y "[c]on raíces nacionales profundas e idóneamente ejecutada, la política exterior se orienta por

los principios que históricamente han enaltecido a la Argentina" (Rodríguez Giavarini, 2000). Los principios enumerados por Rodríguez Giavarini fueron:

> '[l]a autonomía de sus decisiones'; '[l]a amistad con todas las naciones'; '[e]l especial aprecio y solidaridad para con los países latinoamericanos'; '[l]a abstención de intervenir en los asuntos internos de otros Estados'; '[e]l apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos'; '[e]l acatamiento al derecho internacional' y '[la] defensa de soberanía, porque el mantenimiento de nuestro patrimonio y de nuestra identidad requieren su protección con firmeza pero sin estridencias, con voluntad de paz pero con la dignidad que rehúsa las concesiones no correspondidas, la improvisación y las urgencias de la política menor'. (Rodríguez Giavarini, 2000)

La narrativa del gobierno subrayó la adhesión al derecho internacional, la importancia conferida a la democracia y el respeto y la defensa de la soberanía de los Estados. No menos destacable fue la referencia a la aspiración autonomista tras una década de observancia de una política exterior con escaso margen para la disidencia respecto a los objetivos internacionales de Estados Unidos (Torres, 2010b, p. 3). Estas definiciones aparentaban ser un gesto explícito hacia Brasil y un mensaje a Washington de que el alineamiento sería revisado.

Sin embargo, en palabras de Busso (2001) vamos a terminar observando "una línea de continuidad en cuanto al contenido de la política exterior argentina hacia Washington entre los gobiernos de Menem y De la Rúa, mientras que las diferencias se concentran principalmente en el estilo". La administración aliancista continuará orientando su política exterior hacia los Estados Unidos bajo las coordenadas de la "aquiescencia pragmática" pero sin el compromiso propio de Menem. Sintomático de esta continuidad, pero "con diferencias" podemos recuperar las declaraciones de Rodríguez Giavarini tras su primer encuentro con la Secretaria de Estado Madeleine Albright. Luego del cónclave, el Canciller argentino declaró que

> la Argentina tiene un nivel de relaciones con Estados Unidos muy alto. En nombre del presidente Fernando de la Rúa, le manifesté a la Secretaria de Estado que nuestro gobierno aspira a tenerlas en un nivel aún más alto. (Clarín, 2000)

Sin embargo, Rodríguez Giavarini quiso enterrar el mote de "carnales" para hablar de este vínculo y por lo tanto buscó calificarlas como "intensas" u "óptimas" (Clarín, 2000).

Bajo estas premisas y más allá de las circunstancias internas, la relación con la potencia del Norte estuvo enmarcada (Sanchez, 2013, p. 103), en el ámbito económico, por la posible entrada del país en el ALCA, la política comercial y algunas cuestiones como las patentes, la política de cielos abiertos y las telecomunicaciones. Por otro lado, la lucha por la paz, la seguridad y la defensa de los derechos humanos, la batalla contra el narcotráfico y el terrorismo, la continuidad del envío de tropas a OMPs marcó la agenda política y de seguridad.

Durante el año 2000 la República Argentina recibió la visita de seis funcionarios estadounidenses de alto rango cuya labor se inserta en el espacio político-diplomático.[38] Durante los diversos encuentros con miembros de la Cancillería y del gabinete nacional se trataron temas tales como OMPs y Haití; políticas de transparencia en la actividad del Estado; continuidad del Proceso Especial de Consultas Bilaterales Regulares de Alto Nivel; intercambio de los instrumentos de ratificación del Tratado de Extradición y la implementación del Memorándum de Entendimiento sobre Eficiencia y Transparencia en la Gestión de Gobierno (Busso, 2001, p. 41).

La situación interna actuó como un fuerte condicionante del rumbo externo de la administración aliancista. El modelo económico continuó siendo profundamente dependiente del crédito externo, lo que llevó al gobierno a optar por mantener una relación privilegiada con Estados Unidos para seguir apareciendo como un actor confiable y mantener el flujo de endeudamiento (Frenkel, 2017, p. 270). En ese sentido, la agenda bilateral se conformó sobre cuestiones específicas con un perfil marcadamente técnico, lo que Busso (2001) identifica como “micro-relaciones”.

La posibilidad de diagramar una alternativa, como mencionamos, se pensó originalmente mediante un fortalecimiento del MERCOSUR. Como sostiene Comini (2016, p. 66), la Alianza contemplaba que la inserción internacional del país se realizara desde el bloque regional. Esta orientación, manifestada en declaraciones y documentos oficiales, fue recibida con entusiasmo en Brasil. Fue en este contexto que, poco después de ganar las elecciones, De la Rúa viajó a Brasilia y se reunió con Cardoso donde se habló de relanzar el MERCOSUR

[38] Los emisarios norteamericanos fueron: Curtis Strubble, Director de Asuntos del Cono Sur y Brasil de la Subsecretaría de Asuntos de Hemisferio Occidental del Departamento de Estado; Sthepen Potts, Director de la Oficina de Ética Pública; el Directorio del Chicago Council on Foreing Relations encabezado por su presidente el señor John Rielly; Jeff Irwing, Encargado del Desk Argentina de la Dirección de Brasil y Cono Sur del Departamento de Estado; Madeleine Albright, Secretaria de Estado; y Jacqueline Williams Bridgers Inspector General del Departamento de Estado.

(Clarín, 1999). Sin embargo, las señales finalmente fueron equívocas y hubo varios momentos de tensión. Mientras se pregonaba al país vecino como principal aliado, sectores del gobierno se mostraban dispuestos a promover el ingreso al NAFTA o bien adelantar el lanzamiento del ALCA. Esto reflejaba disputas dentro del bloque político, porque desde el Ministerio de Economía a cargo de Machinea se impulsaba una vinculación con los Estados Unidos al estilo chileno[39] mientras que la cancillería consideraba necesario el acercamiento a la potencia del Norte a partir de la alianza con Brasil (Bernal-Meza & Quintanar, 2001; Frechero & Toledo López, 2007).

Esa brecha se profundizaría con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía. El economista reiteradamente expresó su apoyo a la formación de un área de libre comercio (y no una unión aduanera) en el MERCOSUR, con la intención posterior de incorporarse al ALCA. Su presencia implicó un nuevo giro de acercamiento a la potencia del Norte y un impulso para los sectores que motorizaban el apoyo al ALCA, lo que volvía a distanciar al gobierno de Brasil (Bernal-Meza & Quintanar, 2001; Míguez, 2013). Tanto la situación de crisis económica argentina, la devaluación constante del real como la orientación del gobierno adoptada a partir de la llegada de Cavallo trabaron la relación bilateral.

El conflicto entre cómo resolver la necesidad de priorizar la alianza estratégica con Brasil, reconociendo al mismo tiempo el liderazgo estratégico de Estados Unidos, fue el dilema central de esta administración (Miranda, 2003). Como plantea Simonoff (2007), la tensión que generó en ese entonces el oscilamiento pendular de la política exterior argentina se debía a que la misma era el resultado de una navegación sin rumbo fijo, producto de la confusión e incoherencia que imperó en el diseño de la política exterior de este período.

La ausencia de un marco teórico desde el cual enfocar y proyectar la inserción hizo que las decisiones “estuvieran más ligadas a choques de opinión, preferencias y creencias circunstanciales que a fundamentos en perspectiva histórica y teórica” (Miranda, 2003, p. 7). Por otro lado, al no haber establecido un sistema institucionalizado de consultas con expertos o con los responsables diplomáticos de las diferentes áreas y al priorizar las decisiones económicas sobre las consideraciones basadas en la política internacional, la capacidad de tomar “decisiones racionales” disminuyó aún más que en el gobierno de Menem (Gosende, 2007, p. 282).

[39] Debe notarse que en esa epoca Chile se encontraba ultimando los detalles para la firma de un Tratado de Libre Comercio bilateral con los Estados Unidos.

A pesar de las intenciones, la realidad impuso dar prioridad a la relación con Washington, en vista de que era el principal soporte financiero del gobierno (Rafanelli, 2010, p. 388). En virtud de lo expuesto hasta aquí, es posible afirmar que la administración aliancista se caracterizó por no modificar sustancialmente la política exterior de su antecesora ya que "aunque se orientó más claramente hacia Brasil e incluso propuso el relanzamiento del MERCOSUR, las relaciones con Estados Unidos continuaron siendo la principal directriz en la estrategia internacional del país" (Rapoport, 2020, p. 903).

La posición dependiente frente a los Estados Unidos también permeó la relación del país con el hemisferio, especialmente la postura frente a la cuestión cubana. Al igual que durante la administración menemista, se condenó a ese país en la Comisión de Derechos Humanos de las NU tanto en el 2000 como en el 2001. La novedad fue que el Ejecutivo justificó su voto mediante una nueva interpretación que consistía en "no intervención" en asuntos internos, pero "no indiferencia", frente a las cuestiones sobre el respeto a los derechos humanos en general y a la "calidad de la democracia" en particular (Rafanelli, 2010, p. 393).

La identidad y política internacional proyectada por la Alianza no pudo alterar las líneas centrales construidas por el gobierno de Menem. Así como en el plano doméstico el gobierno de la Rúa estuvo en permanente tensión entre lo que deseaba y lo que podía, la política exterior presentaría más continuidad que cambio. No podía ser de otro modo, cuando el modelo de estado y de mercado presentado por De la Rúa no difería significativamente del presentado por Menem (Merke, 2008, p. 433). El gobierno de la Alianza no logró desarticular los fundamentos de una política exterior en la que predominaban los temas económicos (Simonoff, 2005, p. 134). Dentro de este marco de continuidad, el alineamiento con Estados Unidos siguió siendo, en la práctica, la pauta principal de la estrategia internacional del país (Bernal-Meza, 2002b; Busso, 2001; Míguez, 2013; Rapoport, 2020).

La agenda de seguridad internacional

En lo concerniente a la conceptualización de la seguridad internacional, la Alianza no produjo cambios significativos en cuanto a los lineamientos generales del menemismo. La Argentina reafirmó una estrategia de seguridad defensiva y continuó con los procesos de consolidación de la confianza mutua, particularmente con los países vecinos, con la superación de hipótesis de conflicto y con la participación de tropas argentinas en misiones de paz de NU, llegando a ser en el 2001 el primer contribuyente de América Latina (Merke, 2008, p. 433).

Con respecto a los Estados Unidos, si bien al principio se intuía una revisión de la relación, De la Rúa sostuvo los vínculos estrechos. Las reuniones del "Grupo de Defensa Bilateral" continuaron sin modificaciones; se mantuvieron los ejercicios conjuntos con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y de otros países en territorio argentino, profundizando la política iniciada por los gobiernos de Menem (Echagüe, 2004, p. 91).

Sin duda, el ataque a las Torres Gemelas fue el acontecimiento más relevante en materia de seguridad internacional durante el bienio de la alianza. Los acontecimientos de aquella mañana de septiembre aceleraron la reorientación de la política internacional de Estados Unidos en dirección al unilateralismo, algo que ya se auguraba desde la llegada al poder de George Bush Jr.

La situación de ahogo financiero y profunda dependencia llevaron al gobierno a dar claras señales de alineamiento que evocaban las sobreactuaciones de Menem. No obstante, el grado de disenso interno e incoherencia en la ejecución de la política exterior, llevaron a la Argentina a adoptar posiciones basculantes (Rafanelli, 2010).

Luego de los atentados, Rodríguez Giavarinni comunicó a los Estados Unidos su respaldo absoluto y la disposición del gobierno argentino para colaborar en la solución que juzguen necesaria. En sus palabras el Canciller aclaró que "estamos claramente predispuestos a colaborar en cualquier acción en contra del terrorismo internacional. Estamos teniendo una actitud pro-activa en el sentido de no permanecer viendo qué sucede sino siendo protagonistas" (Pagina/12, 2001). Por su parte, el presidente sostuvo que "le damos [a los Estados Unidos] nuestro absoluto apoyo y acompañamos las luchas contra el terrorismo que sean necesarias" (Frenkel, 2017, p. 274).

Sin embargo, luego de presiones internas y movilizaciones, el gobierno estableció dos condiciones para la participación del país. Por un lado, que la misma emanara de un consenso multilateral, y por otro lado, que la medida adoptada sea decidida por el Congreso (Rafanelli, 2010, p. 395; Simonoff, 2005, p. 138). Finalmente el 12 de diciembre, Argentina anunció el envío de un batallón de Infantería, reforzado con elementos mecanizados, y el Hospital de la Fuerza Aérea reubicable a Afganistán, en el marco de la fuerza multinacional que apoyaría la seguridad del nuevo gobierno en Kabul (Gallo, 2001). Este anuncio, empero, no se concretó debido a la explosión social de fin de mes que finalizó con la renuncia del presidente.

Lo que sí alcanzó a aportar Argentina para la causa norteamericana fue impulsar la convocatoria para invocar el TIAR (Pagina/12, 2001), persuadiendo a Brasil para que apruebe una resolución de apoyo a Estados Unidos. Es por eso que Condolezza Rice (Asesora de Seguridad Nacional) dirá que el Canciller argentino es un "constructor de consenso continental" (Rafanelli, 2010, p. 395).

La participación en operaciones de mantenimiento de la paz

Hacia fines de la presidencia de Menem, la Argentina había incrementado sus compromisos con las OMP. En ese marco, el 1 de julio de 1999 durante una reunión del ministro de Defensa Jorge Domínguez con su homólogo estadounidense William Cohen, la Argentina compromete efectivos argentinos para la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK). Ese mismo año, el 25 de septiembre, Domínguez volvió a reunirse con Cohen en Washington para discutir la situación en Timor Oriental. Asimismo, discutieron la financiación militar y la transferencia de una nueva nave patrullera fluvial a la Armada argentina (Busso, 2001, p. 81).

Antes de asumir, el nuevo gobierno fue sondeado por Cohen (en nombre de la administración Clinton) en torno a cuál sería su postura respecto de las operaciones multinacionales. La respuesta de la coalición fue en línea de la continuidad, siempre que estas misiones sean enmarcadas dentro de las NU. De la Rúa fue muy sensible a esto, ya que en su mensaje inaugural lo señaló como un punto relevante de su política exterior (Simonoff, 2005, p. 136). Producido el cambio de gobierno en Argentina, la Alianza siguió apostando a las misiones de paz y a la preparación de los militares para ser el brazo armado de su política exterior, razón por la cual se acentuó el entrenamiento en operaciones combinadas (Lafferriere & Soprano, 2016).

Su interés por mantener las misiones de mantenimiento de la paz se correspondía con la positiva valoración internacional cosechada por Argentina al ser el mayor contribuyente de América Latina a OMPs de las NU y vigésimo cuarto a nivel mundial. A su vez, la participación internacional de los militares no suscitó repudio en la opinión pública y constituía una misión que tranquilizaba los ánimos de los oficiales en un contexto económica y políticamente restrictivo (Vignolles, 2003).

Sin embargo, pese a las señales ofrecidas al comienzo de la gestión de la Alianza, el 18 de mayo de 2000 el ministro de Defensa Ricardo López Murphy tuvo que informarle a Cohen

que Argentina no podría continuar con el mismo nivel de compromiso en las OMPs. Los motivos esgrimidos por el funcionario argentino fueron principalmente presupuestarios, por lo que podemos descartar que hubiera existido un giro en torno a la ponderación de las misiones como una herramienta de política exterior.

En consecuencia, el país siguió participando en las OMP en las que estaba implicado, pero no se aceptaron nuevos despliegues. De manera que, finalmente no se enviaron tropas a Timor Oriental y tampoco se discutió la posible participación en nuevas OMPs como la de Sierra Leona aprobada en octubre de 1999 y la destinada al conflicto entre Etiopía y Eritrea aprobada en julio de 2000 (Busso, 2001, p. 82).

Como hemos visto en este apartado, el gobierno de la Alianza mantuvo en gran medida las líneas directrices establecidas durante el gobierno peronista, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. A pesar de los evidentes indicios de desgaste del modelo de convertibilidad, la administración de De la Rúa se mantuvo comprometida con esta estrategia, lo que limitó considerablemente sus opciones de acción.

La política exterior del gobierno partió de una percepción del sistema internacional menos optimista y una visión que buscó recuperar las posturas tradicionales del país. Sin embargo, si bien se propició la revaloración de los vínculos regionales, Argentina siguió atada a la necesidad de mantener unas estrechas relaciones con los Estados Unidos.

En el ámbito de la política de defensa, se evidenciaron esfuerzos para redefinir los roles de las fuerzas militares, especialmente en lo que concierne a funciones internas. Aunque estas propuestas surgieron predominantemente a nivel doméstico, la dinámica cambió significativamente tras los acontecimientos del 11/S, lo que impulsó aún más estas iniciativas. Al mismo tiempo, Argentina continuó su participación en OMPs como parte de su alineamiento con Occidente, motivada tanto por la identificación identitaria con este bloque como por la necesidad de respaldo económico. No obstante, estas acciones se vieron limitadas cuando las restricciones presupuestarias empezaron a ejercer presión sobre la política exterior del país.

La crisis de diciembre del 2001 puso fin no solo al gobierno de la Alianza, sino también a una concepción de la política en Argentina. Luego de los turbulentos días de diciembre y enero comenzaría a emerger un nuevo modelo político de desarrollo e inserción internacional.

Brasil

Las presidencias de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco

Configuración del escenario doméstico

El "vuelo corto" de Collor de Mello

El 17 de diciembre de 1989, Fernando Collor de Mello logró imponerse en las primeras elecciones presidenciales directas de Brasil en 29 años. En la segunda vuelta electoral, el candidato del *Partido da Reconstrução Nacional* (PRN) obtuvo un ajustado 50%, contra el 44% alcanzado por Luiz Ignacio "Lula" da Silva del *Partido dos Trabalhadores* (PT).

En la primera vuelta, la base electoral de Collor procedía de la vieja derecha conservadora, la pequeña derecha neoliberal y las masas pobres desorganizadas, los *descamisados* (Schneider, 1991, p. 325). La prominencia de electores no afiliados a sindicatos, organizaciones empresariales o asociaciones profesionales distinguió a los seguidores de Collor de los de "Lula" y Leonel Brizola del *Partido Democrático Trabalhista* (PDT). En la segunda vuelta, las campañas se polarizaron y Collor sumó el apoyo de quienes temían al programa izquierdista de "Lula" (Weyland, 1993).

A nivel más estructural las elecciones presidenciales de 1989 manifestaron una crisis de hegemonía. Esta estuvo representada en primer lugar, por el bajo desempeño de los partidos mayoritarios. En segundo lugar, se percibió una amplia dispersión programática entre los candidatos vinculados al bloque gobernante (Maciel, 2011, p. 100). Finalmente, la vuelta a la democracia en 1984 creó expectativas económicas, sociales y políticas que no fueron atendidas durante el mandato de José Sarney. La combinación de desencanto y una persistente sensación de crisis proporcionó el terreno fértil para la aparición de un "salvador". Collor explotó esta oportunidad construyendo la imagen de un político joven, moderno y honesto decidido a cambiar la historia política de Brasil. Su discurso era una articulación de modernidad y mesianismo, con un estilo carismático que aportaba esperanza a la sociedad (Merke, 2008; Schneider, 1991; Weyland, 1993).

En concordancia con el "Zeitgeist" de la de década, esa propuesta "modernizadora" se inscribió en el imaginario del "Consenso de Washington". De esta manera, junto con Maciel (2011) y Berringer (2015) consideramos que la implantación del proyecto neoliberal en

Brasil, como elemento orientador de la acción gubernamental en todas sus esferas, se inició en el gobierno de Collor de Melo.

En su discurso inaugural, el 15 de marzo de 1990, Collor realizó un llamado a la "reconstrucción nacional". La imagen de un país en crisis, descompuesto, desigual, estancado y que necesitaba ser reconstruido revistió cierta similitud con el discurso de Carlos Menem en Argentina. De la misma manera que el presidente peronista, había un sentido de urgencia detrás de su visión que apelaba a la necesidad de medidas inminentes, poco populares y de corte radical.

En su alocución, Collor (1990) afirmó que su gobierno tendría seis preocupaciones o prioridades centrales: 1) democracia y ciudadanía; 2) inflación; 3) reforma del Estado y modernización económica; 4) preocupación ecológica; 5) deuda social y 6) posición de Brasil en el mundo.

Según su planteo, el control de la inflación era una condición *sine qua non* para la consolidación de la democracia y, para eliminar la inflación, era necesario llevar adelante una profunda modernización estatal. Acorde a las visiones liberales sostuvo que "la economía de mercado es la forma comprobadamente superior de generación de riqueza" y ésta sólo podía existir en tanto el país se abriera al mundo (Collor de Mello, 1990). Finalmente, el presidente afirmó que la política exterior debía estar en consonancia con los objetivos internos, y por lo tanto los "deseos de justicia, en el plano nacional, deben tener contrapartida en la acción de la política externa" (Collor de Mello, 1990).

Sin embargo, la apuesta del nuevo presidente por su proyecto neoliberal fue precipitada. En un primer momento, Collor logró generar consenso en torno al recorte de los gastos del Estado. Sin embargo, las discrepancias sobre las cuestiones de la apertura comercial, liberalización de la banca y las privatizaciones fueron lo suficientemente fuertes como para impedir la formación de una base sólida de apoyo al gobierno en el Congreso (Weyland, 1993, 1999). En lo que respecta a su política de estabilización, el gobierno de Collor implementó una serie de planes (Collor I[40] y II) que fueron insuficientes para frenar la escalada inflacionista y recesiva (Oliveira, 1992, pp. 47-52). Las medidas ortodoxas del ministro

[40] Basado en la reducción forzosa de la liquidez como mecanismo de control de la inflación, el plan determinó la confiscación de activos de cuentas corrientes e inversiones financieras. Asimismo, el plan determinó una reforma monetaria, el ajuste de las diversas tarifas públicas, seguido de la prohibición de ajustes de precios y salarios más allá del índice de inflación. Por último, se preveía un amplio programa de privatización de empresas públicas, denominado Programa Nacional de Privatizaciones, y una amplia reforma administrativa (Neves & Fagundes, 1993, pp. 163-164).

Marcílio Marques Moreira[41] fueron incapaces de contener la escalada inflacionaria y el *Índice General de Precios* (IGP) cerró el año 1991 con aumentos del 404,70% y se duplicó en 1992, subiendo a 991,4% (Filgueiras, 2000, p. 155).

En este contexto de descalabro económico, la administración de Collor perdió rápidamente dinamismo. Del amplio paquete de reformas económicas anunciado, que incluía, la liberalización de las inversiones, la privatización total de las empresas estatales y la renegociación de la deuda externa, sólo pudieron mantenerse en marcha las nuevas determinaciones en el campo del comercio exterior (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 7).[42]

El fracaso de los planes de estabilización y la incapacidad para gestionar las negociaciones necesarias con las élites políticas y económicas llevaron al país a un impasse político. La lógica del llamado "presidencialismo de coalición"[43] y la incapacidad del presidente de tender puentes con otras fracciones del *centrão*[44] sellaron el destino de su gobierno (Braga, 2018).

Según Berringer (2015, p. 92), la burguesía interna brasileña presentó una resistencia selectiva a la política económica del gobierno Collor, en particular, al ritmo de implementación de la apertura comercial. Por este motivo, fue la fracción dirigente en el movimiento de *impeachment* del presidente en 1992.[45]

[41] Las medidas se centraron en el aumento de los tipos de interés, la restricción del crédito, el recorte del gasto público, la liberalización del área financiera y la renegociación de la deuda externa (Gremaud & Saes, 1997, pp. 238-240).

[42] Se introdujeron criterios para la reducción progresiva de los niveles de protección arancelaria, la eliminación de incentivos y subvenciones, la supresión de los controles cuantitativos y el fin de las prohibiciones de importación de determinados productos. Se establecieron tipos arancelarios cero para los productos sin equivalencia nacional, los productos con protección natural y los productos con los que el país consideraba tener una ventaja comparativa.

[43] El "presidencialismo de coalición" brasileño hace depender a la gobernabilidad de la capacidad del ejecutivo de establecer amplias alianzas en el parlamento (Limongi & Figueiredo, 1998). Es así como los presidentes deben, a través de la distribución de ministerios y cargos públicos entre los aliados, construir mayorías temporales para la toma de decisiones legislativas y administrativas. Esta dinámica genera desafíos en términos de coherencia gubernamental y la necesidad de concesiones políticas que afectan la eficiencia y la estabilidad del gobierno.

[44] En la política brasileña, el *centrão* se refiere a un grupo de partidos políticos que no tienen una orientación ideológica específica y que pretenden asegurarse la proximidad al poder ejecutivo para que éste les garantice ventajas y les permita distribuir privilegios a través de redes clientelares (Bezerra & Vieira, 2022).

[45] En mayo de 1992, el Congreso Nacional creó una Comisión Parlamentaria de Investigación para investigar las acusaciones de corrupción formuladas por el hermano del presidente contra el antiguo tesorero de la campaña presidencial. El trabajo de la Comisión indicó la implicación directa del presidente en la trama, concluyendo que recibió ventajas económicas indebidas. En septiembre de 1992, la Cámara de Diputados recibió una solicitud de destitución de Collor, elaborada por la Asociación Brasileña de Prensa y el Colegio de Abogados de Brasil. Tras apartarse del cargo en octubre, Collor de Mello dimitió finalmente como Presidente de la República el día de la votación del *impeachment* en el Senado, el 29 de diciembre de 1992 (Weyland, 1993).

El interregno de Itamar Franco

Habiendo asumido como vicepresidente de Fernando Collor de Mello, Itamar Augusto Cautiero Franco ejerció la presidencia de Brasil entre el 29 de diciembre de 1992 y el 1 de enero de 1995. La llegada al poder de Franco se produjo en un contexto nacional e internacional notablemente desfavorable para el país. El nuevo gobierno inició 1993 buscando superar las secuelas del trauma político del período 1990-92 y, simultáneamente, intentando encontrar una salida a la prolongada crisis económica de Brasil (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 22).

Las características del estilo y los valores políticos de Itamar Franco nos ayudan a comprender cómo su gobierno absorbió la herencia recibida. Como señaló Tarcísio Costa (2000, pp. 268-270)

> Itamar [no] sueña con incorporarse al Primer Mundo. No le fascina la tecnología punta, mucho menos si viene de ultramar. Sería más proteccionista si el discurso liberal no fuera tan aplastante. [...] Defiende los derechos sociales. Ciertamente tiene más sensibilidad social que Collor. [...] de ahí la necesidad de convocar a la izquierda para formar gobierno.

Estas diferencias se materializaron progresivamente, de forma irregular, con idas y venidas, en políticas gubernamentales contrapuestas a las de Collor. Estas políticas no fueron sólo fruto de factores subjetivos del presidente, también obedecieron a cambios en las relaciones entre los poderes del Estado y entre la sociedad y el Estado. El proceso de *impeachment* no fue sólo la destitución de un presidente que había "roto las reglas del juego"; fue también un proceso mediante el cual centros de poder político y actores sociales previamente subordinados hicieron valer su fuerza, en línea con el proceso de democratización iniciado en los años 80 (Sallum Jr, 2021, p. 281).

Esta nueva realidad se manifestó en la necesidad de Itamar de construir una abarcativa coalición partidaria para sostener su gobierno, aunque sin la participación del PT (Sallum Jr, 2021, p. 284).[46] La amplitud y heterogeneidad de la articulación política que sustentó el gobierno de Itamar contribuyó a reducir las vacilaciones y reticencias del jefe de Estado frente a las demandas de liberalización de las élites económicas y políticas así como de la mayoría

[46] La alianza de gobierno se conformó con miembros del PMDB, PSDB, PFL, PSB, PTB, PDT más el PDS, en el segundo nivel, y el PPS en la representación parlamentaria.

de los medios de comunicación (Sallum Jr, 2021, p. 284). La labor central de Franco fue llevar adelante medidas similares a las de Collor de una manera más pactada y progresiva.

Más allá de los programas de liberalización y de la renegociación de la deuda externa, la inflación ocupaba un lugar prioritario en la agenda del presidente y de quienes dirigían el Ministerio de Hacienda. Cuando Itamar Franco asumió la presidencia en octubre de 1992 las tasas de inflación se encontraban consistentemente por encima del 20% (Gremaud & Saes, 1997). Los tres ministros de Hacienda iniciales del nuevo gobierno (Gustavo Krauze, Paulo Haddad y Eliseu Resende) compartían una orientación liberal que priorizaba el ajuste fiscal y el control monetario para atacar el alza generalizada de los precios. Empero, no consiguieron resultados visibles y todos ellos dejaron el ministerio sin que ninguno hubiera cumplido siquiera tres meses en el cargo (Sallum Jr, 2021, p. 286).

La falta de resultados perceptibles se tradujo en la pérdida del apoyo popular del que había gozado el gobierno de Itamar en sus primeros meses (Datafolha, Opinião Pública, 1994).[47] La percepción generalizada de la transitoriedad del gobierno, sumada a este fuerte descenso de la aprobación popular coadyuvó a acentuar el vaciamiento político que padecía la administración de Itamar, manifestado en las sucesivas renuncias ministeriales. En este contexto, la elección de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quien fungía de ministro de Relaciones Exteriores, para dirigir el Ministerio de Hacienda tuvo un alto grado de aprobación entre los miembros de la élite política y económica, y en los medios de comunicación.

Cardoso asumió la cartera de Hacienda el 21 de mayo de 1993 y, en su discurso de investidura, hizo explícita una perspectiva liberal matizada por la preocupación con la desigualdad socioeconómica y el combate a la pobreza (Sallum Jr, 2021, p. 289). Desde ese punto de partida, FHC estructuró un nuevo plan económico, el "Plan Real", el cual finalmente logró encauzar la economía nacional. Instrumentado en etapas, la solución a la crisis económica estructural que azotaba a Brasil desde los 80 comenzó el 14 de junio de 1993 con el lanzamiento del "Programa de Acción Inmediata"[48] cuyo objetivo era "el establecimiento del equilibrio de las cuentas del Gobierno, con el objeto de eliminar la principal causa de la

[47] La consideración positiva del gobierno descendió de un 36% en febrero de 1993 a un 19% en mayo del mismo año.

[48] El programa prometía: a) finalizar la renegociación de la deuda externa para reinsertar al país en el mercado financiero internacional; b) acelerar el programa de privatización de las empresas estatales; c) poner orden en los bancos públicos estatales y en las relaciones financieras entre los estados (endeudados y morosos) y la Unión; y d) recuperar la recaudación federal haciendo efectivo el *Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira* (IPMF) y combatiendo la evasión fiscal, especialmente de las grandes empresas, y recortar los gastos del gobierno federal previstos en el presupuesto de 1993 (Sallum Jr, 2021, p. 290).

inflación" (*Mensaje Interministerial Nº 205 dirigido al Presidente de la República*, 1994). La segunda etapa consistió en la creación de un patrón de valor (la URV), cuyo valor en cruzeiros reales era fijado diariamente por el Banco Central, de manera de mantenerlo alineado con la cotización del dólar. Progresivamente, los salarios, contratos, precios y tarifas fueron fijándose en URV. Finalmente, a partir del 1º de julio de 1994, la URV fue instituida como moneda, tomando el nombre de Real. La paridad cambiaria se fijaba en principio en 1 real por dólar, pero se evitaba congelar por ley el tipo de cambio y se dejaba en manos del Ministerio de Hacienda los criterios para la futura evolución del real (Filgueiras, 2000).

Estas medidas lograron una reducción abrupta de la inflación. De un ritmo de inflación mensual promedio de 43,1% durante el primer semestre de 1994, se pasó a 3,1% en el segundo semestre, y a 1,7% en 1995, esta desaceleración prosiguió persistentemente hasta principios de 1999 (Filgueiras, 2000). El éxito del programa de estabilización cimentó la figura política de Cardoso, quien se lanzó como candidato a presidente en 1994 con el apoyo de Franco, junto a amplios sectores políticos y económicos de Brasil.

El ciclo político de Collor e Itamar demostró los límites impuestos a un proceso de reforma y "modernización" neoliberal súbito como el planteado en Argentina. El ímpetu con el cual Collor de Mello buscó reconfigurar la matriz económica nacional chocó de frente con amplios sectores de la burguesía nacional, sindicatos y grupos sociales. Sin embargo, más que estas resistencias lo que selló la suerte del presidente fueron los fracasos de sus planes económicos para domar la inflación. Junto con su incapacidad de tender alianzas políticas fuertes pusieron a Collor en una posición de franca debilidad que condujo a su *impeachment*.

Al tomar las riendas del gobierno la prioridad de Itamar fue contener, ordenar la economía y sanar las heridas institucionales de la crisis política de 1992. Las políticas del gobierno de Franco (que buscaban dar un sesgo más nacionalista y desarrollista) fueron siendo sustituidas por una consolidación, aunque más mediada, de la matriz neoliberal, que se basaba en la lógica de las "reformas inevitables", que para sus defensores significaba realismo, mientras que para sus detractores significaba conformismo con el mainstream internacional y pensamiento único (Nobre & Freire, 1998, p. 126).

Estos vaivenes políticos y económicos tendrán, como veremos más adelante, profundas significancias para la conceptualización de la inserción internacional de Brasil.

Política de defensa

El gobierno militar instaurado en 1964 se mantuvo en el poder por 21 años de manera ininterrumpida. Si bien una descripción profunda de ese periodo excede con creces los alcances de este trabajo debemos, realizar un conjunto de observaciones relativas al proceso de transición democrática. En el marco de las presidencias de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) y Ernesto Geisel (1974-1979) los militares consolidaron su presencia en el control de la política nacional, a través de un fuerte crecimiento económico (el controvertido "milagro económico"), un considerable apoyo político encarnado en la Alianza de Renovación Nacional (ARENA) y el empleo discrecional de un poderoso aparato represivo (Missiato, 2012, p. 14).

Sin embargo, fue a partir de la época del gobierno de Médici que se empezó a planear la salida de los militares del poder, con la intención de renunciar a una parte del mismo e idear ciertas prerrogativas para un período de distensión. La estrategia, implementada más consistentemente durante el gobierno del presidente Ernesto Geisel, consistió en controlar las expresiones más represivas del régimen militar, mientras que procuraba mantener el control del proceso político al relativizar la creciente figura del partido *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB) en las elecciones (Oliveira, 1994, p. 60). El objetivo era garantizar una salida "lenta, gradual y segura". De esa manera, la transición hacia un régimen democrático fue tramada dentro del gobierno militar y las elecciones presidenciales indirectas de 1985 lo corroboraron (Missiato, 2012, p. 18).

José Sarney, político de ARENA y candidato a la vicepresidencia asumió la primera magistratura de forma interina el 15 de marzo de 1985, luego de que el candidato electo Tancredo Neves cayera enfermo y no pudiera tomar posesión del cargo. El mandato de Sarney sirvió de base para los intereses militares en la futura Asamblea Constituyente, además de permitir la intervención permanente en asuntos no relacionados con la esfera militar. Como afirma Zaverucha (1994, p. 85),

> las Fuerzas Armadas habían abandonado el gobierno, pero no el poder. Se trataba de una situación excepcional para las Fuerzas Armadas, ya que se las eximía de soportar la carga de gobernar un país en crisis, pero conservaban el poder de veto sobre las decisiones que afectaban a sus intereses.

La promoción de los intereses castrenses en la Asamblea Constituyente sentó las bases para el intento de crear una nueva misión para las Fuerzas Armadas en el régimen democrático. En ese sentido, la Constitución de 1988 perpetúa el legado intervencionista de las Fuerzas Armadas al delegar a los militares el poder político de actuar dentro del territorio nacional contra posibles enemigos internos. De tal manera, el artículo 142 de la Constitución de 1988 reza que "las Fuerzas Armadas, [son instituciones nacionales] […] destinadas a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, a iniciativa de cualquiera de ellos, a la ley y al orden" (Brasil, 1988).

Mediante estas operaciones de "garantía de la ley y el orden" los militares adquirieron la facultad de usar la fuerza contra su propio pueblo y ejercer un poder político interno, un poder policial.[49] Una vez finalizada la transición democrática los militares lograron volver a los cuarteles con un considerable acervo de autonomía sobre la conceptualización de la defensa nacional y la supervivencia de valores atribuidos a la antigua Doctrina de Seguridad Nacional. La preservación de la autonomía militar, consentida también por el desconocimiento y desinterés de la clase política, reinauguró un régimen político democráticamente debilitado y sin una orientación clara sobre los intereses de la defensa brasileña (Zaverucha, 1994).

Política de Defensa de Collor

Concordantemente con su promesa de finalizar el proceso de transición a una verdadera democracia, Collor de Mello avanzó sobre ciertas prerrogativas de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, estas acciones se realizaron de manera desorganizada y respondiendo a situaciones coyunturales.

En su primer año como presidente, Collor, en una maniobra muy publicitada, abordó directamente la cuestión de las Fuerzas Armadas disolviendo la agencia de inteligencia dirigida por militares, el *Serviço Nacional de Informações* (SNI). El SNI fue sustituido por la recién creada Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), cuyo director sería un civil (Baia, 1996, p. 27). A pesar de disolver el SNI, Collor prestó poca atención en el área de inteligencia

[49] A pesar de la supuesta sumisión a la autoridad suprema en la figura del líder del Ejecutivo, el Congreso, en 1988, también dio a los poderes Legislativo y Judicial el derecho de llamar a las Fuerzas Armadas para intervenir en casos de crisis interna. Tras los fatídicos eventos de la represión militar en una huelga metalúrgica en Volta Redonda (RJ) el Congreso aprobó, el 23 de julio de 1991, la Ley Complementaria n.º 69, que permitía sólo al Poder Ejecutivo definir la actuación de las Fuerzas Armadas en misiones internas. Además, esta Ley preveía que las Fuerzas Armadas sólo podrían intervenir cuando las fuerzas policiales fueran incapaces de preservar la paz social (Missiato, 2012, p. 28).

y, una vez más, por falta de interés civil, los militares mantuvieron el control (Zaverucha, 1998).

En esa misma dirección, el presidente retiró el status ministerial conferido al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA) y al Gabinete Militar, contribuyendo a la desmilitarización del nivel superior de deliberación del poder del Estado y de la administración del Planalto. A su vez, recortó el presupuesto en defensa al nivel más bajo en décadas (llevándolo al 0.3% del PBI en 1992), anunció la privatización de EMBRAER y formuló una política de control de armas más restrictiva. Finalmente buscó establecer un control más efectivo sobre los distintos programas nucleares y estratégicos en gran medida en manos de las Fuerzas Armadas. Empero, Collor mantuvo el status a los ministros militares de cada Fuerza y, a su vez, la propuesta de crear el Ministerio de Defensa se frustró nuevamente (Winand & Saint-Pierre, 2008).

Es importante notar que los cambios no provinieron solamente desde el Planalto, el mundo estaba cambiando. Con la desaparición del conflicto Este-Oeste y sin problemas fronterizos con los países vecinos, las Fuerzas Armadas se vieron en dificultades para definir una nueva misión basada en el marco internacional surgido tras la Guerra Fría. En ese sentido, de las tres hipótesis de guerra que condicionaron la preparación y el empleo militar en Brasil (guerra global, subversiva y regional) al colapsar el bloque socialista, las dos primeras perdieron su razón de ser. La tercera, no se sostendría ante el proceso de globalización, que colocó la necesidad de los países de aglutinarse en torno a bloques económicos (aumentando la cooperación en la esfera política) para garantizar mayor competitividad a sus economías (Fuccille, 2006, p. 72). Esta incertidumbre dio pie a una "crisis de identidad" dentro del cuerpo militar.

Por su parte, el proceso de destitución del presidente planteó interrogantes sobre una posible intervención de los militares para contener la crisis. Sin embargo, no hubo declaraciones, y el fantasma golpista no estuvo presente. Esta no injerencia ocurrió por iniciativa propia, pues "a pesar de la expectativa general de que tomarían alguna actitud en contra o a favor del *impeachment*, los ministros militares se limitaron a decir que su papel era respetar la Constitución y el proceso político legal" (Castro & D'Araujo, 2001, p. 29). Celso Castro y Maria Celina D'Araujo (2001) enumeraron tres factores que influyeron para que las Fuerzas Armadas no interviniesen en el *impeachment* de Collor. En primer lugar, los militares no querían chocar con la opinión pública, dadas las fuertes críticas dirigidas a las Fuerzas

Armadas por la prensa durante el período de redemocratización. Al mismo tiempo, los actores políticos de esta crisis no solicitaron la intervención de los militares. Por último, la rapidez con que se desarrollaron los acontecimientos dificultó su comprensión y no favoreció la aparición de un consenso. Sin embargo, la supuesta "neutralidad" de las Fuerzas Armadas en este asunto también fue una acción. Al fin y al cabo, el mero hecho de plantearse la posibilidad de injerencia demostraba la fragilidad del sistema político del régimen posmilitar.

En el transcurso de los dos años de gobierno de Collor se desarrollaron discrepancias que culminaron en una relativa pérdida de influencia de las Fuerzas Armadas en la política nacional. Sin embargo, los avances en el control civil sobre los militares coexistieron con la permanencia de una fuerte autonomía militar en el propio Poder Ejecutivo. Se mantuvo el status ministerial de los mandos de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa volvió a quedar en el papel y en la intención. Detrás de estos enfrentamientos, continuó en la posguerra fría la llamada "crisis de identidad militar", que significó la falta de un proyecto para las Fuerzas Armadas brasileñas en una nueva configuración geopolítica mundial y el mantenimiento de instrumentos de intervención, provenientes del período autoritario anterior. Con el *impeachment* de Collor, la misión de las Fuerzas Armadas y la política de defensa brasileña no fueron redefinidas a la luz de los nuevos tiempos, y los avances en el control civil alcanzados en su gobierno sufrieron un revés cuando asumió Franco.

El "regreso" de los militares con Itamar

Conociendo su vulnerabilidad al frente del gobierno, Itamar intentó acercarse a las Fuerzas Armadas. Mathias y Beleli (2000, p. 68) al comparar a Collor de Mello con Itamar Franco, señalan cómo el primero trabajó de manera tal de evitar el "sindicalismo militar" mientras que el segundo funcionó como legitimador del comportamiento sindicalista. A diferencia de Collor, el político "*mineiro*" permitió a los militares elegir a sus nuevos representantes en el Ejecutivo. A su vez, Franco pobló al gobierno de miembros de las Fuerzas Armadas. Junto a los cinco ministros militares (Ejército, Marina, Fuerza Aérea, EMFA y Casa Militar) designó a oficiales para encabezar ministerios civiles como Transportes, Comunicaciones, la Secretaría de Administración Federal (SAF), la SAE, la Policía Federal (PF), la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene), *Telecomunicações Brasileiras S.A.* (Telebrás), *Companhia Siderúrgica Paulista* (Cosipa), *Companhia Nacional de Abastecimento* (Conab) y Docenave (brazo marítimo de la *Companhia Vale do Rio Doce - CVRD*) (Zaverucha, 1998).

A pesar de su aparente fortaleza, en aquel momento de la coyuntura nacional la institución militar atravesaba un momento muy delicado de su historia. Un analista de la época se expresó acertadamente en los siguientes términos:

> Contemplados con desconfianza por una parte significativa de la población debido al recuerdo del pasado reciente, sometidos a una intensa presión internacional y sin una amenaza concreta [...] que justifique su existencia en un país presionado por todo tipo de necesidades [...] y sin ninguna tradición intelectual entre los civiles en cuanto a la reflexión sobre los problemas de defensa, los militares brasileños se encuentran prácticamente aislados en la tarea de definir su papel y reequiparse para hacer frente a las nuevas realidades internacionales. (Diniz, 1994, p. 116)

En ese contexto, crecía la presión para la participación del aparato militar en el área de la seguridad pública. Al respecto, cabe mencionar la "Operación Río" realizada entre noviembre de 1994 y marzo de 1995 en Río de Janeiro. Las acciones militares de combate al crimen organizado llevadas adelante en las favelas de la ciudad fueron una prueba crítica para los sectores sociales interesados en la participación de las Fuerzas Armadas en misiones policiales (Percoco, 2021).[50]

Con pocos resultados prácticos, lo que la "Operación Río" efectivamente generó fue una fuerte legitimación del aparato militar ante la sociedad y el Estado, buscada por lo menos desde el fin de la guerra fría (Fuccille, 2006, p. 84).

Este periodo cierra sin haberse planteado ninguna discusión normativa o doctrinaria en torno a la gestión y conceptualización de la defensa. El fugaz paso de Collor por el Planalto, y la posición de debilidad estructural con la que se enfrentó Itamar, condicionaron a una actitud de prescindencia con respecto al área y mayor autonomía de los militares. Asimismo, podemos identificar una escasa orientación internacional del instrumento militar y señalar que las acciones más relevantes, a los fines de este trabajo, fueron aquellas que las Fuerzas Armadas realizaron al interior del país. Esta dinámica de empleo para cuestiones de seguridad se constituirá como un rasgo característico del Brasil democrático.

[50] Un punto que vale la pena mencionar es la evidencia de la permanencia de métodos e ideas asociados a la Doctrina de Seguridad Nacional en la práctica de las Fuerzas Armadas. El texto "Operaciones de Seguridad Urbana en Barriadas - Ideas para la Formulación Doctrinal", que sirvió de base para la actuación de la fuerza militar durante la "Operación Rio", hace mención a las antiguas "Instrucciones Provisionales sobre Operaciones Urbanas de Defensa Interna", número 31-17, publicadas en septiembre de 1969, es decir, durante los "años de plomo" (Percoco, 2021).

Los vaivenes políticos sufridos dentro del país claramente tuvieron una representación en las estrategias internacionales de Brasilia. En el siguiente apartado desarrollamos los cursos de acción tomados por el país en esa área.

Principales hitos y orientaciones de la política exterior

A la hora de hablar de la actuación internacional de Brasil, coincidimos con Vigevani y Cepaluni (2011, p. 90) en que su política internacional moderna ha estado marcada por la búsqueda de autonomía. La articulación de una política exterior autónoma, sin embargo, no es un fin en sí mismo. Más bien, lo que pretende es ampliar los márgenes de maniobra del país para perseguir sus "intereses nacionales". En el caso de Brasil, como las preocupaciones de seguridad internacional no han sido consideradas prioritarias debido a la histórica no participación del país en conflictos bélicos, el desarrollo económico fue visto casi siempre como el principal objetivo nacional (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 91).

Durante los períodos de la Política Exterior Independiente (1961-1964) y particularmente durante la Presidencia Geisel (1974-1979), la búsqueda de autonomía se realizó mediante un distanciamiento de los centros internacionales de poder (Amado, 1982). Ese "distanciamiento" se manifestó como un "pragmatismo ecuménico responsable" que implicó la apertura a África y una participación activa en las agendas del mundo en desarrollo. Sin embargo, las transformaciones internas y externas que se dieron luego de las crisis del petróleo llevaron a una sensación de estancamiento y decadencia de esas estrategias (Bernal-Meza, 2002, p. 38). En efecto, el modelo de política exterior de los años ochenta, de las presidencias Figueiredo y Sarney, asociado al "desarrollo nacional" dio paso a una fase de crisis y contradicciones (Bernal-Meza, 2002a; Cervo & Bueno, 2002). Como ha señalado Guilhon Albuquerque (2001), durante las décadas del 70 y 80, la diplomacia brasileña tenía poco margen de iniciativa en la mayoría de las cuestiones internacionalmente relevantes y estaba condenada a reaccionar ante las embestidas extranjeras, que no podía predecir ni controlar, lo que hizo que la política exterior durante el período fuera básicamente reactiva y defensiva .

A partir de 1989, con la relajación de las tensiones entre Oriente y Occidente, el país empezó a propugnar una política exterior que, manteniendo su voluntad de autonomía, sustituyó el término "distancia" por la expresión "participación". Según Fonseca Jr. (1998, p. 368), "la autonomía [ahora] se traduce por "participación", por el deseo de influir en la agenda abierta con valores que expresan [la] tradición diplomática [brasileña]"

En ese marco, la matriz emergente de la inserción internacional de Brasil en los años 90 asumió el proceso de globalización y la adopción de políticas neoliberales como paradigma de desarrollo, buscando superar la crisis económica y el estancamiento de los años 80 (da Silva, 2012, p. 21). Las principales premisas de la política exterior brasileña en este período se basaron en un paradigma globalista, en un proyecto de inserción externa de un país continental en un escenario internacional discontinuo, con intereses en la dinámica de globalización de la economía mundial, y como socio importante en el proceso de regionalización de América Latina y del Norte (Gomes Saraiva & Tedesco, 2001, p. 139).

El optimismo liberal de Collor de Mello

La incidencia de Collor en la política exterior brasileña radica en que sentó las bases para una alineación macroeconómica con el "Consenso de Washington" y una apertura sustancial de la política comercial y de integración regional de Brasil (Burges & Chagas Bastos, 2017, p. 280).

Al igual que Carlos Menem en Argentina, Collor tenía una percepción optimista del sistema internacional y las oportunidades que traía aparejada la globalización. En sus palabras,

> Creemos que, frente al reto global de la vida moderna, la humanidad marchará […], hacia formas de coexistencia nuevas, pacíficas y productivas. La estructura global habrá de permitir nuevos y considerables progresos en el logro de la felicidad humana. Una de las notas del Brasil moderno ha de ser la participación en las grandes decisiones internacionales. (Collor de Mello, 1990, p. 540)

Para Collor el mundo cambió, los países más desarrollados siguen un camino determinado y Brasil, si quería desarrollarse, había de reproducir ese modelo basado en la reforma del Estado, la estabilidad financiera, la apertura comercial y la integración regional y mundial. En su visión no cabían otras opciones y expresaría esas ideas de la siguiente manera

> Al asumir el gobierno […] sentí claramente que la acción externa de Brasil precisaba adecuarse a los nuevos tiempos. Veníamos de décadas a lo largo de las cuales la idea de desarrollo estaba asociada a la búsqueda de caminos de progreso autárquico que llevasen a una menor densidad en la relación económica con el exterior. Esta percepción estaba profundamente cristalizada entre nosotros y todavía hay sectores que no comprenden que el progreso está cada vez más asociado a una inserción

> intensa y diversificada en el medio internacional. […] Si antes la palabra de orden era auto-suficiencia, hoy el lema es "mayor integración". (Collor de Mello, 1991)

El discurso del presidente generó un clivaje al interior de Itamaraty entre aquellos diplomáticos que apoyaban una mayor relación con los países desarrollados (y las normas y regímenes por estos operados) y aquellos diplomáticos que defendían posturas más rígidas en cuanto a los temas comerciales, de no-proliferación y de medio ambiente. En el marco de esta creciente "politización" de Itamaraty que comienza en la administración de Collor de Mello, se construyó un contrapunto político e ideológico en donde se delinearon dos carriles de acción de política exterior que van a atravesar a todas las presidencias estudiadas de este país. Las designaciones de los mismos varían según los analistas y académicos que los estudien. Mientras que para Rafael Duarte Villa y Manuela Trindade Viana (2008, pág. 79) la división es entre liberales y neodesarrollistas, para Miriam Gómez Saraiva (2013, pág. 65) y Valença y Carvalho (2014, págs. 71-72) la distinción es entre autonomistas e institucionalistas pragmáticos. Independientemente del nombre asignado, el meollo del debate consistía en la estrategia adecuada para acceder a los objetivos fundamentales de la nación, es decir, autonomía y crecimiento económico (Malamud, 2017).

Como hemos mencionado, en la plataforma de gobierno de Collor las metas de "modernización", "inserción competitiva en la economía internacional" y la búsqueda de formar parte del "primer mundo" ocuparon un rol predominante. En ese sentido la política exterior desempeñó un papel central para encarar esas transformaciones. La administración de Collor trazó un camino que buscaba alcanzar tres objetivos: 1) actualizar la agenda internacional del país de acuerdo con los nuevos temas y el impulso internacional, 2) construir una agenda positiva con Estados Unidos y, 3) descaracterizar el perfil tercermundista de Brasil (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 6).

Cada uno de estos objetivos se reflejaba en iniciativas concretas: recuperación del protagonismo y organización de la conferencia Río 92;[51] negociación y firma del tratado del MERCOSUR e iniciativas en relación con la seguridad, definiendo posiciones más flexibles en los tratados de no proliferación (firma del acuerdo de creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y del Acuerdo Cuatripartito de

[51] Oficialmente denominada como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la "Cumbre para la Tierra", se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Esta conferencia representa un hito en la gestión internacional del cambio climático.

Salvaguardias Nucleares con el OIEA; propuesta de revisión del Tratado de Tlatelolco, etc.) (Bernal-Meza, 2002, p. 38).

Con respecto a los Estados Unidos, Sarney legó a la nueva administración una agenda bastante negativa. Entre los puntos más salientes de la relación bilateral se hallaban disputas comerciales y de patentes, así como desacuerdos durante la Ronda Uruguay del GATT y reclamos sobre la política de subsidios norteamericanas. El desafío para Collor fue significativo en tanto que buscó en todo momento superar los escollos y pasar a una agenda positiva basada en la modernización, la democracia y la integración (Merke, 2008, p. 135). En la visión del presidente, el giro a la modernidad y la relación positiva con los Estados Unidos son dos procesos estrechamente vinculados. Estados Unidos era la modernidad y por lo tanto Brasil no podía girar hacia ella sin girar hacia Estados Unidos. Sin embargo, el fracaso para llevar a buen puerto las negociaciones con el FMI y la decisión de abstenerse de enviar tropas al Golfo Pérsico provocó desilusión en Washington y tensionó el vínculo (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 7).

Por lo que respecta a los países en desarrollo, las nuevas orientaciones no implicaban un antitercermundismo explícito. Brasil no se retiró del Grupo de los 77[52] ni abandonó oficialmente su condición de observador del Movimiento de los No Alineados[53] (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 72). Al contrario, en la primera cumbre del Grupo de los 15,[54] en junio de 1990, el canciller Francisco Rezek propuso que se formulara una posición común sobre la cuestión de la deuda externa (Campos Mello, 2000, pp. 84-85).

Empero estos acercamientos, el discurso diplomático del gobierno Collor dejó en claro que, con excepción de los vecinos del Cono Sur, las nuevas prioridades estaban asociadas a las

[52] El Grupo de los 77 (G-77) fue creado el 15 de junio de 1964 por setenta y siete países en desarrollo signatarios de la "Declaración Conjunta de los Setenta y Siete Países en Desarrollo" emitida al final de la primera sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra. El espacio es una coalición de 134 países en desarrollo, concebida para promover los intereses económicos colectivos de sus miembros y crear una mayor capacidad de negociación conjunta en las Naciones Unidas (The Group of 77, 2023).

[53] El Movimiento de los No Alineados comenzó a surgir luego de la Guerra de Corea para contraponerse ante la creciente bipolaridad del sistema internacional, generando un espacio de concertación para Estados del 3er Mundo. A diferencia de Brasil que, como mencionamos, mantuvo su presencia en el bloque, Carlos Menem decidió retirar a la Argentina del grupo en 1991 declarando que "ya no tiene razón de ser, porque existe un solo mundo y en él está nuestro país".

[54] El Grupo de los 15 es un foro informal creado para fomentar la cooperación y proporcionar información a otros grupos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio y el Grupo de los Siete. Se creó en la Novena Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en Belgrado (Yugoslavia) en septiembre de 1989, y está compuesto por países de América Latina, África y Asia con el objetivo común de aumentar el crecimiento y la prosperidad. El G-15 se centra en la cooperación entre países en desarrollo en los ámbitos de la inversión, el comercio y la tecnología (Group of Fifteen, 2012).

relaciones con los países desarrollados (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 72). Según el ministro de Relaciones Exteriores Francisco Rezek "las relaciones internacionales se basan en el principio del intercambio, y la verdad es que la mayoría de los países pobres tienen poco que ofrecernos" (citado en Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 73).

Desde esta perspectiva, la integración regional fue concebida como una prioridad en la agenda de política exterior de Collor de Mello con el objeto de facilitar la modernización del país. En palabras del presidente

> el ideal de integración [será] la viga maestra de la política latinoamericana de mi gobierno. Entiendo que la integración es el paso necesario para la modernización de nuestras economías y, por lo tanto, la condición para que América Latina tenga un papel relevante en este momento de profundas transformaciones del escenario mundial. (Collor de Mello, 1990)

En ese esquema, el MERCOSUR sería un escalón más hacia la integración hemisférica y global de Brasil. Más concretamente, el mecanismo de integración tuvo tres funciones en la gestión de Collor. Por un lado, serviría para anclar las reformas neoliberales. Por otro lado, sería una respuesta a la formación de megabloques, con la idea de no quedar afuera de un proceso global en marcha. Finalmente, sería un mecanismo para aumentar la presencia de la región en el mercado mundial, atraer capitales y sumar peso en las negociaciones comerciales (Merke, 2008, p. 138).

La crisis política que se desató en el segundo año de gestión obligó a Collor a abandonar la coordinación de la política internacional, por lo que Itamaraty recuperó su rol preponderante. Con la reforma ministerial de abril de 1992 y la asunción de Celso Lafer en el Ministerio, se dio comienzo a una segunda fase en la política exterior del gobierno (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 76).

Muchos de los discursos de Lafer en aquella época se refieren a dos directrices conceptuales en la renovación de la política exterior brasileña: "adaptación creativa" y "visión de futuro" (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 79). Dentro de este marco de referencia de la política exterior, dos ideas estaban presentes en los pronunciamientos diplomáticos oficiales: la autodenominación de Brasil como un *global trader*[55] y la concepción del MERCOSUR como

[55] La expresión *global trader* sintetizaba la idea de que, a diferencia de México o Canadá, Brasil tenía intereses comerciales globales y, por lo tanto, no debía alinearse automáticamente con ningún país (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 80).

una plataforma de inserción competitiva a nivel mundial (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 80). Según Lafer, la idea de que Brasil fuera un *global trader* no significaba que el país debía diversificar al máximo sus socios comerciales, sino que "pensaba en asociaciones con Estados Unidos, con la Comunidad Europea y con Japón. [así como] América Latina, que no es una asociación, pero es nuestra circunstancia" (Lafer, 1993, p. 7).

A diferencia del optimismo inicial de Collor, el ministro percibía que la post Guerra Fría dejaba menos margen de maniobra para países como Brasil, así como acentuaba las tensiones entre Norte y Sur. Ante este escenario, y en el marco de la discusión en Nueva York de la "Agenda para la paz", Lafer advertía que

> La brecha entre el Norte y el Sur se ahonda ante nuestros ojos. Esta situación no puede persistir. Debemos actuar juntos para impulsar el crecimiento económico en todos los países. No habrá paz ni seguridad mientras esas disparidades sigan distorsionando el sistema internacional. (Lafer, 1992)

La idea de reformular el sistema internacional a lo largo de líneas más democráticas apuntaba a nivelar el campo de juego en las normas internacionales, en particular las cuestiones comerciales, que le permitieran acceder a nuevos mercados bajo nuevas condiciones menos restrictivas. Al mismo tiempo, buscaba abrir un espacio discursivo y político que permitiera acceder a Brasil a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad (Merke, 2008, p. 138).

Sin embargo, la implementación de las directrices de política exterior definidas por el gobierno Collor se tornaron imposibles debido a los problemas en la gestión del plan económico y a la crisis de gobernabilidad que atravesó el país (Lima & Hirst, 1997, p. 58).

La ¿nueva? política exterior de Itamar

El gobierno de Itamar Franco heredó un escenario interno convulsionado y una agenda externa marcada por las constantes presiones de Estados Unidos dirigidas a profundizar las reformas económicas aperturistas (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 84). En este contexto, el nuevo presidente propuso una política exterior "orientada al desarrollo del país, a la afirmación de los valores democráticos y del universalismo [...] una política exterior sin más alineamientos que los [...] vinculados a la ética y a los intereses del pueblo brasileño" (citado en Hirst & Pinheiro, 1995, p. 9). En palabras del Canciller Cardoso "el nuevo cuadro creado por el fin de la Guerra Fría desafía a la diplomacia brasileña a buscar otro tipo de inserción" (citado en Flores, 2005, pp. 88-89).

La visión de Itamaraty sobre el entorno internacional era coincidente en la identificación de los cambios señalados durante la administración de Collor como trascendentales (el fin de la Guerra Fría, la globalización, la democratización y la conciencia ambiental), pero difería en la interpretación de sus efectos.

> Debemos dejar de lado la idea de que el medio internacional es, en este momento, generoso. El 'nuevo orden', sobre cuyos lineamientos permanecen tantas incógnitas, no genera ciertamente ecuaciones fáciles, discernibles, que vinculen con claridad lo que se quiere con el método para obtenerlo (Ministério das Relações Exteriores, 1993, pp. 51-52).

Pasado el tumulto de los primeros meses, el gobierno de Itamar Franco marcó la pauta de su actuación internacional. Así, lo que se percibió fue el mantenimiento de las políticas iniciadas con anterioridad, en paralelo a la adopción de una posición matizada por la condición de país en vías de desarrollo (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 11). En este contexto, algunas de las decisiones diplomáticas de Brasil fueron paradigmáticas del proyecto de inserción internacional del nuevo gobierno, a saber: actuación en foros políticos multilaterales, reafirmación de los compromisos ya asumidos en materia de no proliferación nuclear, profundización de la integración regional, "desdramatización" de las relaciones con Estados Unidos, reafirmación de los cambios implementados por el gobierno anterior en el contexto de la Ronda Uruguay, y aproximación a potenciales pares en la comunidad internacional (China, India, Rusia y Sudáfrica). En su conjunto, reflejaban los diferentes proyectos de inserción externa en discusión en Brasil: el de un país continental ("país ballena"), el de una nación con múltiples intereses en la dinámica de globalización de la economía mundial ("*global trader*") y el de un actor destacado en el proceso de regionalización en curso en el hemisferio ("socio privilegiado") (Cervo & Bueno, 2002; Gomes Saraiva & Tedesco, 2001; Hirst & Pinheiro, 1995).

Durante su breve gestión en el Ministerio, FHC promovió la reanudación y profundización del marco de referencia conceptual de la política exterior ya estructurado en la gestión de Celso Lafer. De tal manera, el ministro reconocía a los Estados Unidos como un socio importante (Cardoso, 1993, p. 8). Cardoso vislumbraba una "nueva política externa", que preanunciaba los lineamientos que llevaría adelante como presidente,

> ¿Por qué una nueva política exterior? En primer lugar, porque Brasil ha cambiado. En el plano político, hemos pasado de una fase autoritaria a otra de ejercicio democrático.

> En el plano económico, tras un período de desarrollo acelerado, hemos entrado en una crisis que puede llevar al estancamiento del crecimiento. En el plano ideológico, hemos superado la etapa del nacionalismo autoritario y del desarrollo autóctono para buscar una inserción competitiva en el mundo. En segundo lugar, porque el mundo ha cambiado. En el plano político, el fin de la Guerra Fría ha rediseñado el esquema de poder. En el plano económico, la tendencia dominante parece ser la globalización. En el plano ideológico, la democracia y la economía de mercado constituyen la regla general [...] tendremos que valorar una base sólida en nuestra propia región, también para aumentar nuestro poder de negociación. [...] El proceso de integración económica regional no puede favorecer vínculos exclusivos, como ha hecho México con Estados Unidos. Sería una opción empobrecedora. Esta postura no significa, sin embargo, abandonar la priorización de nuestras relaciones con Estados Unidos, nuestro socio individual más importante y con quién Brasil ha buscado desarrollar una agenda positiva. (Cardoso, 1994, pp. 185-188)

La coyuntura doméstica obligó al canciller a desplazarse al Ministerio de Hacienda para buscar estabilizar la situación económica nacional. El sociólogo fue reemplazado por Celso Amorim, marcando el regreso de un diplomático a la jefatura de Itamaraty, algo que no ocurría desde el gobierno de Figueiredo (1979-1985). Bajo la gestión de Amorim, el Ministerio siguió gozando de una autonomía razonable en la formulación de la política exterior brasileña.

Amorim, con una visión más globalista y desarrollista que Cardoso, aprovechó las circunstancias para retomar algunas líneas tradicionales de Itamaraty. De esta manera, para el nuevo canciller

> La primera característica de la política externa del Gobierno de Itamar Franco es la de que no tiene rótulos. De formas simple y directa está orientada para el desarrollo del país, para la afirmación de los valores democráticos y tiene un sentido universalista […]. La política externa de Brasil no tiene […] excluyentes. Obedece […] a una inserción estelar, que se dirige en varios sentidos y direcciones. […] Esto evidentemente no excluye prioridades o énfasis, […] la primera prioridad es América del Sur. En nuestra circunstancia, estamos empeñados en llevar adelante el ambicioso plan, con las correcciones que sean necesarias con el tiempo, de integración en el marco del MERCOSUR. En este marco, tenemos una relación privilegiada con la

> Argentina, socio político y económico fundamental. (citado en Flores, 2005, pp. 89-90)

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, el canciller Amorim retomó la propuesta de Araújo Castro[56] sobre las "3D" (Desarme, Desarrollo y Descolonización) que Brasil había defendido como lema de su agenda internacional en la década del 70. Amorim propuso actualizar esta formulación a Democracia, Desarrollo y Desarme (Amorim, 1994, p. 21). De esa manera, el canciller no se limitó a defender, ante las NU, la democracia brasileña, sino que daría un paso más allá y defendería la necesidad de una mayor democratización del sistema internacional. Este curso de acción apunta a atacar la asimetría en el proceso de toma de decisiones internacional producto de la asimetría de poder, lo cual ha sido percibido históricamente por la elite brasileña como un obstáculo para la conformación de un Brasil con mayor presencia internacional.

Acciones de política exterior

Durante la presidencia de Itamar, los principales ámbitos de actuación fueron dos, cada uno de ellos reflejado en la propuesta de nuevos objetivos políticos. La primera sería Naciones Unidas, a la que Brasil se acercó en su nuevo (asumido) papel de "potencia media", proponiendo su propia candidatura a miembro permanente del Consejo de Seguridad de las NU (Bernal-Meza, 2002, p. 39). Fue en este foro multilateral donde pudo percibirse la actuación internacional de Brasil como una forma de revertir la pasividad y, sobre todo, de dar mayor visibilidad al país ante la comunidad internacional (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 11).

El objetivo de esta participación activa era asegurar un lugar en la discusión de temas globales (derechos humanos, ecología, narcotráfico, terrorismo) para sentar una clara oposición a los nuevos conceptos de carácter intervencionista. El temor de Brasilia era que la persecución de políticas acordes a los nuevos principios de "soberanía compartida", "intervención limitada" o "humanitaria" fueran dirigidas hacia Brasil.[57]

Como parte de este activismo diplomático, el gobierno brasileño comenzó a prestar especial atención al debate de las Naciones Unidas sobre la ampliación y democratización de sus órganos. Fue en este marco que el gobierno brasileño comenzó a proponerse como candidato

[56] Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de João Goulart de 1963 a 1964.

[57] Algunos episodios habían hecho del gobierno brasileño un blanco potencial para la aplicación de estos conceptos, en particular la masacre de niños de la calle en Río de Janeiro, en julio de 1993, la masacre de los indios Yanomami, en agosto de 1993, y las constantes denuncias de depredación ambiental en la Amazonia (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 12).

latinoamericano a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. En palabras de Amorim,

> El fortalecimiento del papel de la Asamblea General y la ampliación del Consejo de Seguridad, con la participación de los países en desarrollo en todas las categorías de miembros, son medidas importantes y necesarias en el camino hacia la democratización y una mayor legitimidad. [En ese sentido,] el Brasil ha participado activamente en el debate sobre la ampliación del Consejo de Seguridad. Hemos indicado claramente que estamos dispuestos a asumir todas las responsabilidades que se exigen a los países idóneos para ocupar asientos permanentes. (Amorim, 1994b)

En la OEA, la diplomacia brasileña mantuvo una línea de acción que simultáneamente fortalecía la democracia en la región, protegía a los Estados miembros contra los intentos unilaterales de intervenir e interferir en sus asuntos internos y garantizaba la resolución pacífica de las controversias. Algunos ejemplos son la insistencia en reintegrar a Cuba en la comunidad interamericana y los esfuerzos por garantizar una solución negociada a la crisis de Haití (Ferreira, 2011).

El segundo ámbito de actuación internacional del gobierno de Itamar fue América del Sur. Junto con asumir con mayor firmeza el compromiso de concluir las negociaciones para la conversión del MERCOSUR en una unión aduanera (Cortés, 2004), Brasil comenzó a promover nuevas iniciativas integracionistas. Su primer paso en esta dirección fue el lanzamiento de la Iniciativa Amazónica (diciembre de 1992) en la VI Cumbre de Río, en Buenos Aires, con vistas a la creación de un área de libre comercio entre Brasil y los países amazónicos. Un año después, Brasil promovió la formación de un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) en la Reunión del Grupo de Río, en Santiago, que reunió al MERCOSUR, al Pacto Andino, a la Iniciativa Amazónica y a Chile (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 15). El ALCSA necesariamente debía ser interpretado como una medida de fortalecimiento frente a los Estados Unidos y las negociaciones para la creación del ALCA (Bernal-Meza, 2002a, p. 39). Como observan Mónica Hirst y Leticia Pinheiro

> La integración Latinoamericana, y particularmente el MERCOSUR, adquirió […] un sentido estratégico más amplio. Así, para la Cancillería brasileña la asociación económico-comercial subregional obtiene un sentido prioritario. (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 17)

En lo que respecta a la relación con los Estados Unidos, durante la etapa inicial del gobierno de Itamar Franco, se observó una exacerbación de la agenda negativa entre Brasilia y Washington (Lima & Hirst, 1997).[58] No obstante, este escenario comenzó a revertirse tras las primeras señales de éxito emanadas del plan de estabilización económica. Los indicios de que Brasil iniciaba "por fin" su proceso de estabilización favoreció la decisión del *United States Trade Representative* de suspender las investigaciones relativas a la propiedad industrial y la conclusión de un plan Brady con los acreedores privados estadounidenses (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 17). Por su parte, Amorim sin compartir la visión netamente positiva de Cardoso y Lampreia trabajó para "desdramatizar" la relación entre ambas capitales. Sin embargo, esto se realizó manteniendo posiciones (sobre todo en el ámbito político-diplomático) que preservaban la autonomía de Brasil respecto a las premisas rectoras de la acción norteamericana. La posición respecto a la intervención en Haití y los mensajes a Cuba fueron claros ejemplos de ello (Lima & Hirst, 1997).

Finalmente, en este periodo se volvió a rearticular una serie de acciones en relación con África. Habiendo sido en el pasado un importante campo de la diplomacia brasileña, la relación con las naciones africanas sufrió una significativa retracción a partir de la década de 1980. Las dificultades económicas y la inestabilidad política en el continente africano, así como un menor activismo internacional por parte de Brasil, condujeron a una notable reversión de la agenda de cooperación y contactos políticos desarrollada anteriormente, tanto con los países de habla portuguesa como con las principales naciones de la región (Lechini de Alvarez, 2006). Los principales casos que ejemplifican esta "vuelta" a África fueron el acercamiento a Sudáfrica y la participación en el proceso de pacificación de Angola. Con respecto a este último cabe destacar la actuación de Brasil en favor de la pacificación nacional. Brasilia incluso apoyó la advertencia del Consejo de Seguridad de las NU (julio de 1993) al líder de UNITA, amenazando al grupo con el embargo si no abandonaba la acción militar y no respetaba los resultados de las elecciones de septiembre de 1992 (de Freitas & de Araújo, 2014).

Otra iniciativa importante en el proceso de revitalización de la política africana de Brasil fue la propuesta de creación de la llamada Comunidad de los Pueblos de Lengua Portuguesa (marzo de 1993). Impulsada por una motivación histórico-cultural, la Comunidad procuró

[58] Uno de los principales temas conflictivos fue la presión de Estados Unidos porque Brasil apruebe una nueva ley de patentes. Para más referencias ver Canani (2004)

establecer una mayor coordinación entre sus miembros en el tratamiento de las cuestiones de política internacional (Prados, 1999).

Podemos hacer en este punto algunas reflexiones breves en torno a estas dos presidencias. Similar a su contraparte argentina, Carlos Menem, el ascenso de Collor de Mello reflejó el espíritu de la época. Su plan de gobierno, conducente a una profunda liberalización de la economía, se articuló sobre una coalición de orientación internacionalista. Esta estrategia de inserción internacional se sustentó en un acercamiento a los Estados Unidos y una percepción netamente optimista de las oportunidades que brindaba el sistema internacional. En línea con esto, la política de defensa de Collor se orientó hacia la adhesión a regímenes de control de armamentos, la disminución de la autonomía de las Fuerzas Armadas en este ámbito y la privatización de la industria militar nacional.

Sin embargo, el colapso de la administración de Collor y su posterior juicio político marcaron el final de esa versión del programa neoliberal. La llegada de Itamar Franco al poder supuso un retorno a enfoques más tradicionales en la política brasileña. Consciente de su limitada fortaleza institucional, Franco otorgó una mayor autonomía a las Fuerzas Armadas y se apoyó en ellas para asegurar la gobernabilidad y legitimidad. En términos económicos, se avanzó con el programa liberal, pero a un ritmo más “digerible” para las burguesías nacionales. Asimismo, se implementó el “Plan Real” que finalmente logró controlar a la inflación.

La administración de Franco adoptó una perspectiva más escéptica hacia el sistema internacional, señalando las asimetrías de poder existentes. En respuesta, Brasil abogó por una mayor democratización de las instituciones internacionales y expresó su aspiración a ocupar posiciones influyentes en foros de toma de decisiones, como el Consejo de Seguridad de las NU. Durante este período, Brasil comenzó a diseñar estrategias de integración y tender puentes con otras regiones, con el objetivo de consolidar su proyección internacional y asentarse como referente de Sudamérica.

La llegada de Cardoso al poder, como desarrollamos a continuación, terminó por consolidar la orientación de política exterior y económica que había comenzado a delinearse en los años de Franco.

La presidencia de Fernando Henrique Cardoso

Configuración del escenario doméstico

La hegemonía del "Plan Real"

El 3 de octubre de 1994, Fernando Henrique Cardoso, obtuvo la victoria en la primera vuelta de las elecciones presidenciales con el 53% de los votos. La misión encomendada por la sociedad, la élite política y empresaria era detener la debacle política, detener la inflación y detener a "Lula" (Merke, 2008, p. 180).

El primer gobierno de FHC estuvo marcado por dos agendas principales: la estabilización monetaria (corporizado en el "Plan Real") y las reformas constitucionales. Todas las demás acciones importantes llevadas a cabo por el Ejecutivo se articularon y entrelazaron con estas dos agendas (Couto & Abrucio, 2003, p. 275).

Los éxitos de la política antiinflacionaria se convirtieron en un importante activo de poder para sus patrocinadores, facilitando la victoria electoral en primera instancia y la formación de coaliciones en segunda. La adhesión y el apoyo a la agenda del "Plan Real" y sus reformas estructurales, se convirtieron en un signo de responsabilidad política (Flynn, 1996). Esto, por un lado, redujo el campo de maniobra de la oposición y, por otro, amortizó sustancialmente los costes de adhesión al gobierno y, en consecuencia, de entrada, en la coalición gubernamental (Couto & Abrucio, 2003, p. 276).

Según Berringer (2015, p. 90), la implementación del programa neoliberal en Brasil unificó a las diferentes clases y fracciones del bloque dominante. La autora señala que todas las fracciones de la burguesía brasileña se beneficiaron, especialmente a través de la flexibilización laboral y la reducción de los gastos en políticas sociales. Esta unificación de las clases dominantes fue liderada por el capital transnacional, que se vio favorecido por altas tasas de interés, la apertura comercial, privatizaciones y desregulaciones financieras y laborales (Berringer, 2015, p. 91).

Esta coalición política y social le dio al Ejecutivo un apoyo parlamentario que rozaba el 75% de los escaños en la Cámara y en el Senado (Couto & Abrucio, 2003, p. 276). Cardoso blandió esa mayoría para impulsar una serie de enmiendas constitucionales[59] en pos de

[59] Durante el primer mandato, el Congreso aprobó dieciséis enmiendas constitucionales. Catorce de esas dieciséis enmiendas estuvieron relacionadas con la viabilidad de la agenda de reformas del gobierno, ya sea en el

implementar el plan de reformas estructurales del gobierno. En tal sentido, las cinco primeras enmiendas del período de FHC tuvieron que ver con la desregulación de los mercados, la desestatización y la apertura económica.[60] Esas modificaciones a la Constitución de 1988 le permitieron a Cardoso sentar las bases de lo que sería un nuevo modelo de relación Estado-mercado, traspasando al sector privado buena parte de un inmenso patrimonio estatal acumulado a lo largo de décadas (Couto & Abrucio, 2003, p. 278).

El modelo neoliberal de Cardoso planteado en su primer gobierno se sustentó sobre una clásica política monetarista, programas de "modernización" del Estado y desregulación del sector financiero (Berringer, 2015, p. 91). Por su parte, la apertura comercial a través de la reducción de los aranceles aduaneros y de los derechos de importación, combinada con la sobrevaloración del tipo de cambio, fue responsable del aumento de las importaciones, del agravamiento de la concentración de la riqueza y la propiedad, y de la desindustrialización y desnacionalización de la economía brasileña (Berringer, 2015, p. 94). La balanza comercial brasileña comenzó a mostrar déficits crecientes.

En el segundo mandato de FHC, el impacto de las crisis económicas en Asia demostró la fragilidad e insostenibilidad de las políticas neoliberales ortodoxas (Berringer, 2015, p. 96). Si bien la reelección representó un innegable éxito político en sí mismo, su segundo gobierno no logró cambiar la bandera política que legitimaba al gobierno, pasando de la agenda estabilizadora a la reanudación del crecimiento sostenido (Couto & Abrucio, 2003, p. 283).

Las repetidas crisis financieras externas y la consecuente fuga de divisas que conllevaron fueron más fuertes que cualquier medida implementada por las autoridades monetarias (Couto & Abrucio, 2003, p. 283). A pesar de una inyección de 40 mil millones de dólares por el FMI (Berringer, 2015, p. 96), el Banco Central no logró sostener el valor de la moneda, lo que llevó a la caída del presidente de este y, tras algunas reticencias, a una modificación sustancial de la política económica con la adopción del tipo de cambio flotante (Couto & Abrucio, 2003, p. 284). Este brusco cambio de rumbo se tradujo en un crecimiento económico cercano a cero en el primer año del segundo mandato. Esto desintegró rápidamente la imagen positiva del gobierno del presidente Cardoso. A su vez, como plantea Eli Diniz (2010, p. 110)

---

campo económico en su relación directa con el mercado (desregulación, apertura a capitales extranjeros), ya sea en la política fiscal (CPMF, FEF, Seguridad Social), o incluso en áreas relacionadas con la administración o las políticas sociales (Fundef, Seguridad Social, reforma administrativa). Esta continua modificación constitucional es el resultado, sobre todo, de una característica del ordenamiento institucional brasileño, la constitucionalización de las políticas públicas (Nicolau, 2000).

[60] Entre ellas, la más polémica fue la que puso fin al monopolio estatal de PETROBRAS respecto de la exploración petrolífera.

> En el empresariado existió una importante fisura en el apoyo de clase a las políticas gubernamentales. El IEDI, a través de un documento ampliamente divulgado, la Agenda para un Proyecto de Desarrollo Industrial, y la FIESP, esta última ya bajo la dirección de su nuevo presidente, Horácio Lafer Piva, adoptaron una postura crítica frente a la agenda de reformas. Sobre todo, se cuestionó la forma adoptada por la apertura económica, el tratamiento privilegiado dado a las empresas extranjeras, el cierre del proceso de toma de decisiones y la ausencia de política industrial.

Al final del gobierno, la red de relaciones entre los actores se reconfiguró por completo y toda la coalición se vino abajo (Hertel, 2013). Nadie duda de que Brasil experimentó un cambio en la agenda política durante los años de Cardoso. El gobierno tenía la certeza de que debía desmontar el modelo de Vargas, pero no hubo nunca un proyecto totalmente coherente y acabado de transformaciones del Estado. No existió, para seguir la reflexión de Vicente Palermo (1998), un *blueprint*, como sí lo hubo en Argentina.

La progresiva institucionalización de la defensa en Brasil

En el marco de la "crisis de identidad" de los militares una de las tareas fundamentales que tuvo el nuevo presidente fue superar el vacío conceptual y operativo por el que atravesaban las Fuerzas Armadas. Como plantea Merke (2008, p. 214), el vínculo con las Fuerzas Armadas terminaría siendo marcado por demandas y concesiones de los dos lados. Este "toma y daca" fue atravesado por el contexto de una agenda de seguridad internacional y nacional que el presidente elaboró teniendo en vistas la proyección de Brasil como potencia media.

No obstante, al principio de su gobierno, FHC no dio a la defensa la máxima prioridad. En su discurso inaugural en 1995 el presidente se enfocó en acciones centradas en la política exterior y minimizó la cuestión de la defensa al afirmar que "en el mundo actual, el poder se mide cada vez más por factores distintos del poder estratégico y militar" (Cardoso, 1995b). Empero, al año siguiente la defensa y las Fuerzas Armadas recibieron mayor atención por parte del gobierno. En el discurso inaugural de 1996 Cardoso aseguró que

> La modernización de las Fuerzas Armadas, a través de inversiones en modernos equipos de combate, tecnología y sistemas logísticos integrados, es el foco de la política de defensa nacional del Gobierno. Se dará prioridad a la estructuración de un núcleo dotado de capacidad operativa y poder disuasivo, fortaleciendo la presencia militar en la Amazonia. (Cardoso, 1996)

La declaración de FHC representaba la posición del gobierno sobre el tema, pero lo que observaremos es que los debates relevantes para las Fuerzas Armadas fueron los que continuaron impregnando el pensamiento sobre la defensa en el país. Esto se percibe en que los temas de preocupación de las Fuerzas Armadas (equipamiento, entrenamiento y la Amazonia) se transcribieron al documento de la Presidencia (Fernandes, 2006).

Al nombrar la región del Amazonas como la prioridad central en términos estratégicos, el gobierno de Cardoso parecía coincidir con los intereses militares puestos en esa región. Pero mientras que para Cardoso la región amazónica se veía amenazada por la presencia de grupos guerrilleros, narcotraficantes y criminales de varios tipos, para los militares la región se veía amenazada, esencialmente, por los intereses de las potencias centrales, en cooperación con organizaciones no gubernamentales internacionales.

La percepción del sector militar era básicamente que el nuevo orden mundial significaba una reconceptualización de la soberanía. La no-intervención ya no sería un principio sagrado a ser respetado, sino que ahora la soberanía estaría condicionada al uso responsable por parte de los gobiernos. El temor, entonces, no sólo eran los intereses materiales de las grandes potencias sino un nuevo discurso basado en la soberanía como siendo "limitada", "restringida", "compartida" y "erosionada".

En lo que respecta a la intervención interna de las Fuerzas Armadas, después de la "Operación Río" y durante todo el primer mandato presidencial de Fernando Henrique, fue recurrente el uso de la institución militar en misiones de "orden interno" (Fuccille, 2006, p. 90). Estas, como hemos mencionado, constituían una mezcla entre seguridad pública, defensa interna[61] y, en última instancia, la defensa del llamado Estado Democrático de Derecho. Fue a través de la pacificación de los conflictos sociales en el marco de las "reformas estructurales", planteadas por la agenda neoliberal, que los militares comenzaron a superar su "crisis de identidad" (Fuccille, 2006, p. 90). El subjefe de Doctrina, Política y Estrategia de la Fuerza Terrestre, general Gilberto Rodrigues Pimentel, apoyó esta tesis al afirmar que

[61] Según el Manual Básico de la Escuela Superior de Guerra, "la seguridad pública es (...) la garantía del mantenimiento del orden público y de la incomunicabilidad de los bienes jurídicos protegidos por el Derecho, mediante la aplicación del ordenamiento jurídico legítimamente establecido", mientras que "la defensa interior (sería) el conjunto de medidas y acciones, planificadas y coordinadas bajo la responsabilidad del Gobierno, aplicadas, de conformidad con el Estado de Derecho, para superar amenazas concretas, de origen o efectos internos, que puedan atentar contra objetivos nacionales permanentes" (Escola Superior de Guerra, 1993, pp. 268-270)

> El agravamiento de los problemas sociales y el fortalecimiento del crimen organizado [...] obligarán a una creciente participación de las Fuerzas Armadas en la resolución de conflictos internos. (citado en Fuccille, 2006, p. 91)

No obstante, en paralelo a la consolidación de esta práctica, Cardoso inició una tentativa inédita y articulada valorización institucional del tema de la defensa (Fuccille, 2006, p. 93).

Junto con la promulgación de la Ley n.° 9.140 del 4 de diciembre de 1995, conocida como la "ley de los desaparecidos",[62] debemos identificar la creación de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDEN), en el seno del Consejo de Gobierno, en mayo de 1996.[63] Reuniendo diferentes actores históricamente caracterizados en la experiencia brasileña por el poco diálogo entre sí, como los Ministros de Justicia, del Ejército, de la Marina, de la Aeronáutica, del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, de Relaciones Exteriores, de las Casas Civil y Militar, así como la SAE, la CREDEN significó un avance concreto hacia la creación de un *locus* permanente de concertación y armonización de las cuestiones relacionadas con la Defensa Nacional (Fuccille, 2006, p. 98). En la segunda reunión de la CREDEN (6 de septiembre de 1996), el presidente Cardoso, percibiendo la dificultad de lidiar con las demandas corporativas de los militares y los diferentes conflictos intrafuerzas,[64] instruyó a sus miembros a comenzar a trabajar en la elaboración de una Política de Defensa Nacional (PDN) (Pinto, 2000).

El proceso de conformación del documento se vio atravesado por las visiones divergentes sobre la política de defensa que poseían los diplomáticos y los militares (Soares Alsina Jr., 2003, p. 69). La principal discrepancia entre la visión de las Fuerzas Armadas y la de Itamaraty residía en la evaluación de la importancia del instrumento militar como herramienta política. Si las primeras, por razones obvias, consideraban el poder de las armas como esencial para el logro de los intereses nacionales, el segundo lo ve con gran escepticismo en el caso de Brasil (Cavagnari Filho, 2001). La heterogeneidad de las posiciones de los actores

[62] Esta ley, guiada "por el principio de reconciliación y pacificación nacional, expresado en la (...) Ley de Amnistía" (Art. 2) reconoció inmediatamente 136 desaparecidos políticos como muertos y creó una Comisión Especial, vinculada al Ministerio de Justicia, para analizar, caso por caso, las denuncias de otras muertes. Estas decisiones provocaron un visible descontento militar, pues tocaban el tabú de la culpabilidad de la corporación en episodios de tortura y aniquilamiento de presos políticos.

[63] Entre las atribuciones del CREDEN (consignadas en el Decreto n.° 1.895) se encontraban la formulación de políticas, el establecimiento de directrices, así como la aprobación y el seguimiento de los programas a ejecutar en las siguientes áreas: cooperación internacional en materia de seguridad y defensa, integración fronteriza, poblaciones indígenas y derechos humanos, operaciones de paz, narcotráfico y otros delitos de configuración internacional, inmigración y actividades de inteligencia.

[64] Se resalta una disputa entre la Marina y la Fuerza Área en torno a la operación de aeronaves de ala fija en los portaviones de la flota brasileña. Para más detalle ver Soares Alsina Jr. (2003).

involucrados, y el deseo de no tensionar las relaciones llevaron a que no se produjera un amplio debate sobre la formulación del documento,

> La elaboración de la Política Nacional de Defensa […] buscaba mantener puntos de vista no antagónicos, pero no necesariamente coincidentes, entre diplomáticos y militares. Como resultado, la Política Nacional de Defensa no estipula claramente las atribuciones de cada componente de Defensa, permitiendo incluso que las Fuerzas Armadas, una vez más, establezcan sus propias prioridades. (Soares Alsina Jr., 2003, p. 155)

Si bien el documento representaba un hito en las relaciones cívico-militares del país no constituye efectivamente una política de defensa integral. En tal sentido, Domicío Proença Jr. y Eugenio Diniz señalan que el mismo

> tal vez sería mejor caracterizarlo como una especie de 'declaración de la postura internacional de Brasil', solidarizando los aspectos diplomáticos y militares con los principios de las relaciones internacionales de Brasil, establecidos en el artículo 4 de la Constitución de 1988. (Proença Júnior & Diniz, 1998, p. 18)

Más allá de las críticas que se pueden esgrimir, es interesante destacar que la PND reforzó la justificación técnica y política de la necesidad de la existencia de un Ministerio de Defensa (Fuccille, 2006, p. 102).

Creación del ministerio de defensa

Un primer aspecto que no podemos dejar de señalar es que la creación del Ministerio de Defensa en Brasil no fue un proceso claro, lineal y sin contradicciones (Fuccille, 2006, p. 112). Cardoso sabía los desafíos y dificultades que enfrentaría, y optó por la cautela.

El proceso, en términos generales, puede dividirse en dos grandes etapas: la primera, bajo la dirección del EMFA, que fue responsable de los estudios exploratorios sobre la creación de la nueva estructura de defensa; y la segunda, mediante la creación del Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) bajo la dirección de la Casa Civil, que fue responsable de presentar la propuesta final al presidente de la República.

El primer período se sitúa entre enero de 1995 (cuando asumió el presidente Cardoso) y octubre de 1997 (Directiva Presidencial de creación del Ministerio de Defensa). En este período poco se avanzó hacia la concretización de la nueva estructura de defensa (Fuccille,

2006, p. 114). Las “alternativas” presentadas por el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas dejaron perplejo al presidente, quien en septiembre de 1997 emitió la siguiente Directiva Presidencial: “1. Crear el Ministerio de Defensa, que encuadrará las Fuerzas Armadas Individuales, con vistas a optimizar el sistema de defensa nacional. 2. iniciar su implementación entre octubre y diciembre del 98. 3. suprimir los actuales Ministerios Militares” (citado en Fuccille, 2006, p. 124).

El segundo momento del proceso de creación del Ministerio de Defensa se extiende desde la Directiva Presidencial en octubre de 1997, hasta la creación del Ministerio de Defensa Extraordinario (que coexistió durante seis meses con los Ministerios Militares) el 1º de enero de 1999 (Fuccille, 2006, p. 125). Luego de un periodo de “transición”, la Ley Complementaria n.º 97 del 9 de junio de 1999 creó finalmente el Ministerio de Defensa.[65] Esta importante norma enumeró, a su vez, las atribuciones subsidiarias de las Fuerzas Armadas entre las que resaltan las tareas de seguridad interior y Garantía de la Ley y el Orden (GLO).

Al analizar el documento interno del Ministerio de Defensa sobre los temas y competencias del mismo, sus Secretarías y órganos relacionados, Fuccille destaca las siguientes atribuciones del Ministerio:

> Política de Defensa Nacional; política y estrategia militar; doctrina y planificación del empleo de las Fuerzas Armadas; inteligencia estratégica y operacional en interés de la defensa; operaciones militares de las Fuerzas Armadas; relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas; presupuesto de defensa; legislación militar; actuación de las Fuerzas Armadas en la preservación del orden público, en el combate a los crímenes transfronterizos o ambientales, en la defensa civil y en el desarrollo nacional; constitución, organización, personal, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas navales, terrestres y aéreas, sólo para mencionar los asuntos más sensibles. (Fuccille, 2006, p. 142)

Como plantea Merke (2008, p. 227) una revisión de los discursos esgrimidos y los debates que ocasionó la idea de un Ministerio de Defensa sugiere que no hubo una motivación central para avanzar con este proyecto sino varias. Si bien el autor señala cuatro líneas

[65] Se aprobaron otras medidas para complementar el proceso, entre ellas, la Medida Provisional n.° 1.799-6, de 10 de junio de 1999; y el Decreto n.° 3.080, de 10 de junio de 1999. Posteriormente, esta legislación se complementó con la Enmienda Constitucional n.° 23, de 2 de septiembre de 1999, y la Ordenanza n.° 2.144/MD, de 29 de octubre de 1999.

argumentales[66], la razón que más nos interesa en este trabajo tendría que ver con el Consejo de Seguridad. La ausencia de esta institución en el marco político brasileño ejercía una influencia negativa en los intereses de la política exterior, ya que era un factor perjudicial para la conquista de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En ese sentido, compartimos el pensamiento de Zaverucha (2005), quien ve en la génesis del Ministerio un propósito instrumental de política exterior y no un mecanismo para subordinar a los militares al control civil democrático.

Principales hitos y orientaciones de la política exterior

Siguiendo el planteo de Saraiva y Tedesco (2001, p. 140) lo que observamos en el gobierno de Cardoso fue la consolidación y sofisticación de una política inicialmente formulada y practicada en los gobiernos de Collor de Mello e Itamar Franco. La tesitura más relevante fue la aceptación de un nuevo concepto de "soberanía compartida", diferente del concepto clásico de soberanía (Silva, 1999). Desde la perspectiva de la diplomacia brasileña, esto significó una modificación en el concepto de la autonomía con la formulación de una "autonomía por la integración". En palabras de Luiz Lampreia

> Se acabaron los tiempos del aislamiento y la auto-suficiencia [...] La autonomía, entre tanto, continúa siendo un objetivo esencial para Brasil, [pero] desconocer la importancia decisiva de la política externa y de la acción diplomática equivale a desconocer que hoy […] el desarrollo nacional pasa por una inserción positiva en el medio internacional. No hay otro camino. (Lampreia, 1998, pp. 8-15)

Estas posiciones parten de un diagnóstico optimista del sistema internacional que ve el mundo como una oportunidad, planteada por el mismo presidente (Cardoso, 1995a, p. 360). Desde la perspectiva brasileña, la década de los 90 delineó un escenario internacional caracterizado por un "concierto" cohesionado de naciones que abogaban por la defensa de la democracia, los derechos humanos, el libre mercado y la formación de regímenes para sostener estos valores (Saraiva & Tedesco, 2001, p. 140). No obstante, Cardoso entendía que "para hacer avanzar los

[66] Los otros argumentos serían: 1. La relación cada vez más necesaria entre las distintas fuerzas del país vis a vis los nuevos desafíos a la seguridad: drogas, narcotráfico, crimen, medio ambiente, etc. 2. las relaciones entre civiles y militares en Brasil y la movida que representaba un Ministerio de Defensa: subordinar aún más el margen de maniobra de los militares brasileños y ponerlos bajo las órdenes un ministro, en lo posible un civil. 3. la identidad democrática de Brasil en el mundo, ya que el estudio preliminar de 179 países analizados sólo 23 no poseían ministerio de defensa.

factores positivos propiciados por el cuadro de la pos-Guerra Fría [era necesario] reformar la arquitectura internacional con la que cuenta la comunidad internacional" (Cardoso, 1995a, p. 327). De esa manera, para Cardoso la perdurabilidad de este "concierto" dependía en gran medida de la capacidad de liderazgo de Estados Unidos para adaptarse a las demandas de otras potencias, así como de las acciones de países medianos y pequeños (Fonseca Jr., 1999). Este escenario abría un espacio para que Brasil adopte una posición que no significara un alineamiento automático ni una postura de *free rider* (Saraiva & Tedesco, 2001, p. 140).

A nivel de gestión diplomática identificamos dos procesos que habían comenzado en la época de Collor pero que cobraron mayor nitidez durante los 8 años de la presidencia de FHC. Como plantean Cason y Power (2009), la hegemonía de Itamaraty en la elaboración de la política exterior disminuyó, por un lado, debido al incremento de actores que participan en el proceso (resultado de la democratización[67]) y, por otro lado, por la consolidación de la diplomacia presidencial.

Como señalan los autores, la primera tendencia es más secular y ya estaba en marcha mucho antes del gobierno de Cardoso, mientras que la segunda está vinculada de forma abrumadora a la gestión de FHC y de "Lula" como veremos más adelante.

Aunque no son perfectamente coincidentes, está claro que estas dos tendencias: 1) constituyen una importante ruptura con los patrones históricos de la política exterior brasileña, y 2) se aceleraron considerablemente en el período posterior a 1995 (Cason & Power, 2009, p. 120). Es importante señalar, antes que nada, que esto no significa que Itamaraty se haya vuelto impotente, pero sí significa que el organismo ha tenido que acomodarse a nuevas dinámicas y ha visto menguar su influencia relativa.

Objetivos y medidas

Durante la presidencia de FHC el desarrollo económico fue entendido como el "interés nacional", por lo que continuó siendo la meta fundamental de la política exterior (Bernal-Meza, 2002a; Lafer, 2000; Merke, 2008; de Oliveira, 2017). Este objetivo se persiguió a través de la ampliación del acceso a mercados, tecnologías, inversiones, cooperación

[67] Los autores hacen referencia a la "democratización" al mencionar el mayor grado de participación de la sociedad, incluidas las ONG, la opinión pública y, especialmente, el sector privado. A su vez, el ministerio también se vio obligado a compartir el poder horizontalmente con otras unidades del Estado brasileño. El fortalecimiento de la CAMEX en el periodo de Cardoso, reforzado posteriormente por el gobierno de Lula en 2003, es un ejemplo paradigmático de la tendencia a la descentralización de los insumos de la política comercial (Cason & Power, 2009, p. 122).

internacional y el perfeccionamiento de la participación del país en los procesos decisorios para cambiar las reglas del sistema internacional. En ese sentido, las principales líneas de la política exterior de la administración Cardoso, identificadas por Bernal Meza (2002, p. 58-59) fueron: a) mejora de las relaciones con Estados Unidos; b) avanzar en la integración hemisférica empezando por la consolidación del MERCOSUR pero archivando la creación del ALCSA para no enfrentarse a Estados Unidos; c) establecer una estrategia para diversificar las asociaciones en las relaciones internacionales de Brasil; d) reforzar la posición multilateral de Brasil en las esferas política y económica del orden internacional; e) obtener un peso acorde con su poder e importancia en la toma de decisiones internacionales y f) establecer relaciones más estrechas con la Unión Europea. El análisis de las relaciones Brasil-Estados Unidos permite comprender mejor el significado de la renovación y adaptación de los paradigmas de la política exterior durante la gestión de FHC (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 107). En ese sentido, el vínculo con Washington fue definido, a lo largo de sus dos mandatos, como esencial y cooperativo. No obstante, la búsqueda de mejores relaciones bilaterales fue acompañada de un énfasis en la autonomía de la actuación internacional de Brasil y en la afirmación de su condición de *global player* y *global trader*.

Debemos señalar que la estrategia de "autonomía por la participación" postulaba que Estados Unidos, a pesar de su hegemonía, mantendría un enfoque más cooperativo y multilateral en los asuntos internacionales. Cuando Washington abandonó esta predisposición, tras la llegada de George W. Bush a la presidencia, las relaciones bilaterales se endurecieron y se intensificaron las críticas hacia Estados Unidos (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 111).

Sin plantear una disputa seria a la hegemonía norteamericana, el gobierno de Cardoso buscó aumentar su libertad de acción, ampliando su inserción en otros espacios. En este sentido, las relaciones extra-regionales pasaron a representar un importante punto de apoyo como compensación a la dependencia hemisférica. Fue también en ese universo en donde Brasil cosechó el apoyo de varios países (Portugal, Alemania, Rusia, China, Japón, India, Sudáfrica y Cabo Verde) para su candidatura a ocupar una banca permanente en el Consejo de Seguridad (da Silva, 2012, p. 27). Aunque había un argumento estratégico para cada región, en la práctica prevalecieron la selectividad y el pragmatismo, especialmente con el concepto de asociaciones estratégicas. Entre los países a los que Brasil ha empleado el concepto, en diferentes dimensiones y con intensidad diversificada, están China, India, Rusia, Japón, Portugal, Alemania, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), Sudáfrica, entre otros (da Silva, 2012, p. 27).

Entre estos actores, a los fines de este trabajo nos interesa resaltar la creación de la CPLP en 1996, que reunía a Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Portugal y Santo Tomé y Príncipe. Este espacio sería articulado por Brasilia como un mecanismo de inserción internacional y plataforma para consolidar su liderazgo, aunque a los fines prácticos tuvo pocos resultados (Pimentel, 2000).

Sin embargo, fue en el hemisferio y más especialmente en el Cono Sur donde Brasilia puso su foco. Durante los mandatos de FHC el aspecto regional ganó considerable importancia como uno de los ejes articuladores de la inserción externa del país. De este modo, el MERCOSUR, América del Sur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) representaron tres frentes regionales para la diplomacia brasileña que adquirieron un nuevo significado estratégico en la década de los 90 (Cervo, 2002).

La posición central del MERCOSUR en el proyecto de inserción internacional de Brasil se manifestó desde el inicio del gobierno de Cardoso y fue una de las principales continuidades de su política exterior (da Silva, 2012, p. 24). Según FHC, América del Sur debía ser considerada "nuestro espacio histórico-geográfico" (Sallum Jr., 1997, p. 4); por lo tanto, "para Brasil, el MERCOSUR es un peldaño, pero no es suficiente: necesitamos esa integración más amplia" (citado en Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 109).

Para la política exterior brasileña, el MERCOSUR consiguió articular un espacio regional y, como resultado, atrajo el interés de otros bloques económicos, estableciéndose como un interlocutor respetado tanto en los foros multilaterales como en los acuerdos bilaterales. Esta posición, además de perspectivas de crecimiento, abrió posibilidades de cooperación con los más diversos bloques y países y el establecimiento de asociaciones estratégicas (da Silva, 2012, p. 25). Así, para la política exterior brasileña, el MERCOSUR fue un importante punto de apoyo en las negociaciones del ALCA.

Pero el MERCOSUR se vio sacudido por la crisis cambiaria de 1999. Brasil buscó superar el estancamiento del proceso con la ampliación y fortalecimiento de la integración sudamericana. Así en el año 2000 convocó la I Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre. En esta Cumbre se relanzó el proyecto de integración de América del Sur en Brasilia, con la participación de los 12 presidentes de América del Sur, siendo la primera vez que se reunían todos los jefes de Estado del continente (Peña, 2005).

A los fines de nuestro trabajo, nos interesa remarcar que para Brasil América del Sur sería no sólo una nueva configuración del mapa de Itamaraty sino también el lugar por excelencia para desplegar la identidad internacional del país: un estado que busca ser reconocido como potencia media, que persigue la "autonomía por la participación" y que ofrece al mundo su capacidad para persuadir, mediar y construir consensos en torno a temas regionales y globales, que ejerce el liderazgo sin proclamarlo (Cardoso, 2006, p. 621).

Para el grupo que formulaba la política exterior en el gobierno Cardoso, el eventual papel de Brasil como líder era visto como la consecuencia de la gran prominencia económica del país y debía limitarse a la región, debido a la escasez de recursos (financieros, militares, políticos y profesionales) disponibles para la acción externa del Estado (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 301). El gobierno de FHC, buscó tener un perfil más moderado, en el que la acción externa se diera en un contexto de colaboración con iniciativas resultantes de organismos internacionales, evitando asumir un papel internacional que resultara en responsabilidades y riesgos (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 304).

En el segundo mandato de Cardoso, la política exterior de Brasil pasó por una nueva corrección de rumbo, mostrando el agotamiento de la matriz neoliberal. La derrota de Brasil en la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAC), con la destitución del diplomático brasileño Maurício Bustani, que allanó el camino para la posterior invasión de Irak en 2003, reveló al país la crudeza de la realidad de la estructura del sistema de poder internacional. Cardoso, en este contexto, pasó a criticar cada vez más la estructuración del sistema internacional, incluso haciendo lecturas heterodoxas, como cuando defendió la Tasa Tobin, refiriéndose a la tributación del capital especulativo internacional (Munhoz & Silva, 2013). A la vez que los empresarios brasileños exigían más pragmatismo y menos idealismo, el optimismo liberal comenzó a ser sustituido, por parte del gobierno, por una crítica a la globalización asimétrica (que estaba generando más desajuste entre los países) (Berringer, 2015).

La seguridad internacional para el Brasil de los 90

Dada la continuidad en términos generales de las tendencias presentadas en el periodo, hemos optado por unificar nuestra descripción de las principales cuestiones de seguridad internacional de las 3 presidencias estudiadas en este apartado.

La actuación de Brasil en relación con las grandes cuestiones sistémicas de la seguridad global no sufrió discontinuidad con el fin de la Guerra Fría, manteniéndose básicamente los mismos preceptos de las décadas anteriores. Empero, hubo dos momentos de crisis en los que los líderes del Planalto sintieron la presión de tener que responder de forma satisfactoria a estímulos externos de amenazas: la invasión de Kuwait, en agosto de 1990, por parte de Irak, y el ataque de Al-Qaeda a EE.UU., en 2001.

La tensión militar en el Golfo Pérsico colocó a Brasil en la condición de rehén político, con Saddam Hussein ejerciendo presión sobre Brasilia amenazando a los trabajadores y empresas brasileñas presentes en su territorio a cambio de imprecisas demandas de apoyo (Costaz, 2006, p. 283). Por su parte, la respuesta estadounidense al 11/S, lanzando la "guerra contra el terrorismo", se convirtió en el factor que generó más incertidumbre y afectó a la presencia brasileña en el sistema internacional. La guerra global contra el terrorismo rediseñó los regímenes de seguridad regional e internacional, reposicionó el protagonismo de los actores y redefinió las relaciones de cada país con Washington. En ese marco, los lineamientos generales del modelo de "autonomía por la participación" se tensionaron al extremo debido al impulso unilateral de los Estados Unidos (da Silva, 2008, p. 317).

De acuerdo con João Paulo Soares Alsina, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso hubo una baja prioridad para las cuestiones de defensa. Según el autor,

> A la tradición de cautela, jurisdiccionalismo y no intervencionismo de la diplomacia local se sumó la noción de que las relaciones de poder en el plano internacional serían cada vez más limitadas como resultado, básicamente, de la convergencia de valores, la expansión del comercio y la creciente dificultad de legitimar el uso de la guerra ante la opinión pública mundial. (Soares Alsina Jr., 2003, p. 9)

Así, la postura de seguridad de Brasil estaba asociada a la adhesión a los regímenes internacionales, lo que garantizaba la participación del país en las "grandes cuestiones" y evitaba los costes de ser un país "fuera de las nuevas reglas". En ese marco, Brasilia intentó entonces participar en las normas multilaterales de seguridad y contribuir multilateralmente a las negociaciones de paz. De tal manera, Brasil consiguió ser elegido para el bienio 1998-

1999 como miembro no permanente en el CdS.[68] A lo largo de este período, se ocupó de importantes crisis, en particular las ocurridas en Irak, Angola, Kosovo y Timor Oriental.

En el ámbito del desarme y la no proliferación, Brasil participó en las negociaciones sobre el tema y se adhirió al Régimen de Control de Tecnología de Misiles (RCTM - 1995), al Grupo de Suministradores Nucleares (GSN - 1996) y al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP - 1998), ratificó la Convención sobre Armas Químicas (1997) y el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares (CTBT - 1998), y firmó la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersona (1997) (da Silva, 2008, p. 324).

En el marco de la apertura de sesiones del Congreso del año 2000, Cardoso llevó adelante una especie de "resumen" del panorama de la seguridad internacional. En dicho discurso el presidente aseguró que

> Diez años después del fin de la Guerra Fría, el orden mundial, que oscila entre la multipolaridad y la hegemonía unipolar, permanece indefinido. […] Las amenazas a la seguridad nacional, como el narcotráfico y el crimen organizado, han adquirido una nueva dimensión. En este panorama global cada vez más complejo e incierto, Brasil figura como un factor de estabilidad: el país ha respondido a los nuevos desafíos internamente, a través de reformas, y externamente, a través de la participación activa en grandes eventos y debates multilaterales sobre temas de la agenda internacional. (Cardoso, 2000b)

A su vez, afirmó que

> Brasil continuará defendiendo un orden plural basado en instituciones multilaterales eficaces, especialmente el Consejo de Seguridad, la más alta instancia de garantía de la paz y la seguridad internacionales y la única que puede emplear legítimamente acciones coercitivas. (Cardoso, 2000b)

En este contexto convulsionado, el gobierno de Cardoso alimentó el deseo de conseguir para el país un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las NU. Según Luiz Felipe Lampreia (1995, p. 3), "esta aspiración corresponde a una concepción objetiva de lo que debe ser una reforma que aporte mayor legitimidad, representatividad y eficacia al Consejo de Seguridad". El argumento central de Brasil para su candidatura se sustentaba en su

[68] Esa era la octava vez que Brasil ocupaba dicho puesto. Previamente lo hizo en los bienios: 1946-1947; 1951-1952; 1954-1955; 1963-1964; 1967-1968; 1988-1989; 1993-1994. Junto con Japón, Brasil es el país que más veces ha ocupado una banca no permanente en el Consejo.

autopercibida capacidad de representar al continente latinoamericano en el Consejo, dado el liderazgo que el país ejercía sobre la región (Lampreia, 1995, p. 3).

A pesar de lo anterior, para marzo de 1996, el canciller Lampreia declaró que la prioridad sería participar en organizaciones que se ocupan de cuestiones económicas, como el Banco Mundial y el FMI. Según el canciller brasileño, "convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad sería una especie de ISO 9000 para el país. También beneficiaría a las empresas brasileñas. Pero lo más importante hoy son los foros económicos mundiales" (Pinto, 1996, p. 10). La declaración se hizo pocos días después de la visita del Secretario General de las NU, Boutrus Boutrus-Ghali, quien dijo en Brasilia que la reforma del Consejo no sería sencilla y debería llevar varios años.

Es en este marco y visión internacional que debemos considerar los lineamientos de la participación del país en OMPs.

Participación de Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz

En 2011 la ex Representante Permanente de Brasil ante las NU Maria Luiza R. Viotti relataba que en 1956, tropas brasileñas fueron enviadas a la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Suez (UNEF). Desde entonces, Brasil ha participado en 33 operaciones de mantenimiento de la paz de las NU y ha contribuido con más de 27.000 efectivos (citado en Uziel & Vargas, 2015, p. 6).

Durante las últimas tres décadas, el papel de Brasil como tradicional contribuyente de tropas a las OMPs ha sido un elemento recurrente en el discurso diplomático del país. Como hemos visto, es uno de los argumentos empleados por Brasilia para sostener su candidatura a una banca permanente en el CdS (Arraes, 2005; Corrêa, 2012).

Podemos rastrear los orígenes de la participación de Brasil en OMPs de las NU desde 1947, año de la puesta en marcha de la primera misión de la organización, el Comité Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes (UNSCOB por sus siglas en inglés) (de Senna Bittencourt, 2009). De las 8 operaciones[69] en las que participó Brasil hasta 1967, la contribución a la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF I) fue la más significativa, tanto en términos de tropas comprometidas (un batallón completo de 600 efectivos por año) como del

[69] Además de la UNSCOB, Brasil desplegó efectivos en DOMREP, en la República Dominicana; UNFICYP, en Chipre; Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen (UNYOM); Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC); Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF); Misión de Observación de Naciones Unidas en India-Pakistan (UNIPOM).

debate político interno que siguió sobre los pros y los contras del envío de soldados brasileños a las misiones de paz de las Naciones Unidas[70] (da Fontoura, 2009). Luego de este despliegue, Brasil se ausentaría de las operaciones de paz hasta 1989. La decisión de Brasilia se explica en gran medida por el régimen militar que asumió el poder en 1964 y sus lineamientos de "autonomía por la distancia".

El final de la Guerra Fría pareció anunciar una nueva fluidez en la política internacional, en la que la idea del carácter "pétreo" del poder mundial perdió gran parte de su poder interpretativo. El ascenso de las fuerzas democráticas liberales, tanto en Brasil como en el sistema internacional en general, llevó a la diplomacia brasileña a realizar un importante ajuste estratégico. En este contexto, el compromiso multilateral era una oportunidad para fortalecer las credenciales del país y ayudar a dar forma a los muchos nuevos regímenes internacionales que estaban naciendo o renovándose (Uziel & Vargas, 2015, p. 23).

En contraste con la década del 70, actuar bajo la bandera de las NU se presentaba ahora como una oportunidad para que Brasil participara en acciones internacionales meritorias para restablecerse como un actor relevante. En ese sentido, la redemocratización brasileña fue acompañada por el retorno de Brasil a las operaciones de paz de las NU (Uziel & Vargas, 2015, p. 23). Según Vigevani y Cepaluni (2007), esta nueva postura de Brasil de volver a asumir responsabilidades en la arena internacional y alinearse con las directrices del multilateralismo refleja, como hemos visto, una transición en la política exterior de la "autonomía por la distancia" a la "autonomía por la participación". En simultáneo, Brasil comenzó a plantear la posibilidad de ocupar una banca permanente en el Consejo de Seguridad, por lo que una activa participación en OMPs era consecuente con este reclamo.

Cavalcante (2010) identificó a las transformaciones en cuanto a sus funciones, propósitos y directrices de las operaciones de paz como una segunda razón para el retorno de Brasil a las mismas. Los años 90 fueron el período de las nuevas operaciones de paz complejas y multidimensionales, que no se centraban sólo en las fuerzas militares, sino también en la policía, equipos médicos, observadores electorales, representantes de la sociedad civil, etc.

[70] Las tropas brasileñas permanecieron en Oriente Medio desde principios de 1957 hasta junio de 1967, cuando la Guerra de los Seis Días provocó la disolución de la UNEF I. Durante dos años, generales brasileños comandaron la Fuerza. La retirada de la misión, sin embargo, fue un asunto caótico, que dejó malos recuerdos entre los soldados y oficiales involucrados (Uziel & Vargas, 2015, p. 11). Hubo dificultades para evacuar el batallón, que quedó atrapado en el fuego cruzado y solo consiguió salir de Oriente Medio después de la conclusión de la guerra, habiendo sufrido bajas (Arraes Filho, 2009; da Fontoura, 1999).

(Andrade et al., 2019, p. 21). Tal característica abrió espacio para una mayor participación brasileña coherente con un discurso que siempre tendió a vincular desarrollo con seguridad (Cavalcante, 2010; Kenkel & Moraes, 2012).

Brasil reanudó su contribución en 1989, desplegando 8 observadores militares en la primera Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I), a la que también contribuyó con el Comandante del Cuerpo de Observadores Militares. La reanudación inicial de las contribuciones fue tímida y se enmarcó en un intento de contribuir a la resolución de conflictos en zonas de interés directo, como Angola y Centroamérica (Uziel y Vargas, 2015, p. 23). La reintegración de Brasil en las actividades de mantenimiento de la paz fue lenta, ya que tanto los diplomáticos como los oficiales militares tuvieron que volver a aprender las lecciones largamente olvidadas de la UNEF I y recuperar la confianza en las organizaciones internacionales, al tiempo que seguían la rápida evolución de las prácticas y los desafíos del mantenimiento de la paz de las NU (Uziel, 2010).

En los años siguientes, Brasil desplegó observadores militares y oficiales de Estado Mayor en otras misiones en Angola (UNAVEM II y III); en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA); y en la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). En 1993, Brasil desplegó su primer batallón en una misión de mantenimiento de la paz desde Suez, en la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ). Para entonces, las OMPs se habrían incorporado plenamente a la práctica y a las preferencias de las grandes potencias, y eran tratadas casi como el remedio para los numerosos conflictos que estallaban en todo el planeta. De la misma manera, Brasil había reincorporado a su retórica diplomática la noción de ser un contribuyente frecuente y tradicional a las misiones de mantenimiento de la paz, destacando esto como prueba de su compromiso con la seguridad colectiva de las Naciones Unidas (da Fontoura, 2009).

La política de mantenimiento de la paz de Brasil mostró una afinidad por implicarse en operaciones de las NU en las que puede ocupar posiciones de liderazgo, especialmente en países que considera dentro de su esfera de influencia (Roodettes, 2002, p. 42). Concretamente, en países que son antiguas colonias de Portugal, como Angola, Mozambique y Timor Oriental. Al participar en el mantenimiento de la paz en estos países, Brasil ve la oportunidad de llenar un vacío de liderazgo en el mundo de habla portuguesa (Roodettes, 2002, p. 42). Como plantea Mónica Hirst (1998, p. 112)

> la presencia de oficiales brasileños se ha vuelto importante en los países africanos de habla portuguesa. Brasil ha llegado incluso a proponer la formación de una fuerza de mantenimiento de la paz compuesta por los siete miembros de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), en la que, como era de esperar, Brasil desempeñaría un papel de liderazgo clave.

Coherente con su tradición diplomática, Brasil durante este período mantuvo una reticencia estricta de participar en operaciones creadas bajo el Capítulo VII ya que se consideraba una violación del artículo 4 (7) de la Constitución de 1988 (Kenkel, 2011, p. 23). En un artículo de Cañabrava, diplomático a cargo de operaciones de paz en Itamaraty, vale la pena señalar de qué modo el autor omite el uso de la fuerza dentro de operaciones de paz

> Brasil también ha defendido la necesidad de claridad y realismo en el establecimiento de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que deben asumir, como el propio nombre lo indica, funciones de mantenimiento – y no de imposición de la paz-. Brasil siempre defendió la solución pacífica de controversias y, consecuentemente, no favorece, en principio, el recurso a operaciones de imposición de la paz (Cañabrava, 1996, p. 100).

De este modo, la expansión de la participación de Brasil en operaciones de paz no implicó un cambio de actitud hacia el uso de la fuerza en conflictos internos de otros Estados, incluso contando con la autorización del Consejo de Seguridad. Esta posición se extendería hasta 1999 cuando Brasil participó en la Fuerza Internacional para Timor Oriental (INTERFET), desplegando por primera vez en una misión bajo el Capítulo VII. En esa ocasión, sin embargo, no autorizó a sus militares a recurrir a la fuerza (Hamann, 2016).

Sintetizando lo desarrollado en este apartado y vinculándolo con lo planteado anteriormente podemos afirmar que los líderes civiles brasileños ven el mantenimiento de la paz como un componente más del objetivo general de ascender al status de potencia mundial (Roodettes, 2002, p. 38). Durante este periodo, Brasil prefirió ocupar puestos clave de liderazgo en las operaciones de mantenimiento de la paz en lugar de enviar un gran número de tropas. Para los responsables civiles brasileños un nivel medio de participación en el mantenimiento de la paz es el papel más apropiado para el país (Roodettes, 2002, p. 38).

Por su parte, la cúpula militar de Brasil también considera que un papel medio es lo mejor para sus intereses (Roodettes, 2002, p. 38). La participación de oficiales brasileños de alto

rango en OMPs otorga cierto prestigio al estamento militar, mientras que una participación limitada de contingentes en las mismas otorga un beneficio para su imagen internacional. Sin embargo, a diferencia de Argentina, las Fuerzas Armadas de Brasil no necesitan aumentar su papel en el extranjero dado que cuentan con suficientes misiones internas legítimas para justificar su existencia. De la misma manera, las Fuerzas Armadas brasileñas han sufrido menos recortes presupuestarios y pérdida de misiones que las argentinas y, por lo tanto, han visto menos la necesidad de complementarlas con OMPs (Roodettes, 2002, p. 45). Como resultado, ninguno de estos factores proporcionó incentivos para que civiles o militares abogaran por una mayor participación en el mantenimiento de la paz. Esta "seguridad laboral" ha impedido que los militares brasileños necesitaran aumentar su participación en el mantenimiento de la paz.

A lo largo de este capítulo hemos procurado, mediante un recorrido predominante descriptivo, asentar las bases empíricas de dimensiones claves de nuestro marco analítico. De tal manera, y acorde con los objetivos planteados en nuestra investigación, hemos avanzado en desarrollar los principales lineamientos del contexto internacional y nacional de ambas naciones en la década de los 90.

En ese sentido, identificamos que la variable *contextual/sistémica* presentó un claro escenario restrictivo. La incontestable preeminencia norteamericana, aquel "momento unipolar" que planteamos al inicio del capítulo, constreñía los márgenes de maniobra en la política internacional para Buenos Aires y Brasilia. En el contexto de nuestra investigación, específicamente en relación con uno de los aspectos centrales de nuestro objeto de estudio, el área temática de seguridad, tanto Argentina como Brasil se vieron moldeados por las preferencias y prioridades estadounidenses. Estas prioridades norteamericanas ejercieron una marcada influencia en la agenda de seguridad internacional de ambos países, generando estímulos que fueron interpretados y abordados de manera dispar, como detallamos en este capítulo. Es menester señalar que los asuntos relacionados con la seguridad recorrieron canales institucionales diferentes en Buenos Aires y en Brasilia. En el primer caso, el Palacio San Martín mantuvo su preeminencia como órgano ejecutor del programa económico y de política exterior concebido en colaboración entre el presidente y Cavallo. En cambio, en Brasil, Itamaraty desempeñó un papel más mediador entre el ejecutivo, la burocracia y los intereses de las diversas ramas militares. Este contraste evidencia las diferentes dinámicas y estructuras institucionales que influyeron en la interpretación y respuesta de cada país a las

cuestiones de seguridad internacional, aspecto que exploramos detalladamente en este capítulo.

Esta hegemonía norteamericana se sostuvo sobre un "discurso único" neoliberal (Míguez, 2013) que permeó en el *ámbito doméstico* por medio de programas de liberalización económica y reformas estructurales, junto con los discursos sociales y políticos legitimadores. A pesar de los matices, la globalización fue entendida por las élites como una oportunidad y el objetivo era ingresar en el "primer mundo". Consecuentemente, en ambas naciones, el interés nacional fue conceptualizado dentro de coordenadas de crecimiento económico. De tal manera, el éxito o fracaso fue definido en términos de participación en los mercados internacionales, asociando el desarrollo económico a la búsqueda de una mejor inserción comercial con países centrales y el acceso al crédito internacional. La búsqueda de convergencia en la identificación de las amenazas a la seguridad también fue un aspecto relevante para mostrar al concierto de naciones y a la superpotencia que Argentina, más que Brasil, era un actor confiable en el marco de esa "alianza occidental o con occidente".

En este esquema, la integración regional en ambos casos fue pensada como un espacio de sinergias, destinado a fortalecer la inserción en mecanismos hemisféricos y globales. Los gobiernos tanto de Argentina como de Brasil aspiraron a que los esquemas regionales redujeran los costos de la implementación de las políticas de apertura. Asimismo, los tomadores de decisiones (en especial Menem y Cardoso) apelaron a estas instancias como garantes de la sustentabilidad de las reformas implementadas localmente. Paralelamente, estos procesos de acercamiento favorecieron la proliferación de instancias de cooperación incluso en áreas temáticas tradicionalmente conflictivas como lo estratégico militar. Esta cooperación bilateral en un área sensible junto con la ratificación de instrumentos jurídicos internacionales (TNP, entre otros) aspiraban a mostrar a Occidente a ambos países como socios confiables en el esquema de seguridad hemisférica.

Lo anterior se vincula estrechamente con el devenir de la *política de defensa y militar* del período. A pesar de que las presidencias de este ciclo se enmarcaron en regímenes democráticos más consolidados, la cuestión militar siguió siendo un tema relevante. A lo largo de la década del 90 se comenzaron a dar los primeros pasos de control civil sobre los instrumentos militares mediante la promulgación de leyes claves y la creación de instituciones fundamentales en ambos países. Sin embargo, como señalamos más arriba, Argentina y Brasil

atravesaron procesos de transición democrática sustancialmente diferentes los que configuraron relaciones cívico-militares distintas.

En el caso argentino unas Fuerzas Armadas más debilitadas dieron pie a un mayor reajuste de los roles y funciones del instrumento militar por parte del poder político. En ese sentido, Argentina hizo confluir los intereses institucionales de las fuerzas con los objetivos de su política exterior propiciando una elevada internacionalización del sector castrense en OMPs. De tal manera, los militares argentinos se volvieron un instrumento clave para escenificar el alineamiento del país con la "alianza occidental" al mismo tiempo que eran desactivados como un factor de desestabilización doméstica y se les compensaba por esa pérdida de poder y recursos económicos derivada de la reforma estructural del Estado.

Por su parte, las Fuerzas Armadas brasileñas mantuvieron un peso político sustantivo en el periodo democrático. Esta posición les permitió a los militares tener una voz más potente a la hora de plantear su destino y sus roles en la nueva etapa del país. En tal sentido, se construyeron las bases constitucionales para canalizar el rol de pacificador interno del instrumento militar con las operaciones de GLO. En la esfera externa, Brasil empleó de manera moderada sus Fuerzas Armadas en operaciones puntuales inscriptas en una clara intención de proyección de prestigio y presencia en zonas estratégicas para el país. Durante este período, la peculiaridad del comportamiento de Brasil respecto de su participación en OMPs muestra que la mayor legitimidad y el poder que conservaron las Fuerzas Armadas, de alguna manera, centró el debate en el plano doméstico. La mayor preocupación de las fuerzas se enfocó en negociar su nuevo rol en democracia. Una vez saldado ese debate, puede pensarse que los militares mostraron una mejor disposición para dialogar con el poder político respecto de sus misiones en el exterior.

Este trayecto descriptivo contribuyó a nutrir nuestro esquema de análisis y nos permitió delimitar las principales tendencias y características del período. En el siguiente capítulo, continuamos, en el mismo sentido, observando las variaciones y continuidades de estas dimensiones durante el nuevo ciclo político que dio inicio en los 2000.

Capítulo III – El “ascenso del resto” en el Cono Sur: Argentina y Brasil en los años de la “marea rosa”

En este capítulo continuamos con nuestra labor de describir la configuración de las dimensiones políticas, institucionales e ideacionales de Argentina y Brasil, así como, de delinear los rasgos centrales que caracterizaron la participación de Argentina y Brasil en OMPs, como manifestación de la política exterior de ambas naciones.

En esta ocasión analizamos las presidencias que se enmarcaron en el denominado “giro a la izquierda”, es decir, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (así como el interregno duhaldista) en Argentina y las administraciones de “Lula” Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil. Los primeros años del nuevo siglo vinieron acompañados de sustanciales shocks que reconfiguraron el escenario internacional. Como en el capítulo precedente comenzamos con un recorrido de las características del contexto internacional y regional, para luego avanzar con nuestros casos de estudio. Tanto para Argentina como para Brasil damos cuenta de las dinámicas políticas internas, entre las que resaltamos la política de defensa y militar. Al rastrear los principales hitos y orientaciones de la política exterior, se analizarán tanto los cambios discursivos como las percepciones que surgieron con la llegada de nuevos equipos de gobierno. Además, se examinarán las acciones concretas que llevaron a cabo para materializar estos nuevos rumbos. Finalmente, este recorrido culmina con un análisis detallado del papel desempeñado por las operaciones de mantenimiento de la paz en la inserción internacional de Argentina y Brasil. Se examinará el impacto y la relevancia de estas operaciones en el contexto de la política exterior de ambos países.

El contexto internacional en el cambio de siglo

El cambio de siglo arribó con un conjunto de tensiones y disputas que implicaron desplazamientos y reconfiguraciones geoeconómicas y geopolíticas de amplio espectro (Serbin, 2019). Los principios ordenadores de la posguerra fría comenzaban a mostrar sus limitaciones y por esos años comenzaron a hacerse explícitas las fallas de la globalización (Hoffmann, 2002). El resurgir de los localismos había puesto un límite a las promesas de paz que acompañaban el “fin de la historia” (Mearsheimer, 2019) y el mundo vivió una “reacción ante la uniformidad” que provenía de occidente (Hoffmann, 2002).

El despertar más estruendoso del idilio optimista de los 90 fueron los sucesos del 11/S. La respuesta norteamericana, enmarcada en el belicista discurso neoconservador de George Bush Jr., hizo temblar las instituciones del orden liberal. Sin llegar a quebrar a la Alianza atlántica, las controversias resultantes entre las potencias centrales fisuraron la imagen de un bloque unificado y coadyuvaron a su deslegitimación.

Desde el aspecto económico, la globalización evidenció ser más que la expansión de la tecnología, la información, el comercio y la inversión extranjera. Sus dinámicas ultracompetitivas propiciaron la postergación social de millones (Hoffmann, 2002). Aquellos excluidos de las bonanzas transnacionales de la década, expresaron su descontento mediante diversos estallidos sociales entre los cuales podemos identificar las revueltas de Seattle en 1999 como hito fundacional, pero no ciertamente el único.[71]

Por otro lado, las dificultades para alcanzar acuerdos en la cuestión agrícola en la Ronda Uruguay del GATT fueron heredadas por la OMC, desacelerando su agenda liberalizadora. Paradójicamente, por el año 2002 se observa una gran expansión del comercio mundial, en la que nuevos motores de la economía internacional comenzaban a sobresalir (Actis et al., 2017, p. 57). Como consignan datos de la OMC (2015)

> la participación de las exportaciones de las economías en desarrollo en el comercio mundial aumentó del 26% en 1995 al 44% en 2014, mientras que la participación de las exportaciones de las economías desarrolladas disminuyó del 70% al 52%.

Estas modificaciones se explicaron por una serie de factores: en primer lugar, el crecimiento del dinamismo comercial de Asia y en particular de China que se convirtió en un actor central tanto en términos de importador como de exportador.[72] En segundo lugar, los precios de los productos básicos agropecuarios y de las industrias extractivas (*commodities*) comenzaron a aumentar con mayor rapidez que los precios de los productos manufacturados. Por último, durante estos años comenzó a plasmarse un incremento en el comercio exterior de bienes intermedios, partes y componentes, que ordenaron a la producción y el comercio mundial en "cadenas globales de valor" (Actis et al., 2017, p. 57).

[71] Las protestas de Seattle contra la OMC, que tuvieron lugar durante la Conferencia Ministerial, destacaron por su gran escala, eclipsando cualquier manifestación previa en Estados Unidos dirigida contra reuniones mundiales asociadas comúnmente con la globalización económica, como la OMC, el FMI y el Banco Mundial.

[72] Kerckhoven y Luyten (2014), entre otros, plantean que la entrada de China a la OMC en el 2001 fue un momento clave en la consolidación de la República Popular como potencia global emergente. Un desarrollo en detalle de estos procesos excede los alcances de este trabajo, por tanto recomendamos como trabajos introductorios Actis y Creus (2020), Allison (2017) y Kissinger (2012).

La conjunción de estos factores contribuyó a situar a ciertos países en desarrollo en posiciones influyentes en la regulación de asuntos mundiales, como quedó evidenciado en la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003 (Actis et al., 2017, p. 58).[73] En este encuentro Brasil, India, Sudáfrica y China promovieron el reemplazo del Grupo Cairns[74] por la coalición G22[75] como vocera de las discusiones agrícolas. A diferencia de la estrategia moderada del grupo Cairns (Miller, 2000; Moon, 2004), la estrategia más proactiva y cooperativa del G22 obstruyó un acuerdo de las potencias occidentales y forzó una revisión de la estrategia de los países desarrollados (Amorim, 2004b). La emergencia de esta coalición posibilitó un rol más activo de Brasil y Sudáfrica, mientras que Argentina pudo reorientar su estrategia en sintonía con los cambios internos del modelo de desarrollo que estaba transitando (Actis et al., 2017, p. 58).

En este contexto, la crisis financiera del 2008 propició una aceleración de los cambios y reconfiguraciones de alianzas internacionales que, como plantea Corigliano (2014, p. 66), alteraron la configuración del orden mundial y redujeron los flujos de comercio. Para América latina, y para Argentina y Brasil puntualmente, significó el comienzo del fin del "boom de las commodities" y la antesala de un cambio de ciclo.

La amplitud y profundidad de los desafíos que abrió el *crash* del 2008 demostró que las potencias centrales (nucleadas en el G7) no podían, por sí mismas, reencauzar la economía mundial. Ante este escenario, George Bush Jr. convocó en noviembre a la primera reunión de Jefes de Estado del G20 en Washington.[76] A los fines de este trabajo, es menester mencionar que tanto Brasil como Argentina desempeñaron activos roles en las diversas cumbres del grupo. Sin embargo, su posición, impacto y logros fueron divergentes, en tanto que el primero articuló su actuación en el marco de BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), otro espacio central y sintomático del periodo.

[73] En ese marco, el eje del debate se encontraba en avanzar en la liberalización agrícola y los denominados temas de Singapur (facilitación del comercio, compras públicas y regulación de inversiones) (Pascual, 2019).
[74] Integrado por Australia, Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.
[75] Conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabue (Pascual, 2019).
[76] En 1999, el G20 surgió como foro de ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales por iniciativa del G7, con el propósito de gestionar las crisis financieras de la década de los 90. Con la crisis de 2008 y la elevación a Cumbre de jefes de Estado, el G20 adquirió un nuevo papel como un "comité de crisis" económica y foro de debate político (Argüello, 2018).

El término BRIC (Sudáfrica se sumaría en 2011) fue acuñado originalmente por el economista Jim O'Neill (2001) en el informe para Goldman Sachs "Building better global economic BRICs". Este documento señalaba el crecimiento del peso económico de estas naciones y, en línea con sus proyecciones, llamaba a los foros políticos mundiales y, en particular, el G7 a readecuarse para incorporar representantes de los BRIC. Si bien a inicios del siglo XXI, los BRICS fueron invitados a las cumbre del G8 en calidad de observadores, no formaban parte de los debates de la dirección de la economía mundial (Vadell, 2019). La consolidación del grupo como espacio político relevante comienza a darse en 2006 cuando estas naciones acuerdan incorporar el concepto BRIC a sus categorías de política exterior, remarcando la necesidad de afianzar la cooperación mutua (Duggan & Azalia, 2020). En el marco de la crisis financiera internacional y las cumbres de líderes del G20 los países del bloque adoptaron declaraciones conjuntas, incluyendo propuestas alternativas para superar la crisis financiera global (Duggan & Azalia, 2020).[77]

En ambas instancias, el hecho sistémicamente relevante fue la manifestación de un orden multipolar emergente y en particular el ascenso de China como potencia mundial. Tal como señalan varios autores (Harvey, 2004; Merino, 2016; Narodowsky & Merino, 2015; Ramonet, 2011; Schulz, 2022; Serbin, 2019) esta "versión" de la multipolaridad implica un progresivo desplazamiento del centro del dinamismo económico mundial del Atlántico hacia el Asia Pacífico,[78] una incipiente constitución de Asia como el centro hegemónico del poder global y China como "nuevo" polo. En esta sintonía, Beijing ha avanzado en África y en América Latina intensificando su presencia y gravitación en el comercio, las inversiones y las finanzas de los países del Sur global, lo que ha ido acompañado de un paralelo incremento de la competencia con otras potencias por control o influencia en diversas áreas de la economía y en esferas de decisión política (Laufer, 2006). Por otro lado, China se ha dedicado a diseñar una red de nuevas instituciones e iniciativas internacionales como la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS), la nueva Ruta de la Seda y el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII) y foros de diálogo multilateral a nivel mundial, como el Foro China-CELAC, el Foro China-África, el Foro 17+1 con Europa del Este (Schulz, 2022).

[77] Como señala Tian (2016) con respecto a la gobernanza financiera internacional los BRICS propusieron una reforma de los organismos multilaterales de crédito que mejore la representatividad de las potencias emergentes; mayor coordinación macroeconómica de las principales economías mundiales y fomentar la diversificación de las divisas que componen los DEGs del FMI.

[78] Martins (2014) señala, en tal sentido, los bajos desempeños del PBI norteamericano y europeo entre 2001 y 2010, quienes crecieron muy debajo del PBI mundial en general y, principalmente, del PBI chino.

Sin embargo, coincidimos con autores como Hu (2020), Actis y Zelicovich (2016) y Vadell (2019) en clasificar a la política exterior de China, así como a las de las demás potencias emergentes del BRICS, como "reformista" antes que "revisionista" del orden internacional. Estas naciones no aspiraron a desafiar abiertamente el régimen de Bretton Woods, sino que su objetivo fue ajustar las instancias de gobernanza global para que den cuenta de su ascenso.

Todo lo desarrollado hasta aquí nos presenta un mundo uni-multipolar, que como plantea Corigliano (2014, p. 66), consta de

> un Estados Unidos que, a la vez que no puede resolver temas globales clave sin la cooperación de otros grandes estados o la de coaliciones de estados, mantiene poder de veto sobre las acciones de una coalición de grandes potencias.

Por otro lado, la estrecha interdependencia entre China y Estados Unidos aleja, por ahora, los riesgos de la "trampa de Tucídides" (Allison, 2017), a la vez que coloca límites al grado de rivalidad comercial o financiera entre Beijing y Washington (Beckley, 2012; Mead, 2007).

En términos generales, este mundo "post-americano" (Zakaria, 2008), con una renovada cultura del multilateralismo expresada en la proliferación de los "Gs" (Badie, 2013) generó para nuestros casos de estudios condiciones sistémicas más permisivas.

La seguridad internacional a través del prisma de la "guerra global contra el terror"

Tras los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono, el gobierno norteamericano se embarcó en una "guerra global" contra el terrorismo internacional. La respuesta norteamericana a lo que Keohane (2002) llamó una "globalización de la violencia informal" condujo a una "macrosecuritización" de las agendas estatales en todos los niveles (Hirst, 2006).

De esta manera, para el 2003 el orden internacional se encontraba enmarcado por un proceso de militarización de la acción externa de Washington, la implementación de la doctrina Bush de guerra preventiva, un predominio de las visiones políticas neoconservadoras y una abundante literatura que señalaba la llegada de una nueva *pax americana* basada en el establecimiento de la primacía a través del uso de la fuerza (Cooper, 2010; Pan & Turner, 2017).

Si bien la campaña en Afganistán granjeó el apoyo de la alianza atlántica (y buena parte del mundo), la decisión de avanzar con la invasión a Irak por parte de Washington quebró esa solidaridad entre las principales potencias. Como plantean Nye (2003) e Ikenberry (2012), la visión neoconservadora en la cual los Estados Unidos funge de gendarme planetario (Haass, 1999) no constreñido por ataduras institucionales como las NU, no tuvo en cuenta la paradoja del poder norteamericano. Esta estrategia que empantanó a Washington en guerras eternas en oriente, debilitándolo y desprestigiándolo, demostró que la superpotencia no puede "caminar sola", necesita aliados en la provisión de gobernabilidad global.

Las lecciones de la política militarista de Bush fueron recuperadas por Barack Obama. El político demócrata planteó una estrategia de seguridad internacional en donde intentó conciliar las singulares representaciones del papel político mundial de Estados Unidos como "excepcional" e "indispensable" con una política exterior de compromiso cooperativo y "reparto de cargas", destacando las limitaciones del poder y la influencia estadounidenses (Obama, 2009). En sus propias palabras, el presidente subrayó que el suyo fue "un liderazgo estadounidense que reconoce nuestros límites en términos de recursos y capacidad" (citado en Zakaria, 2012).

El enfoque de Obama sobre la seguridad internacional se caracterizó por un escepticismo general sobre lo que, en la práctica, pueden conseguir las acciones militares a gran escala. Este enfoque se operacionalizó en una estrategia de "liderar desde atrás" (Lizza, 2011) planteada en términos de "poder inteligente", combinando elementos de "soft" y "hard power" (Nye, 2008, 2011). La aplicación más indirecta del poder estadounidense revistió, entonces, dos características distintivas: en primer lugar, la cesión de responsabilidades hegemónicas a los aliados regionales[79] y, en segundo lugar, la utilización de fuerzas proxy en el terreno, limitando la presencia directa de tropas terrestres estadounidenses a fuerzas encubiertas y especiales.[80]

En este escenario cambiante de la seguridad internacional, los conflictos en la periferia continuaron evolucionando, así como las respuestas multilaterales a los mismos. Lejos del optimismo de la inmediata post guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz de NU buscaron adaptarse a los nuevos tiempos.

[79] Esto se puso de manifiesto ya en 2011, cuando Arabia Saudí y el Consejo de Cooperación del Golfo recibieron el encargo de apuntalar la monarquía gobernante en Bahréin, sede de la 5ª flota estadounidense (Kitchen, 2016).
[80] En Libia y Siria, las fuerzas rebeldes recibieron el apoyo de los Estados del Golfo con la aprobación estadounidense, al tiempo que Estados Unidos se dedicó a entrenar y equipar directamente a las fuerzas sirias en Turquía y Qatar, y a proporcionar armamento avanzado a los peshmerga kurdos (Krieg, 2016, p. 106).

Las operaciones de mantenimiento de la paz en el Siglo XXI

La década de los 90 dejó un legado negro para el despliegue de cascos azules de NU. Los diversos fracasos de la organización en Ruanda, Somalia y Bosnia deslegitimaron el instrumento y provocaron una retracción importante en los despliegues de fuerzas multinacionales. Para responder a esta situación, el Secretario General de las NU, Kofi Annan, constituyó una comisión internacional a cargo de Lajdar Brahimi[81] con el mandato de proponer nuevas estrategias relacionadas con las misiones de paz. Los resultados de este trabajo se consignaron en el "Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la Naciones Unidas" del año 2000, también conocido como "Informe Brahimi".

Williams (2010) destaca que la extensa lista de recomendaciones que brinda el documento fue el catalizador del surgimiento de un nuevo tipo de operaciones que se extiende hasta la fecha. En esta línea, Osman (2018) señala que estas misiones se caracterizaron por un mayor uso de la fuerza para alcanzar los objetivos consignados por los mandatos del Consejo de Seguridad. En tal sentido, el informe indicaba la necesidad de que las misiones de paz fueran lo suficientemente robustas para proteger al personal de la ONU y garantizar la seguridad de los civiles frente a las diversas facciones en disputa.

Esta priorización de la protección de los civiles a la sombra de las masacres vividas en los 90 tuvo su corolario en la promulgación de la doctrina de "Responsabilidad de Proteger" (R2P por su acrónimo en inglés) en 2005 por la Asamblea General de las NU. Heredera de los debates posteriores a la introducción de la "Seguridad Humana" en 1994, la R2P establece que es responsabilidad de la comunidad internacional intervenir en aquellos casos que un Estado no pueda o no desee proteger los derechos humanos fundamentales de su población.[82]

Las nuevas operaciones también se distinguieron por la inclusión de tareas civiles reforzadas que resultaban más intrusivas en cuanto a su efecto sobre la autonomía local que en la segunda generación (Bellamy et al., 2010, p. 231). Según Oliver Richmond (2001, p. 84), los nuevos despliegues post Brahimi buscaron activamente resolver las causas profundas del conflicto y crear, por la fuerza si es necesario, las condiciones para una paz duradera. Llevado a un nivel analítico superior, esto refleja el mismo cambio, del que se hacen eco Bellamy et al. (2010, p.86), hacia un modo de intervención postwestfaliano.

[81] Diplomático argelino que estuvo a cargo del ministerio de Asuntos Exteriores del país entre 1991 y 1993.
[82] Un desarrollo en profundidad de los alcances y aristas de la R2P excenden los límites de este trabajo, para mayor información referirse a Piedrahita Ramírez (2015) y Thakur (2016).

La mayor complejidad y ambición de los mandatos provocaron un aumento significativo del número y tipo de actores que participan en operaciones de paz. No fue extraño observar la interacción en el terreno de organizaciones regionales como la OTAN y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); organismos especializados de las NU, ONGs e instituciones financieras internacionales, entre otros. Como plantea la "Doctrina Capstone" (2008),[83] coordinar a estos diversos actores y sus agendas parcialmente divergentes se volvió uno de los principales retos de estas nuevas operaciones.

Otro elemento para destacar fue la transformación del perfil de los TCCs. El impulso inicial de las naciones occidentales a la hora de desplegar bajo la bandera de la ONU en la inmediata post Guerra Fría fue detenido en seco luego de los grandes fracasos de la década de los 90 en África y los Balcanes. Washington y las capitales europeas culparon a las NU por esos desastres y se inclinaron por otras vías de participación. En ese sentido, las naciones centrales realizaron sus intervenciones por medio de otras organizaciones (como la OTAN o la UE) o se empeñaron de manera bilateral en casos específicos (como en Sierra Leona o Costa de Marfil) (Karlsrud & Novosseloff, 2020, p. 9). Estos marcos operativos se adaptaban mejor a las necesidades políticas y militares occidentales en términos de culturas estratégicas, estructuras de mando y control, o interoperabilidad entre las diferentes Fuerzas Armadas involucradas (Tardy, 2019). Vinculado con la preeminencia del terrorismo como la amenaza omnipresente del periodo, muchas de estas operaciones occidentales implementaron a su vez estrategias de contrainsurgencia/contraterrorismo en el terreno. Estás técnicas lentamente fueron permeando en las doctrinas de las NU dando pie a misiones cada vez más coercitivas (Percoco, 2021).

La escasa participación relativa de las naciones occidentales en las operaciones de NU fue reemplazada por el auge de *peacekeepers* provenientes de Asia y especialmente de cascos azules africanos. Al 2019 los aportes provenientes del Sur Global representan más del 91%, siendo un 47% aportes provenientes de naciones africanas (Naciones Unidas, 2022). Esta tendencia se empareja con la tendencia reciente de las NU de delegar a cada región una mayor responsabilidad en la gestión de las crisis de seguridad (Percoco, 2022).

[83] Oficialmente llamado "Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: Principios y directrices" este documento redactado en 2008 sistematizó la nueva doctrina aplicada por la ONU en sus misiones de paz. A su vez, plantea una valoración más práctica que jurídica sobre el principio de prohibición del uso de la fuerza y las operaciones de paz del Capítulo VII, manifestando que deberán considerarse factores como la capacidad de la misión, el impacto humanitario, la seguridad del personal, el efecto de dicha actuación sobre el consentimiento de las partes y el impacto sobre la percepción de la población (Durall, 2013).

A los fines de este trabajo, es pertinente mencionar como ejemplo a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). El último despliegue de las NU en la nación caribeña no sólo representó un hito fundamental para las políticas exteriores de Argentina y Brasil, sino que también fue una demostración cabal de la más reciente iteración de operaciones de paz de NU. En las calles de Haití, una fuerza predominantemente latinoamericana (y liderada consistentemente por militares brasileños) llevó adelante tareas de estabilización mediante un empleo robusto de la fuerza. A su vez, el componente civil, compuesto por NU, ONGs y especialistas de diversas naciones se dieron a la tarea de reconstruir el entramado institucional del Estado haitiano y llevar adelante programas para el desarrollo. En Haití, todas las tendencias señaladas en este apartado confluyeron en un nuevo tipo de misión en dónde los cascos azules se encontraron muy lejos de las viejas fuerzas de interposición del pasado. Dada la centralidad de esta operación para nuestros casos de estudio, volveremos a los detalles de esta más adelante.

La región en contexto

Los primeros años del siglo encontraron al continente convulsionado y fuertemente afectado por las consecuencias de las políticas neoliberales. La disminución del PBI per cápita, el déficit comercial y la transferencia neta negativa de recursos financieros, que resultaron del deterioro del comercio exterior y del incremento en el pago de servicios y en la remisión de ganancias al exterior, provocaron el deterioro de todos los indicadores sociales de la región (Míguez, 2016, p. 2). Como describe Svampa (2016), como respuesta las sociedades se sublevaron en heterogéneas luchas disputando las lógicas del modelo neoliberal.[84] Ya sea en las calles, en las urnas o en ambos, la legitimidad del consenso neoliberal fue puesta en cuestión en Argentina, Uruguay, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, entre otros (Gilly et al., 2006, p. 104). En general, ello se tradujo en un nuevo impulso al rol del Estado en las políticas económicas y sociales bajo un paradigma neodesarrollista llevado adelante por gobiernos de la "nueva izquierda" (Natanson, 2012).[85]

[84] Junto con las movilizaciones argentinas del 2001, se identifican la toma de la ciudad de Quito por parte de comunarios quechuas a comienzos de 2000; los levantamientos de las poblaciones originarias en Bolivía en el ciclo de luchas de 2000 a 2003; los movimientos antiprivatistas en Arequipa, Perú, y en Asunción, Paraguay, y el accionar del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil.

[85] Como plantea Claudio Katz (2014, pp. 1-3), los autores neodesarrollistas coinciden en 5 tesis centrales: 1. La necesidad de la intervención estatal para dejar atrás el subdesarrollo; 2. mantener acotado el déficit fiscal, para alentar la competitividad con tasas de interés decrecientes y elevados tipos de cambio; 3. Fomentar la reindustrialización; 4. Necesidad de promover la innovación local, mediante acuerdos con empresas transnacionales; 5. Subsidiar al sector industrial para fomentar su competitividad. En el desarrollo de nuestros

Como sostiene Míguez (2016, p. 243) en la primera década del siglo, hubo dos hitos importantes en cuanto a la relación del continente con las potencias y con Estados Unidos en particular: la Cumbre de la OMC en Cancún, en 2003 (abordada más arriba), y la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, en 2005, en la que fue rechazado el ALCA.

El fracaso de la propuesta norteamericana, producto de la acción coordinada de las naciones del MERCOSUR junto a Venezuela, representó un hito significativo en el debilitamiento de la influencia regional estadounidense.[86] Es válido mencionar, que luego del 11/S la guerra global contra el terrorismo desplazó como prioridad la política norteamericana hacia Latinoamérica (y las negociaciones por el ALCA). Escudé plantearía que "la securitización por parte de la agenda norteamericana sacó a la región de su mirada atenta y amplió los márgenes externos" (Escudé, 2007, p. 17).

La sintonía política de los líderes sudamericanos y los mayores márgenes autonómicos presentes en el sistema internacional propiciaron un nuevo impulso a las iniciativas de integración regional. El agotamiento del "regionalismo abierto", que se manifestó en las crisis de la CAN y el MERCOSUR a mediados de los 90, dio pie a nuevas instancias "post-liberales" (Sanahuja, 2010) o "post-hegemónicas" (Riggirozzi & Tussie, 2012) que brindaron más peso a las dimensiones sociales, políticas y de seguridad.[87] Propuestas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) evidencian esa nueva tendencia y modalidad de integración.

A los fines de este trabajo es conveniente hacer brevemente foco en UNASUR. Más allá de la retórica esgrimida en su momento, esta instancia surge, de la intención brasilera de redefinir los contornos regionales para poder excluir el modelo hemisférico (Sanahuja, 2010, p. 102).

---

casos de estudio se retoma este tema. Para mayor profundización sobre este concepto sugerimos referirse a Bresser Pereira (2007) y Cantamutto y Constantino (2022).

[86] La derrota en Mar del Plata condujo a un cambio de estrategia en Estados Unidos. Washington no consiguió su acuerdo hemisférico pero, progresivamente fue cerrando tratados de libre comercio bilaterales con socios regionales más afines. Esta cuña en la región representó una presencia disruptiva en los mecanismos de integración del periodo (Comini & Frenkel, 2014; Huerta González, 2007).

[87] Según Sanahuja (2010, pp. 95-96) este tipo de regionalismo se distingue por las siguientes características : primacía de la agenda política; retorno de la "agenda de desarrollo", en el marco de las agendas económicas del "pos-Consenso de Washington"; mayor papel de los actores estatales; énfasis mayor en la agenda "positiva" de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes; mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías; mayor preocupación por los "cuellos de botella" y las carencias de infraestructura regional; más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social.

Al trazar las fronteras en Sudamérica, Brasilia conseguía sin muchas dificultades consolidarse como el líder natural del subcontinente. Concebida originalmente como "Comunidad Suramericana de Naciones" en la III Cumbre realizada en Cuzco (Perú) en diciembre de 2004, el proyecto se constituyó a partir de tres pilares (Sanahuja, 2010, p. 103): 1) la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Suramérica como grupo regional; 2) la convergencia de CAN, MERCOSUR y Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA; 3) la integración física, energética y de comunicaciones en el marco de la IIRSA. A ello se le sumó el compromiso de intensificar la cooperación en una "cesta" amplia de materias, y alentar la participación del empresariado y la sociedad civil. Sin embargo, para poder incorporar a todos los Estados se estableció una lógica de mínimos comunes denominadores que estuvo presente en la ambigüedad de los objetivos y la laxitud de su diseño institucional (Comini & Frenkel, 2014, p. 65).

Este esquema de baja institucionalidad, que se sostenía en liderazgos presidenciales fuertes y la coordinación entre un núcleo de Estados con un modelo de inserción similar comenzó a llegar a su límite entre 2011 y 2013. Comini y Frenkel (2014, p. 71) plantean que las reconfiguraciones de los alineamientos dentro del bloque y la desaparición física de líderes centrales al proceso comenzaron a poner en jaque la capacidad de UNASUR para implementar lo acordado en el plano político-normativo. Lentamente, la institución más simbólica de la etapa "pos liberal" comenzó a perder dinamismo y cohesión frente a procesos como la Alianza del Pacífico que parecían dar cuenta de un retorno al perfil comercialista del "regionalismo abierto".

A su vez, la dinámica política y económica positiva que se dio en América del Sur en la primera década del siglo XXI enfrentó desde 2011, y de manera creciente, una parálisis. El fin del superciclo de las commodities condicionó la voluntad y capacidad de los gobiernos para aplicar modelos económicos neo-desarrollistas. Por otra parte, las diversas crisis internas que condujeron al debilitamiento del llamado "giro a la izquierda" significaron el retorno de gobiernos de centro-derecha en la llamada "marea celeste" (Lorenzini & Doval, 2019). Estos nuevos liderazgos se mostraron más afines a plantear sus políticas exteriores en línea con las lógicas de aquiescencia que describen Russell y Tokatlian (2013) y lejos de los modelos autonomistas de principio de siglo.

Acerca de la seguridad regional

La transformación del escenario de la seguridad internacional que se produjo luego del 11/S tuvo su correlato en Latinoamérica. El gobierno norteamericano concentró su preocupación hacia la región en el conflicto de Colombia y la Triple Frontera, considerados focos de amenaza terrorista en la región (Eissa, 2015, p. 408).

En este sentido, en su "Apreciación de la Situación Estratégica del Hemisferio", de agosto de 2002 el Estado Mayor de la Junta Interamericana de Defensa señalaba como problemas de América del Sur el narcoterrorismo, la inestabilidad política y los estallidos sociales. Asimismo, sostenía que la pobreza, el subdesarrollo, el terrorismo y el narcotráfico conformaban "un componente altamente desestabilizador". A su vez, agregaba que eran "factores desintegradores, la manipulación política sobre los asuntos de interés propiamente castrense, la acción psicológica de desprestigio permanente de las Fuerzas Armadas y la falta de voluntad política para concretar un nuevo sistema de seguridad hemisférica" (citado en Eissa, 2015, p. 422).

La securitización y militarización de las agenda hemisféricas (Chillier & Freeman, 2005) fue consignada en la Declaración de Bridgetown de la OEA de 2002, y consolidada en la Conferencia de Seguridad de las Américas en 2003, a partir de una definición omnicomprensiva de "seguridad multidimensional" (Frenkel, 2017, p. 255).[88] Según Barrachina y Rial (2006, p. 155) esta fórmula, que planteaba amenazas difusas y no acotadas a situaciones concretas, fue el resultado de un acuerdo diplomático ante las divergencias de concepciones de los Estados miembros de la OEA.[89]

En paralelo, Actis et al. (2017, p. 62) señalan el fenómeno de la aceleración del proceso de erosión de la arquitectura de seguridad interamericana, el cual afectó los vínculos cooperativos interestatales y favoreció la subregionalización del tratamiento de estos temas.

[88] Como detalla De la Torre (2012, p. 280), "se incluyeron como amenazas fenómenos tan diversos como terrorismo, delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, corrupción, lavado de activos y el tráfico ilícito de armas; desafíos, derivados de las debilidades económicas y sociales de la región, con un impacto en la seguridad, como lo son las que se desprenden de condiciones de pobreza y debilidad institucional de los países, allí se incluyen: la pobreza extrema y la exclusión social; los desastres naturales y los de origen humano, VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos de salud y el deterioro del medio ambiente y la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas".

[89] El tratamiento del narcotráfico y el terrorismo son los casos más sintomáticos de estas diferencias. Estos dos fenómenos son percibidos de maneras distintas en toda la región y por lo tanto las naciones generan visiones antitéticas de sus impactos y de los medios para enfrentarlos (De la Torre, 2012, p. 280).

En algunas instancias esto se debió al direccionamiento de los programas de cooperación norteamericanos como la Iniciativa Mérida (2007), la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (2008) y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (2010), pero en el caso de UNASUR esta tendencia buscó ser un camino de autonomía regional.

La constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se produce con el telón de fondo de las tensiones entre Colombia y Ecuador[90] y el restablecimiento de la 4ta Flota de los Estados Unidos en 2008.[91] Los alcances y objetivos del nuevo consejo definidos en la Cumbre extraordinaria de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil) del 16 de diciembre de 2008 y en la Declaración final de la primera reunión de ministras y ministros de Defensa del CDS, celebrada en Santiago de Chile el 10 de marzo de 2009, respetaron a grandes rasgos la visión de Brasil, uno de sus principales promotores (Calderón, 2011). De esa manera, el CDS surgió como "una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa" (UNASUR, 2008) con carácter no vinculante y basado en el consenso. El CDS no se pensó, a pesar de la propuesta de Chavéz, como una "OTAN del Sur" sino más bien un foro regional de cooperación y complementación estratégica que consolidara a la región como una zona de paz (De la Torre, 2012, p. 298; Sepúlveda, 2009).[92]

Sin embargo, a pesar de la potencialidad y ambición de este foro, el CDS sufrió el mismo derrotero que la UNASUR. Para 2015-2016 las tensiones internas del organismo, el recelo de los Estados de ceder herramientas de soberanía y la incapacidad de Brasil de consolidarse como "*paymaster*" atentaron contra la concreción de los proyectos planteados (Vaz et al., 2018).

El sucinto *racconto* realizado hasta este punto nos brinda un panorama del contexto internacional que atravesó a las gestiones kirchneristas en Argentina y al PT en Brasil. Podemos percibir un inicio del siglo con mayores niveles de permisividad internacional como consecuencia de una fuerte demanda de los productos de exportación de ambos países, la

[90] Hacemos referencia a la crisis diplomática causada por el ataque de tropas colombianas a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el comandante de las FARC Raúl Reyes (Ardila & Amado, 2009).

[91] La 4ta Flota de la Marina de los Estados Unidos fue reestablecida oficialmente el 12 de julio del 2008 y tiene como teatro de operaciones el Caribe, América Central y del Sur. Su reactivación sin notificación previa a los Estados de la región provocó la preocupación de las capitales sudamericanas ante el temor de una mayor injerencia de Washington.

[92] Como enumera De la Torre (2012, p. 298) "entre las competencias del Consejo están: la doctrina y política de defensa; […] la participación conjunta en OMP de paz de las NU; la cooperación en industria y tecnología de defensa; la coordinación de la acción humanitaria en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados; […] la determinación y acción coordinada en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados, y la articulación y coordinación de posiciones en foros multilaterales sobre defensa".

mayor receptividad ante el ascenso de nuevas potencias y la preocupación central de los Estados Unidos en otras regiones del globo. A nivel regional observamos que estas condiciones fueron reforzadas por la llegada al poder de gobiernos afines ideológicamente en el subcontinente y la voluntad de coordinar políticas y estrategias en pos de una mayor autonomía política y estratégica. La crisis financiera del 2008 y las posibilidades abiertas por la misma parecían dar cuenta de que "otro mundo era posible".

Sin embargo, estas condiciones comenzaron a revertirse a mediados de los 2010s con fuertes retracciones de los precios internacionales de las commodities y los mediocres resultados del G20 y el BRICS para modificar sustancialmente las estructuras del orden internacional. En ese tramo final del periodo tanto Buenos Aires como Brasilia fueron encontrando diversos obstáculos para sostener su modelo de inserción internacional autonómico. El regreso de gobiernos de centro-derecha en ambas capitales terminó cerrando el ciclo político y marcando una vuelta a un escenario reminiscente al de la década de los 90.

Argentina

Configuración del escenario doméstico

Del "purgatorio" a la hegemonía kirchnerista

El interregno de Eduardo Duhalde

Como hemos planteado en el capítulo anterior, la renuncia de Fernando De la Rúa el 21 de diciembre de 2001 inició un traumático proceso de acefalía. En el transcurso de 10 días se suceden Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño a cargo del Ejecutivo nacional sumando mayor inestabilidad política a la grave crisis socio-económica.[93]

[93] De acuerdo con lo establecido por la Ley de Acefalía se realizó la convocatoria, el día 23 de diciembre, a la Asamblea Legislativa en pos de realizar la elección de un presidente, que ejerciese de manera provisional por noventa días luego de los cuales debería convocar al pueblo a las urnas. Ramón Puerta (presidente provisional del Senado) se niega a tomar el cargo durante ese periodo, por lo que la Asamblea designa a Rodríguez Saá (Gomez, 2018, p. 133). Durante su fugaz paso por el gobierno, Rodríguez Saá anunció una serie de medidas drásticas y precipitadas como: la suspensión en los pagos de la deuda pública externa, que no habría ni devaluación ni dolarización y la emisión de nueva moneda nacional, la creación de un millón de puestos de trabajo, aumento del salario mínimo a 450 pesos y derogar la ley de negociaciones colectivas, entre otras. Sin embargo, la imprudencia de sus acciones y el vacío de poder que le generan los gobernadores justicialistas (especialmente al intentar instalar la posibilidad de prolongar su estadía en la Casa Rosada más allá del tiempo conferido) lo obligan a renunciar, tras una semana, el 30 de diciembre desde San Luís (Anguita & Cecchini, 2019).

Luego de la danza de nombres, la Asamblea Legislativa designó como presidente, por la duración restante del mandato de De la Rúa, al entonces senador Eduardo Duhalde. La asunción del referente peronista fue resultado de un acuerdo entre la facción principal del PJ, la UCR y el sector porteño del Frepaso liderado por Aníbal Ibarra. En su discurso inaugural, el flamante presidente da cuenta de la condición transitoria y de emergencia de su gobierno

> Esta gestión que […] comienza su tarea se propone lograr pocos objetivos básicos: primero, reconstruir la autoridad política e institucional de la Argentina; segundo, garantizar la paz en la Argentina; tercero, sentar las bases para el cambio del modelo económico y social. (Duhalde, 2002)

El diagnóstico económico que planteaba el presidente, también, daba cuenta del fin de ciclo

> Yo he invitado a los sectores que están convencidos, como lo estoy yo, de que el país no tiene ninguna posibilidad de pagar sus deudas interna y externa si no produce más. […] Los países normales, que han sido exitosos dentro de este orden global asimétrico, han tenido rasgos comunes: uno, es la defensa a ultranza de sus intereses permanentes, que se confunden con los intereses de sus trabajadores y sus empresarios. […] («La mayor responsabilidad es de Menem y De la Rúa», 2002)

> […] vengo a decirles que debemos terminar décadas en la Argentina de una alianza que perjudicó al país, que es la alianza del poder político con el poder financiero y no con el productivo […] sepan que Argentina decide construir una nueva alianza, que es la alianza que yo denomino […] la alianza de la comunidad productiva.[94] (citado en Varesi, 2014, p. 179)

En un contexto de elevada conflictividad social, el gobierno avanzó por medio de decretos de necesidad y urgencia en la constitución de un entramado normativo que le permitiera revertir la situación económica terminal.[95] El 6 de enero de 2002, a través de la sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario se dio por finalizada a la convertibilidad (Varesi, 2014).

[94] El llamado "Grupo Productivo", constituido por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), se colocó a la cabeza de los sectores dominantes del nuevo contexto político (Schorr & Wainer, 2005; Varesi, 2014).

[95] Sin realizar un detalle exhaustivo de los mismos, vale mencionar al 165/02 de emergencia ocupacional, el 486/02 de emergencia sanitaria, el 214/02 llamado de "Reordenamiento del Sistema Financiero" de transformación de todas las obligaciones en dólares, el 71/02 que establece el nuevo tipo de cambio oficial en 1,40 pesos por dólar estadounidense y que reglamenta la pesificación de las deudas de las personas físicas y jurídicas de acuerdo con el esquema de cambio 1 a 1, entre otros. Muchos de estos decretos eventualmente serian codificados en leyes como la Ley 25.561.

La liberalización del tipo de cambio alentó las exportaciones, produjo una corrida cambiaria y una pérdida importante de reservas del Banco Central, un aumento de precios (por el incremento de productos exportables o por remarcación para preservar y/o aumentar niveles de ganancia) y, finalmente, ante el congelamiento de salarios, una erosión del poder de los sectores populares (Rapoport, 2020, p. 919). A pesar de esto, hacia fines de octubre del 2002 la economía argentina comienza a dar señales de mejora (Schorr & Wainer, 2005). La aplicación de programas de subsidio de desempleo, alimentarios y salud, junto con la inversión pública en infraestructura, el crédito y la asistencia técnica a los micro, pequeños y medianos emprendimientos propició una reactivación de las actividades productivas y privadas. La estabilidad cambiaria, los mecanismos de protección del mercado interno, la normalización del sistema financiero (con el fin del corralito el 2 de diciembre) y lo anteriormente señalado, fueron la base de la recuperación industrial y una balanza comercial superavitaria (Schorr & Wainer, 2005).

En las postrimerías de la gestión duhaldista el ministro de Economía Roberto Lavagna[96] cerró un acuerdo de corto alcance con el Fondo Monetario que permitía cubrir vencimientos hasta agosto por 11.712 millones de dólares, y reprogramar otros 4.400 millones (Labaqui, 2011). Así, Argentina dejaba de estar en default con los organismos multilaterales y le brindaba al nuevo gobierno que asumiera en mayo mayores márgenes de maniobra. En el frente político el presidente finalmente ungió como su candidato para las elecciones a un desconocido gobernador patagónico, Néstor Kirchner.

Las gestiones kirchneristas

La decisión de Carlos Menem de retirarse del ballotage en 2003 consagró a Néstor Kirchner como el próximo presidente de Argentina. Al comienzo de su mandato, Kirchner tuvo que lidiar con la debilidad de la figura presidencial producto de la crisis política del 2001 y del hecho de llegar a la Casa Rosada con solo un respaldo del 22% del padrón electoral.

Para solventar este hecho el presidente ensayó un estilo de conducción radial en donde el Primer Mandatario “ocupa el centro y mantiene relaciones bilaterales con los ministros, en busca de lo que entiende como una mayor intimidad, una mayor capacidad de elaboración”

[96] Lavagna reemplazó al ministro de economía Remes Lenicov el 26 de abril del 2002 luego de la renuncia de este último motivadas por las sucesivas trabas presentadas por la oposición en el congreso y el rechazo de los gobernadores a sus medidas (ley de emisión de bonos para ahorristas, reducción de los presupuestos provinciales en un 60%) (Labaqui, 2011).

(Curia, 2004, p. 34).[97] En ese sentido, diversos autores (Botana, 2006; de Luca, 2016; Godio, 2006; Simonoff et al., 2010; Tini, 2011) resaltaron la marcada intervención presidencial en todas las áreas de gobierno como uno de los rasgos distintivos del periodo. Como marcaron de Luca (2016, p. 43) y Cherny et al. (2010), este perfil cuasihegemónico de la primera magistratura se pudo percibir también durante los dos periodos a cargo de Cristina Fernández de Kirchner entre 2007 y 2015.

En su narrativa, el kirchnerismo se autopercibió como un movimiento refundador de la nación tras la catástrofe de diciembre del 2001. El norte de este proyecto fue, por un lado, reconstruir el sistema de partidos mediante la incorporación de los nuevos actores sociales emergentes de la crisis. Por otro lado, se apuntó a sustituir el modelo neoliberal por un modelo de desarrollo productivo, con inclusión social y fuerte presencia estatal (Zelaznik, 2016, p. 96).[98]

Como plantea Javier Zelaznik (2016, p. 96), el kirchnerismo concebiría al 2003 como el año 0 de una "verdadera democracia" con inclusión social. En esta cosmovisión, el ciclo iniciado en 1983 solo brindó una democracia "incompleta" que garantizó la continuidad de políticas neoliberales iniciadas en el Proceso, así como la impunidad de los crímenes de Lesa Humanidad cometidos en el mismo. De esa manera, para Kirchner había

> dos proyectos de país [...] los que quieren volver a la década del 90 con aquel proyecto que empezó en 1976 [...] y los que estamos tratando de construir en forma plural un proyecto que nos permita generar la alternativa que necesita nuestro país. (citado en Zelaznik, 2016, p. 96)

Esa lógica binaria buscó reemplazar la tradicional distinción peronismo/antiperonismo por un eje de derecha/izquierda que reordenara el espacio político nacional. En esta línea, se planteó una estrategia antagónica respecto de los actores que habían sido parte de la coalición socioeconómica menemista y una apertura hacia los actores que se vieron afectados negativamente por las políticas neoliberales.

---

[97] Como explica Miguel de Luca (2016, p. 40), en la conformación del primer gabinete kirchnerista influyeron 3 cuestiones: "el acuerdo intrapartidario que lo llevó al poder, la estrecha proyección nacional de su liderazgo y, en un plano menor, la búsqueda por ampliar en forma inminente –aunque acotada– la base de esa coalición electoral". El cambio de gobierno en 2007 representó una importante continuidad del equipo de gobierno ya que de los quince funcionarios más importantes doce procedían de la gestión saliente. De la docena mencionada, siete habían integrado el equipo inicial de Néstor Kirchner (de Luca, 2016, p. 41).

[98] Zelaznik plantea que en esta visión, el kirchnerismo asumiría la representación del "pueblo" como "expresión del movimiento 'nacional y popular' […] sus referentes son los sectores medios y trabajadores, las organizaciones piqueteras y otros grupos de base, las organizaciones de derechos humanos, los intelectuales progresistas, los jóvenes, el sindicalismo no burocratizado, las organizaciones políticas progresistas y de izquierda" (Zelaznik, 2016, p. 97).

Frente al "modelo de ajuste permanente" (Kirchner, 2003b) el kirchnerismo planteó un "modelo de perfil industrialista, pero con matriz de acumulación diversificada" (Fernández de Kirchner, 2007, pp. 21-22) con fuerte tradición en el primer peronismo y también en el desarrollismo frondizista (Simonoff, 2010, p. 410). Como desarrolla Carla Morasso (2016, pp. 8-9), Argentina implementó una estrategia de corte "neodesarrollista" sostenida en la exportación de productos primarios (principalmente agropecuarios) en los cuales el país cuenta con ventajas comparativas internacionales. El modelo apuntaba a promover el ingreso de las divisas necesarias para tomar decisiones financieras internacionales autónomas y fortalecer la balanza externa (Morasso, 2016, p. 8-9). A su vez, se procuró incentivar la incorporación de valor agregado a los bienes de la canasta exportadora con el fin de reforzar la creación de empleo y consolidar la recomposición interna. La contracara externa de este esquema llamaba a diversificar los mercados compradores apelando a destinos no tradicionales (Lorenzini, 2012).

El periodo comprendido entre 2004 y 2007 fue el de mayor éxito del modelo con un crecimiento promedio del PBI cercano al 9% anual. Conforme señalan Damill y Frenkel (2014, p. 128) "la inversión fija repuntó fuertemente y la inflación se mantuvo relativamente baja en el mismo lapso, aunque en paulatino ascenso desde el mínimo posterior a la devaluación". El incremento del precio de los commodities a partir del 2004 configuró un escenario internacional propicio para la rápida recuperación de los indicadores macroeconómicos (Actis et al., 2016, p. 196). Como indica Emmanuel Agis (2011, p. 309) "la fortaleza en el frente fiscal y el proceso de acumulación de reservas internacionales ampliaron sensiblemente el espacio de política económica doméstica [...] para instrumentar un proceso de paulatino desendeudamiento".

Según Actis, Calderón, Lorenzini y Zelicovich (2016, p. 197) la política comercial del periodo fue articulada en torno a 6 ejes: 1) multipolariad (desconcentración geográfica); 2) reciprocidad (equilibrio entre lo que se concede y lo que se recibe); 3) pluritematismo (diversificación de productos); 4) consistencia (soporte técnico); 5) consenso (participación abierta) y 6) transparencia (distribución de información).

La configuración de este modelo dio cuenta, como plantean Wainer (2016) y Basualdo (2011), de una alteración en la correlación de fuerzas al interior del bloque en el poder. Las transformaciones emergentes del modelo de acumulación post crisis del 2001 fueron encabezadas por el capital productivo (industria mercado-internista y construcción) que

desplazó temporalmente al capital financiero y las empresas de servicios públicos privatizadas.[99] La atención de parte de las demandas de los sectores populares, como resultado de la capacidad de cuestionamiento y movilización alcanzados en el período 1999-2002, terminó de configurar los contornos de esta alianza "neodesarrollista" que se mantuvo armónica hasta 2008 (Bona, 2016).

A nivel político, la elección legislativa del 2005 zanjó la lucha por el liderazgo peronista frente al ex presidente Duhalde y propició la propuesta de la "Concertación Plural" en donde se buscó la cooptación de gobernadores e intendentes radicales. Esta estrategia, destinada a garantizar al gobierno el apoyo peronista y a extender su base electoral hacia la clase media urbana, se corporizó en la fórmula presidencial Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y Julio Cobos, la que resultó triunfadora con el 45% de los votos en 2007 (Montero & Vincent, 2013). No obstante, la coyuntura crítica que plantea la "crisis del campo" en 2008 marcó un quiebre en el bloque de poder kirchnerista.[100]

La disputa por la renta agraria marcó el límite del "todos ganan" y significó el quiebre del consenso hegemónico en clave de restauración que había operado hasta ese momento. Bonnet (2013) específicamente sostiene que la negativa del kirchnerismo a negociar con la oligarquía terrateniente expresó un "exceso de autonomía" que comenzó a ser cuestionado por la burguesía en su conjunto. López (2014), Bonnet (2013) y Basualdo (2011) apuntan que luego del conflicto con el sector agropecuario, se dio pie a un período distinto en donde el gobierno asumió más fuertemente una impronta nacional-popular, recostándose en los sectores populares para construir una nueva hegemonía.

La reconfiguración de la dinámica política interna se conjuga con un conjunto de factores económicos, domésticos y sistémicos, que tensionaron aún más el modelo. La creciente inflación y la consecuente pérdida de competitividad de los productos argentinos (Curia, 2011, p. 153), la contracción de los flujos de comercio como resultado de la crisis financiera

[99] Como señala Cantamutto (2015), esta alianza impulsó medidas como subsidios, protecciones para-arancelarias, retenciones para absorber renta agraria y desenganchar precios de bienes-salario locales de los internacionales, junto con la pesificación de deudas y un tipo de cambio "competitivo".

[100] El 11 de marzo de 2008 el ministro de Economía Martin Lousteau firma la Resolución n.° 125 que modificaba el sistema de retenciones a la exportación de oleaginosas. El esquema de "retenciones móviles" significaba que las mismas se determinarían a partir de la evolución de los precios internacionales, en ese momento en tendencia alcista. Esta medida provocó el rechazo de las 4 organizaciones patronales del agro (la Sociedad Rural Argentina, la Confederaciones Rurales Argentina, la Federación Agraria Argentina y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria), dando pie a una crisis política que se extendió por más de tres meses. La iniciativa del gobierno, finalmente, fue rechazada en el Senado por el voto negativo del propio vicepresidente Julio Cobos. Para un análisis más pormenorizado de estas medidas ver Bonnet (2009), Poth y Perelmuter (2009) y Giarracca, Teubal y Palmisano (2008).

internacional (Actis & Zelicovich, 2012), y la continuación de la restricción del acceso al crédito significaron el "desdibujamiento del modelo neodesarrollista" (Actis et al., 2016, p. 197). A su vez, la política comercial comenzó a revestir un carácter defensivo mediante restricciones sobre el acceso a las divisas, condicionamientos informales para la autorización de las importaciones y medidas compensatorias respecto de la importación de productos manufacturados (Cancino, 2017).

Ante este escenario político y económico el gobierno respondió con un renovado ímpetu. El incremento del gasto público orientado a variables sociales, una creciente intervención estatal en infraestructura e inversiones combinada con el crecimiento económico (y algunos hechos azarosos, como el fallecimiento de Néstor Kirchner), favorecieron la reelección de CFK en 2011 con el 54% de los votos.

Sin embargo, desde el 2012 la restricción externa frustró la recomposición político-económica del kirchnerismo tardío. Los desequilibrios macroeconómicos del 2013-2014 condujeron al gobierno a ensayar un "pacto de gobernabilidad" con los sectores concentrados y aplicar medidas "pro mercado" (Hagman, 2015, pp. 129-130). El gobierno prometió implementar este curso de acción sin trasladar los costos a los ciudadanos, sin embargo, la ausencia de divisas impuso una devaluación del 20% a principios del 2014, la suba de la tasa de interés de referencia a un 29% y el fuerte control sobre las importaciones (Hagman, 2015, pp. 129-130). En tal contexto, se agudizó la necesidad de recuperar el acceso al mercado internacional de capitales a tasas razonables. Esto explicó la firma de acuerdos con Chevron por la explotación de Vaca Muerta, el cierre de litigios internacionales en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), la indemnización a Repsol y el acuerdo con el Club de París (Hagman, 2015, pp. 129-130). Como sostiene Bona (2016, p. 9)

> este último período tendría más elementos simbólicos de construcción de una hegemonía populista (entre otras cosas, por los enfrentamientos con actores que habían sido claves durante el neoliberalismo, como Clarín, Techint-UIA, la SRA, etc.) pero con ausencia de la "pata burguesa" nucleada en torno a ese proyecto (tanto por incapacidad de generarla como por condicionantes del mercado mundial que la inhabilitan a competir) y de una cohesión de los sectores populares que lo sostuviera (división de las centrales sindicales y los movimientos sociales).

Paradójicamente, en este contexto donde las fracciones de capital y del trabajo comienzan a manifestar discrepancias en relación al consenso posneoliberal, la articulación de las

reivindicaciones “nacional-populares” fue un elemento que sirvió tanto para aglutinar un vértice progresista hacia las elecciones de 2011 como para generar cohesión en el armado de un bloque conservador más sólido de cara a las elecciones de 2015 (Bona, 2016, p. 9).

Política de Defensa

Un delicado balance en los años de la crisis

En medio de la crisis terminal del sistema político argentino de diciembre del 2001, las Fuerzas Armadas se mantuvieron prescindentes, sin manifestar preferencias (Ugarte, 2002).

Como hemos visto, la presidencia de Duhalde tuvo su foco acotado en la gestión de la crisis multidimensional que enfrentaba el país, por lo que la política de defensa ocupaba un muy lejano segundo lugar. Esta coyuntura particularmente anómala llevó a que el ejecutivo tomara la decisión expresa de brindarle a los militares mayores márgenes de maniobra, sin llegar a quebrar el “consenso básico” de defensa. En una decisión que respondió a los acuerdos previos con el alfonsinismo, Horacio Jaunarena retuvo su cargo como ministro.

Atento al contexto, desde el edificio Libertador le brindaron al presidente un plan con aquellas tareas que las fuerzas podían efectuar frente a la crisis social, como la distribución de alimentos, agua potable, atención sanitaria, etcétera. El programa apuntaba a aprovechar la logística, la infraestructura y el personal especializado de las Fuerzas Armadas para realizar misiones solidarias en lugares donde la crisis había provocado graves efectos (Santoro & Braslavsky, 2002). El mandatario fue receptivo de estas nuevas funciones de las fuerzas (Canelo, 2013).

Los militares, por su parte, aprobaron su participación en estas tareas en una estrategia de relaciones públicas destinada a ganar mayor apoyo de la población. A su vez, las fuerzas aprovecharon la ocasión para recordar las penurias económicas que atravesaba el sector. El Jefe del Estado Mayor Conjunto, teniente general Juan Carlos Mugnolo aceptó participar, pero al mismo tiempo reclamó un apoyo presupuestario de 800 mil pesos extras para poner en marcha un plan de asistencia social para los sectores más afectados por la crisis («Exigencia militar para dar asistencia», 2002).

La elevada conflictividad social que se vivía en esos momentos fue motivo de zozobra en el gobierno, tanto por las movilizaciones populares que se sucedían como por la preocupación por la reacción militar ante las mismas. Fue la tarea del secretario privado del presidente, José

Pampuro, de visitar a las cúpulas militares y mantener un fluido diálogo con ellas (Schurman & Veiras, 2002). Si bien no existía espacio para un golpe, si se percibió una preocupación por parte de los uniformados ante un estallido social de envergadura (Santoro & Braslavsky, 2002). No obstante que la posibilidad de militarizar la protesta social flotó durante buena parte de la gestión duhaldista, no se articuló una decisión explícita en ese sentido.

Una historia diferente puede ser narrada en torno a las nuevas amenazas, en donde Jaunarena volvió a la carga con sus proyectos de revisar la Ley de Defensa para habilitar la participación de los militares (Sain, 2002). Esta posición era compartida por el jefe del Ejército Brinzoni quien argumentó que "por razones ideológicas y de nuestra historia, posiblemente justificadas en el pasado, hemos artificialmente diferenciado entre amenazas externas e internas. Esto no es así" («Reflotan la idea de unificar las áreas de Defensa y Seguridad», 2002).[101] El objetivo tanto del ministro como del General era la confección de un superministerio que unificara Defensa y Seguridad (Santoro & Braslavsky, 2002).

Por otro lado, el impulso norteamericano en un contexto post 11/S, movía a las Fuerzas Armadas (con apoyo del ministro) a reclamar mayor participación en la capacitación y lucha contra el terrorismo, en especial en la Triple Frontera (Eissa, 2015).[102] Sin embargo, Duhalde optó por ubicar la gestión de estas cuestiones bajo la órbita de Cancillería y ser tajante al declarar que "mientras yo esté al frente del gobierno no se unificarán las funciones de seguridad y de defensa" (Verbitsky, 2002).

A pesar de las declaraciones del presidente y el respeto a los fundamentos del "consenso básico", durante todo el periodo se nota una ausencia de definiciones en torno a la defensa. Como sostiene Diamint (2014, p. 350), Duhalde habilitó una apertura a la autodecisión de las fuerzas que Jaunarena ejecutó sin reservas. Los militares avanzaron ensayando distintas estrategias para recuperar poder y prestigio mientras que los "sectores progresistas" ejercían una "negligencia benigna" (Scheetz, 2002). Estas tendencias comenzaron a mutar progresivamente con el cambio de gobierno en 2003.

[101] Es pertinente mencionar que este diagnóstico también era compartido por la Armada, la cual en un análisis realizado por su Centro de Estudios Estratégicos afirmaba que el Sistema de Defensa Nacional al haber sido "diseñado en 1988 respondiendo a una coyuntura internacional diferente a la actual, frente al nuevo escenario internacional actual, resulta obsoleto" (Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, 2002).

[102] En una presentación ante el Congreso estadounidense, el comandante en jefe del Comando Sur, general Gary D. Speer, sostuvo que grupos como el Hezbollah, Hamas, Al Gama'at al Islamiyya, estaban generando remesas importantes para financiar actividades terroristas gracias a operaciones ilícitas de narcotráfico, tráfico de armas, de órganos, lavado de dinero, falsificación de documentos, contrabando, piratería de software y compact discs nucleadas en el conglomerado urbano de Ciudad del Este (Ferro Rodríguez, 2013).

Con un ojo en el pasado y otro en el futuro

La gestión kirchnerista de la defensa inició con una serie de hitos resonantes que apuntaron a consolidar el poder presidencial. En junio del 2003, el presidente Néstor Kirchner pasó a retiro al 75% del generalato, el 50% del almirantazgo y el 50% de los brigadieres en lo que fue el recorte de las cúpulas de oficiales más drástico desde 1983. Sergio Eissa (2013) sostiene que esta "purga" se vinculó directamente con la voluntad del presidente de poner en el tope de la agenda el castigo a los crímenes cometidos durante el Proceso.

Esta intención se comenzó a materializar en acciones como la anulación del decreto 1581/01 que devolvió a la Justicia la prerrogativa de decidir sobre las solicitudes de extradición realizadas por jueces extranjeros contra miembros de las Fuerzas Armadas. En declaraciones al *Washington Post* Néstor Kirchner aseguraba que "se debían anular las leyes de Obediencia Debida y Punto Final [sin estas] no serían necesarios los procesos fuera del país" (Ginzberg, 2003). Finalmente, y por impulso del oficialismo, el Congreso declaró la nulidad de ambas normas en agosto del 2003.

El cargo de ministro de Defensa, al iniciar el mandato, fue ofrecido a José Pampuro quien, como hemos mencionado, había sido el principal enlace entre Duhalde y los militares. Eximio negociador y de perfil conciliador le tocó, entre sus primeras tareas, ejecutar los pases a retiros de las cúpulas e informar a la plana mayor castrense la reapertura de los juicios («Según el Gobierno, no hay malestar en las FF.AA.», 2003).

En un artículo de Clarín del 11 de agosto del 2003, el ministro Pampuro afirmaba que la Argentina debía "defender y hacer saber que defenderá su enorme patrimonio territorial, su independencia y soberanía". En ese mismo artículo agrega que la defensa nacional excedía el marco de las Fuerzas Armadas y que debía involucrar al conjunto de la sociedad "como sujeto activo de su defensa". Finalmente, el ministro sostenía que

> aspiramos a estar insertos a nivel regional e internacional desde una fuerte identidad que defienda nuestros intereses nacionales [...] En este sentido, la vinculación entre la política exterior y la política de defensa es indisoluble y decisiva en la definición y aplicación de la defensa nacional, basada en la complementariedad de ambas áreas como pilares de la proyección político-estratégica del país. (Pampuro, 2003)

En ese espíritu, la gestión Pampuro fue importante al relanzar el debate en torno a los lineamientos de la política de defensa. A través del decreto 545 del 7 de agosto del 2003, el

presidente Néstor Kirchner aprobó el proyecto "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática" con el "el objetivo de crear un ámbito de debate capaz de propiciar la actualización de diagnósticos, de aportar, de un modo plural y abierto, a la elaboración de un Plan Estratégico de la Defensa Nacional". Para llevar adelante estas discusiones, fueron convocados académicos y especialistas (tanto civiles como militares) del ámbito nacional e internacional.

Los resultados del proceso fueron publicados en diciembre de ese mismo año en el documento llamado "Libro Azul de la Defensa". A pesar de las posturas iniciales de los representantes de las Fuerzas Armadas, en el texto final no figuraban ni el narcotráfico ni el terrorismo como intereses estratégicos de la nación. Asimismo, se sostiene que "el rol fundamental de las FF.AA. en el ámbito nacional es el de preservar la soberanía, la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación, proteger el patrimonio nacional y la vida y libertad de los habitantes" (citado en Eissa, 2015, p. 449).

Estas visiones eran compartidas por el presidente Kirchner quien había sostenido que

> En relación con la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad en gran escala, incluyendo la prevención del terrorismo, las Fuerzas Armadas no son el instrumento idóneo ni por su capacitación ni por su armamento […]. Son las fuerzas de seguridad y policiales las adecuadas para combatir a estas organizaciones delictivas. (Kirchner, 2003, p. 188)

A pesar de estos debates, y medidas que buscaron reconstruir el Sistema de Defensa Nacional,[103] la agenda de Pampuro estuvo dominada por la reapertura de los juicios por las violaciones de derechos humanos en la última dictadura. La falta de definiciones estratégico-militares permitieron a las fuerzas continuar actuando por "inercia", definiendo sus planes y realizando apreciaciones estratégicas que contrariaban la legislación vigente (Eissa, 2015, p. 446).

Un impulso renovado en la gestión de la defensa

Con la llegada de Nilda Garré al edificio Libertador en 2005, y con un claro impulso presidencial, el Ministerio de Defensa comenzó a cobrar un protagonismo mayor en la conducción civil del instrumento militar. Eduardo Cundins (2016, p. 259) sostiene que el

[103] En este apartado vale mencionar varias gestiones que no se llegaron a implementar dentro del plazo de su mandato, como la reforma de la justicia militar, reforma del sistema de formación de los oficiales y la desmilitarización del control del tráfico aéreo comercial.

nombramiento de Garré al frente de Defensa estuvo asociado al objetivo de finalizar la integración de las Fuerzas Armadas al proceso democrático y desarticular los remanentes de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Al reflexionar sobre el control civil de las Fuerzas, la ministra reconoció que el mismo era marcadamente deficitario. En sus palabras,

> Las sucesivas administraciones gubernamentales desde la recuperación de la democracia en 1983 limitaron sus esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio en las condiciones fuera acompañado por una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar. (Garré, 2006, p. 66)

En esa línea, subrayó críticamente que hubo una "delegación" en las Fuerzas Armadas de aspectos centrales de la conducción de la defensa (Garré, 2006, p. 66). Garré, incluso refiriéndose a su antecesor, comentó que en los dos últimos años se había incrementado la capacidad del Estado Mayor Conjunto para conducir operaciones, lo que se evidenciaba con la misión de paz en Haití. Pero remarcaba que "ese proceso se desarrolló 'de hecho' y sin el establecimiento de criterios de orden político superior", exhibiendo las falencias en la conducción política de la defensa (Garré, 2006, p. 67).

Según Diamint (2008a, p. 110), la nueva gestión ministerial se propuso: a) la operativización del marco legal existente y la desmilitarización de competencias civiles; b) la reestructuración de la administración de recursos y de la articulación de ciencia y tecnología; c) la reforma de la capacitación y educación civil y militar e incorporación de las perspectivas de género y de derechos humanos.

En ese sentido, como enumeran Calderón (2016) y Battaglino (2011), durante la gestión de Garré, por un lado, se dispuso la ampliación de prerrogativas ministeriales a partir del año 2006, cuando se centralizó en el Ministerio de Defensa la formulación del presupuesto para las tres Fuerzas (Battaglino, 2011, p. 245).[104] Por otro lado, se estableció en 2007 la Subsecretaría de Formación como instancia orgánica a nivel político para la conducción del subsistema educativo de la Defensa (Calderón, 2016, p. 173). A su vez, se concretó la desmilitarización de organismos dependientes de las Fuerzas que pasaron a la órbita del Ministerio de Defensa (Servicio Meteorológico Nacional, Servicio de Hidrografía Naval,

[104] Hasta ese momento era el Ministerio de Economía quien fijaba las partidas presupuestarias para la milicia, así como su división entre las diferentes fuerzas.

Instituto Geográfico Nacional), del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Administración Nacional de Aviación Civil) y del Ministerio de Seguridad (Policía de Seguridad Aeroportuaria, heredera de la suprimida Política Aeronáutica Nacional) (Calderón, 2016, p. 174).

Atendiendo al objetivo de operacionalizar el marco legal existente, el Ministerio de Defensa reglamentó la Ley de Defensa Nacional a través del decreto 727 del 13 de junio del 2006. En los considerandos del decreto se plantea que se buscaba contribuir a clarificar la posible confusión entre los conceptos de "seguridad interior" y "defensa nacional". Para ello, se dejó en claro que

> el sistema de defensa se orienta estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por Fuerzas Armadas de otro Estado […] 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. (Argentina, 2006a)

A tal efecto, en el artículo 1 del decreto se expresa 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, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 24059 de Seguridad Interior y en la Ley 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. (Argentina, 2006a)

Asimismo, se sostiene 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. (Argentina, 2006a)

Por otro lado, en el artículo 3 se afirma que

> el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior,

> conforme la misma aparece delimitada en la Ley 24059 de Seguridad Interior. (Argentina, 2006a)

A los fines de este trabajo el decreto reglamentario hace mención a las OMPs, y entre otras consideraciones establece que "el sistema de defensa, debe naturalmente integrarse con los compromisos asumidos por la República Argentina para el desarrollo de las operaciones realizadas en el marco de la Organización de la Naciones Unidas" (Argentina, 2006a).

Este impulso normativo se manifestó también en la sanción de la "Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas" (Decreto 1691/06) que tuvo por finalidad explicitar los "parámetros y criterios de la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los principales lineamientos de la Política de defensa nacional y el marco legal y normativo vigente en la materia" (Argentina, 2006b). La Directiva reafirma que las Fuerzas Armadas deben estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente en función de su misión principal de repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado. Este decreto estableció también que la participación militar en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional y el despliegue en las operaciones multilaterales de NU fueran las únicas dos misiones subsidiarias que pudieran incidir sobre el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, así como obtener los niveles necesarios de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión (Garré, 2018). Esta mención señala otro eje fundamental de la política de defensa del periodo, su sujeción a los objetivos de la política exterior del kirchnerismo. Como planteó Néstor Kirchner en 2003 durante el acto del día del Ejército "creo que la política de defensa debe ser una política de Estado […] inseparable de la política exterior de la Nación y como ella debe estar en correcta sintonía con los acontecimientos que caracterizan el mundo actual" (Kirchner, 2003c).

Asimismo, en sintonía con la política regional, este documento introduce el concepto de "planeamiento por capacidades" en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto. (Argentina, 2006b). Otro hito significativo del período fue la elaboración de la primera Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN). Corporizada en la sanción del Decreto n.° 1714/2009, la DPDN fue el resultado de una evaluación solicitada por el presidente al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), siendo esta la primera vez que fue convocado desde la promulgación de la Ley de Defensa Nacional por medio del Decreto n.° 1168/2006.

La DPDN[105] efectúa un diagnóstico del contexto internacional al que define como de "creciente complejidad" y de "una marcada asimetría interestatal". Asimismo, describe a la región sudamericana como atravesada por "una generalizada dinámica de distensión, diálogo, cooperación, concertación e integración" (Argentina, 2009). Por su parte, la DPDN sostiene que la política de defensa del país

> 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. (Argentina, 2009)

Consecuentemente, el documento reitera la decisión de reemplazar el modelo basado en las hipótesis de conflicto por el criterio de planeamiento por capacidades y adoptar una actitud estratégica defensiva como "criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado" (Argentina, 2009). En virtud de lo expuesto, la Argentina concibe su defensa de manera "autónoma" y "cooperativa" (Argentina, 2009). Esto implica la confluencia y complementación de "la propia política de defensa de la Nación" con "la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, regional y global" (Argentina, 2009).

Este documento central fue actualizado durante la gestión de Agustín Rossi a cargo de la cartera en 2014. La nueva DPDN (Decreto n.° 2645/2014), ratificó los lineamientos generales del documento anterior. A su vez, se resaltó la importancia que revestía la protección de los recursos naturales en la formulación de la actitud estratégica defensiva argentina. Finalmente, se puntualizó en la necesidad de realizar en el ámbito nacional y de UNASUR un mayor esfuerzo en materia de tareas de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (Ugarte, 2022, p. 15).

[105] La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) está formada por tres capítulos: en el primero se realiza un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional, que identifica y analiza las tendencias, los riesgos y las amenazas actuales y, también los eventuales para el mediano y largo plazo; en el segundo capítulo se establece la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa y de los lineamientos centrales de la política de defensa nacional, con la descripción general de las acciones destinadas a prevenir o enfrentar los riesgos y amenazas; y en el tercero y último capítulo se determinan los parámetros y los criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas.

La preocupación por la defensa de los recursos naturales se encontraba presente en varios discursos de CFK como aquel brindado en el marco de la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas del 2008. En esa ocasión la presidenta afirmó que

> Yo me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene […], más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártica, de nuestra agua. (Fernández de Kirchner, 2008)

En este periodo, a su vez, se concretó la publicación de dos Libros Blancos de la Defensa (LBD), en 2010 y una actualización en 2015. Ambos documentos, previsiblemente plantean argumentos y diagnósticos similares, siendo que en 2015 muchas de las tendencias señaladas son acentuadas.

El LBD de 2010 parte de una percepción de inestabilidad del panorama de seguridad, destacando cómo el accionar unilateral de las potencias han menoscabado al sistema internacional. A su vez, se señala el creciente reclamo por parte de las nuevas potencias y del mundo emergente, que incluye a la Argentina, por un mayor peso en la gobernanza global a través de foros multilaterales tales como el G20 y bloques como el BRIC (Ministerio de Defensa, 2010). Reforzando esta tendencia, la edición 2015 profundiza sus críticas a la legitimidad y representatividad de las instituciones internacionales tradicionales, y la necesidad de avanzar en su democratización mediante verdaderos "ámbitos multilaterales portadores de gobernabilidad global" (Ministerio de Defensa, 2015, p. 22). En ambas ediciones, los Libros Blancos presentan los aportes del país al sistema de seguridad colectiva de NU, y la cooperación sudamericana en el mismo, como muestras del camino a seguir a nivel global.

En consonancia con la DPDN del 2009 y 2014, los Libros Blancos de 2010 y 2015 resaltan el modelo de planeamiento basado en capacidades. Igualmente, se realza la concepción cooperativa y sudamericana de la defensa al identificar a la protección de los intereses vitales y recursos estratégicos regionales como una tarea colectiva (Ministerio de Defensa, 2010, 2015). Asimismo, los capítulos que mencionan la importancia de la recuperación de la industria militar nacional[106] y las inversiones I+D incluyen sendas secciones que referencian a

[106] Durante los años del kirchnerismo se avanzó en la recuperación de los Astilleros Tandanor y Almirante Storni que conforman el CINAR (Complejo Industrial Naval Argentino). Por otro lado, como señala Calderón (2016, p.176) "se encargan a la empresa INVAP (Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado) el diseño y producción de radares tridimensionales de largo alcance y radares secundarios monopulso en el marco del

la cooperación regional. Por otro lado, si bien las nociones de seguridad cooperativa y la visión de Latinoamérica como zona de paz ya se encontraban presente en el LBD de 1999, en las versiones de 2010 y 2015 percibimos que el elemento regional posee un peso identitario "positivo" mucho más relevante. Finalmente, si en 1999 a Estados Unidos y el Reino Unido se los conceptúa como "aliados" en el siglo XXI se los señala como fuentes de tensiones y amenaza para el país y la región.

A pesar de la importante impronta y dinamismo asignado al área desde la gestión de Nilda Garré en adelante, varios autores señalan (Battaleme, 2014; Corbacho, 2009; Ugarte, 2013) la falta de adecuación presupuestaria para la Defensa, o su inadecuado planteamiento para una política de defensa eficaz (Eissa, 2020). Asimismo, Calderón (2016, p. 180) señala dos tendencias que se observaron durante la gestión de CFK. Por un lado, el empleo asiduo del instrumento militar en tareas de apoyo a la comunidad frente a situaciones de emergencia vinculadas con eventos naturales.[107] Por otro lado, la participación en la Operación Escudo Norte para intensificar la vigilancia y el control de los espacios de frontera frente al ingreso de drogas, la trata de personas y el contrabando, mediante el Operativo Fortín II que involucra a la Fuerza Aérea y al Ejército (Calderón, 2019). En ese sentido, Soprano (2014, p. 17) advierte esta tendencia cuando afirma que en julio de 2013 CFK "puso en suspenso esa fuerte distinción entre misión principal y misiones subsidiarias destacando la relevancia de estas últimas" con la intención de involucrar a las Fuerza en tareas con un impacto más visible e inmediato en la sociedad.

A lo largo de todo este apartado hemos podido observar el desarrollo de un proceso de creciente institucionalización en el gobierno civil de la defensa. Sin embargo, el aspecto más relevante a resaltar para este trabajo es el direccionamiento de la política de defensa, y del instrumento militar, como un vehículo más para fomentar los objetivos de integración regional del gobierno.

---

establecimiento del Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA) (Decreto 1407/2004); se dispone la transformación jurídica, estructural y operativa de la Dirección General de Fabricaciones Militares (Decreto PEN 1076/2006); en 2008 el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR) y la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín se constituyen como polos productivos; en tecnología satelital se crea la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA (AR-SAT SA) a través de la ley 26092 de 2006, se concreta el lanzamiento de los satélites SACD "Aquarius" en 2011 y AR-SAT en 2014, y se da curso al Proyecto del Inyector Satelital Tronador II; por último se debe mencionar la concreción de los proyectos específicos Gaucho y Hornero".

[107] Esto tuvo su correlato institucional con la creación de la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias durante la gestión de Agustín Rossi.

Principales hitos y orientaciones de la política exterior

La construcción de un nuevo modelo de inserción internacional

Una política exterior de emergencia

Como plantea Torres (2010b, p. 35), ni la breve experiencia de Adolfo Rodríguez Saá ni el gobierno de Duhalde tuvieron una agenda de política exterior a priori. Ante el escenario tan convulsionado en el que se hallaba inmerso el país, las relaciones exteriores adquirieron la condición de instrumento esencial para superar el marasmo de la crisis.

El objetivo prioritario de la política exterior del gobierno de Duhalde, en ese contexto, era lograr la "reinserción" de la Argentina en el plano internacional. A tal fin, en el discurso de apertura de las sesiones legislativas, Duhalde propició que se deberían "normalizar las relaciones con la comunidad internacional", y "reconstruir el frente externo", lo que implicaba iniciar las negociaciones para la reestructuración del pago de la deuda con los organismos multilaterales de crédito (García, 2010, p. 400; Sanchez, 2013, p. 121). En esa dirección, se buscó plantear una vinculación con lo internacional antitética a las relaciones carnales del menemismo, al cual el Canciller Ruckauf describió como una "poligamia con los distintos continentes", destacando que "ningún país del mundo puede encerrarse en una sola relación" (Clarín, 2002a). Con este objetivo en mente, las primeras acciones de la Cancillería apuntaron a fortalecer el vínculo con Brasil y repotenciar el MERCOSUR mediante la buena sintonía existente entre Duhalde y Cardoso (Miranda, 2003, p. 72). La llegada de "Lula" al Palacio del Planalto favoreció un acercamiento más estrecho, dado que el nuevo presidente también ubicó al MERCOSUR en un lugar prioritario, lo que le permitió a la Argentina ganar la relevancia que no poseía en la agenda brasileña.

A su vez, la gestión Duhalde buscó restablecer los vínculos económicos con la Unión Europea, y avanzar en una "profundización" de las relaciones con Europa central, Asia y África en pos de encontrar direcciones viables de renegociación de la deuda externa argentina (Gómez, 2018, p. 137).

Sin embargo, a pesar de las acciones y declaraciones de los funcionarios, la principal relación bilateral del periodo tuvo que ser articulada con Washington. Duhalde trató durante su gestión de alejarse de las políticas que implicaban un alineamiento, pero lo cierto es que necesitaba el apoyo norteamericano, teniendo en cuenta que era el socio mayoritario del FMI y miembro

del G7 (Sánchez, 2013, p. 122). La agenda bilateral con Estados Unidos constó de dos vertientes entrelazadas, pero analíticamente diferenciables. El carril económico, donde el tema cuasi excluyente al comienzo de la gestión fue la reestructuración del pago de la deuda externa, conjuntamente con la política de subsidios y el acceso a los mercados norteamericanos de productos argentinos (Míguez, 2013). La dimensión política, que estuvo abocada a medidas diplomáticas como el despliegue argentino en el Golfo y Afganistán, los votos argentinos en NU con respecto a Cuba y el Plan Colombia (Sánchez, 2013, p. 122).

La primera etapa de la negociación con el FMI fue encabezada por el ministro Remes Lenicov quien percibía que el acuerdo se alcanzaría priorizando el elemento político. Esta estrategia fracasó y fue reemplazada por el nuevo encargado de la economía argentina, Roberto Lavagna, quien reconoció el carácter técnico de la negociación, sin descuidar el flanco político. Para esa altura, el FMI había condicionado la asistencia al país a la presentación de un "plan económico sustentable" con un consenso político mayoritario que garantice su cumplimiento y continuidad (Labaqui, 2011).[108] En clara sintonía, Bush había señalado, el 16 de enero del 2002, que el esfuerzo lo debía realizar Argentina y cuando esta alcanzara condiciones de estabilidad, el apoyo internacional llegaría vía organismos multilaterales (Sánchez, 2013, p. 123). Para septiembre del 2002 buena parte de esas condiciones habían sido cumplidas, sin embargo, el acuerdo no se había concretado. No fue sino luego de intensas gestiones políticas[109] las cuáles aprovecharon las diferencias existentes entre los niveles técnicos y los niveles políticos del organismo (así como un cambio en la actitud de la administración Bush), que se pudo arribar a un acuerdo en enero del 2003 (Labaqui, 2011; Simonoff, 2007, pp. 83-84).

La dimensión política del vínculo bilateral contaba con dos puntos importantes, como fueron el cambio de actitud respecto a Cuba y la posición respecto al Plan Colombia.[110] Con respecto al Plan Colombia, Duhalde continuó con la política de la gestión delarruista, de defensa del principio de no intervención, al declarar que no intervendrá a menos que exista un pedido expreso del propio Estado colombiano (García, 2010). Sin embargo, con respecto al voto de condena a Cuba en NU la política se adaptó a factores domésticos y regionales. En 2002 se

[108] Este plan implicaba una serie de "requerimientos", tales como el establecimiento de un tipo de cambio flotante, libre y único; evitar toda restricción al comercio; la aprobación de un presupuesto creíble y realista; sistema tributario orientado al crecimiento; salvaguardar el sistema bancario; fortalecer la posición fiscal; política monetaria restrictiva y reestructuración de la deuda pública (Labaqui, 2011).
[109] Coronadas en declaraciones emitidas por diversos foros multilaterales como la XII Cumbre Iberoamericana (2002) y la Segunda Cumbre de Presidentes de Sudamérica (2002).
[110] Los aspectos más estrictamente relaciones a cuestiones de seguridad internacional son tratados más adelante.

optó por condenar a Cuba, para congraciarse con Estados Unidos manteniendo la política de la Alianza. Al año siguiente, no obstante, Argentina se abstuvo e indicó que dicha decisión se debía a una política concertada con Brasilia. En ambos casos, la posición argentina se utilizó como moneda de canje en temas políticos, diplomáticos y estratégicos, pero la situación política interna imposibilitaba llevar adelante medidas tan asociadas a la etapa neoliberal que había colapsado (Míguez, 2013, p. 251).

El interinato de Duhalde estuvo signado por la coyuntura y eso motivó una agenda exterior pragmática. Para Miranda (2003, p. 70) en esta gestión pueden distinguirse dos aspectos: la tensión que se dio en la conducción diplomática, entre lo que era estar sujeto a la presión externa y lo que era la "utilización del ámbito internacional para satisfacer objetivos de política doméstica"; y "el único indicio de racionalidad que tuvieron las relaciones exteriores de la Argentina de esta época signada por actitudes reactivas", representadas por el proceso de negociación de la deuda con el FMI. La firma del acuerdo con el Fondo permitió una posterior etapa de cierto alejamiento de los Estados Unidos que sería continuado por Néstor Kirchner.

Pensar al mundo en argentino…

La presidencia de Néstor Kirchner fue claramente hija de la crisis del 2001-2002. El trauma de esos años seguía ordenando las visiones del gobierno y la sociedad, y como plantean Russell y Tokatlian (2015, p. 238) "la percepción de fracaso completo, vivencia de herencia pesada y sentimiento de declinación tangible fueron el telón de fondo de la etapa kirchnerista en su momento de origen". Las nuevas realidades tanto domésticas como sistémicas crearon las condiciones (y la necesidad) para pensar un nuevo modelo de inserción para el país.

Néstor Kirchner construyó en el pasado menemista al "otro" de su discurso político (Pucciarelli & Castellani, 2019). Así, las políticas exteriores de las administraciones de Menem y De la Rúa, fueron entendidas como continuadoras del legado del Proceso, aliados locales del capitalismo financiero que impusieron "modelos de ajuste que basan la prosperidad de unos en la pobreza de otros" (Kirchner, 2003a) y profundizaron la subordinación económica a través de la toma de deuda y la desindustrialización. El nuevo modelo de desarrollo e inserción internacional se planteó desde sus orígenes en una contraposición directa a ese pasado. Ya en su discurso de asunción Néstor Kirchner adelantaba que "no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones

serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen" (Kirchner, 2003b).

En tal sentido, coincidimos con autores como (Actis et al., 2016, 2017; Laporte, 2020; Simonoff, 2010) al sostener que la política exterior del período buscó concretar un cambio sustancial y estructural de paradigma.[111] La fórmula de "pensar el mundo en argentino, desde un modelo propio" (Kirchner, 2003) implicó sustentar una inserción internacional de fuerte contenido nacionalista basada en una industrialización anclada en la tradición peronista y en los antecedentes del desarrollismo "frondizista" (Simonoff, 2010). De esta manera, las tres administraciones kirchneristas con diferencias, más de estilo y énfasis que de sustancia, plantearon un modelo de desarrollo autonomista con una elevada prioridad del ámbito regional. Esto se manifestó en la definición de la Argentina como un "país en desarrollo" y "latinoamericano" (Bielsa, 2005a, p. 19) que fue sostenida por ambas presidencias.

Los principios del autonomismo "puiguiano", pueden percibirse ya desde la plataforma electoral del 2003 cuando se planteaba que "la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado" (Frente para la Victoria, 2003). Más tarde, Kirchner afirmó que "ninguno de nuestros países es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional ante los fuertes vientos que caracterizan a la globalización" (Kirchner, 2004a). Desde esta perspectiva, se incentivó la conformación de bloques regionales fuertes para ampliar los márgenes de maniobras e insertarse autonómicamente en el sistema internacional. Por otro parte, los conceptos de "unidad latinoamericana" o "patria grande" fungieron de argamasa dentro del discurso regional. En contraposición de la identidad occidental recuperada por el menemismo, Kirchner y CFK definieron al país como un orgulloso miembro de la "patria grande", una nación cada vez más latinoamericana-sureña y menos europea-occidental (Russell & Tokatlian, 2015, p. 245). Como planteó CFK en 2011

> [viramos] estratégicamente la dirección de nuestra economía y de nuestra mirada. La volvimos a casa, la volvimos al continente, a la América del Sur, al MERCOSUR, porque sabemos que aquí, que, en la integración regional, está una de las mejores defensas que podemos tener contra un mundo difícil y plagado de desafíos que debemos enfrentar. (Fernández de Kirchner, 2011b)

[111] Esta visión es contrapuesta por un grupo de autores (Llenderrozas, 2016; Miranda, 2012; Russell & Tokatlian, 2015) quienes confluyen en afirmar que la política exterior del kirchnerismo fue una "variable de ajuste en un denodado esfuerzo por acumular capital político interno" (de la Balze, 2010, p. 123).

Consecuentemente con estos valores, el kirchnerismo apostó "a un mundo de equilibrios multipolares" ya que "ese es el mejor hábitat para un país que quiere recuperarse después de un derrumbe como el nuestro" (Bielsa, 2005b). La crisis financiera del 2008 intensificó esta percepción y en consecuencia la orientación de la política exterior. Las imágenes del derrumbe de los mercados centrales señalaban, en el imaginario kirchnerista, el declive de un orden internacional liderado por Estados Unidos y Europa. De tal manera, se preconizaba el surgimiento de un nuevo ordenamiento multipolar que exigía "un nuevo modelo de abordaje en las relaciones entre los países" (Fernández de Kirchner, 2013a) en el que "sería necesario revisar el funcionamiento de las instituciones en general de Naciones Unidas y en particular del Consejo de Seguridad que responden a una lógica diferente" (Fernández de Kirchner, 2013b).

Estas definiciones se conjugaron con críticas al orden de Bretton Woods, al que se percibía como "claramente sesgado en contra de los países en desarrollo" (Bielsa, 2003b) provocando numerosas inequidades que podrían superarse potenciando el multilateralismo. En este punto, desde el gobierno kirchnerista se diferenciaron los efectos negativos de la globalización (asociados a la expansión del capitalismo financiero) de aquellos positivos. Tanto para Néstor Kirchner como CFK, la expansión de los canales de comunicación y el ascenso de esa globalidad (en conjunción con la multipolaridad) ensanchan los márgenes de acción externa con los que cuentan los Estados. Las oportunidades que brinda este mundo interconectado aumentan la variedad de vínculos que puede establecer y profundizar la Argentina, en pos de garantizar el interés nacional, definido en términos de desarrollo económico (Actis et al., 2016, p. 192).[112] En palabras de CFK:

> una cosa es la interdependencia, una cosa es la conectividad y la otra cosa es subordinación a críticas, a políticas que no responden a los intereses de cada país. […] nosotros pretendemos: integrarnos al mundo […] desde nuestros propios intereses, desde nuestro propio modelo y articular con otros países que también tengan la misma percepción. (Fernández de Kirchner, 2015)

[112] Es importante recuperar la aclaración que desarrollan Actis et al (2016, p. 192), al plantear que "si bien es cierto que durante la etapa menemista también existió una visión del interés nacional vinculado al desarrollo económico, de acuerdo con los preceptos del realismo periférico, las disidencias en cómo se interpreta la noción del desarrollo son sustanciales. Mientras que la lectura del desarrollo en la década de los noventa era percibida como ciudadano-céntrica, en donde el mercado tenía el rol de asignar los recursos para garantizar el bienestar individual, en la primera década del siglo XXI se vuelve a pensar al desarrollo desde una noción estado-céntrica, de ahí el regreso del concepto de modelo de desarrollo en la retórica gubernamental. No es el mercado quien garantiza el desarrollo, a partir de un rol activo del Estado se puede conseguir un bienestar en clave nacional"

Para poner en práctica estas concepciones las administraciones kirchneristas llevaron adelante una revalorización de los vínculos con el Sur global. En esa línea, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner buscaron generar sinergias con naciones pares y potencias emergentes de manera tal de impulsar a nivel internacional los intereses del país. Carla Morasso señala que de esta manera se buscaron

> consensos con los países del Sur en instancias previas a las reuniones del G-20, tales como la convocatoria realizada junto con Brasil en noviembre de 2011 para coordinar posturas entre los Ministros de Economía de la UNASUR antes de la Cumbre de Cannes, o la posición común adoptada junto al grupo BRICS en abril de 2012 para asistir a la Cumbre de Ministros de Comercio. (Morasso, 2016, p. 15)

La conjunción de todo lo planteado hasta ahora nos brinda las orientaciones principales de la cosmovisión kirchnerista con relación al sistema internacional. Sobre estos fundamentos, y siguiendo el planteo de María Elena Lorenzini (2012), podemos argumentar que la estrategia de inserción internacional del país se orientó a consolidar un modelo "neodesarrollista" mediante la diversificación de los mercados de exportación. Por otro lado, las prioridades de políticas se ubicaron marcadamente en la región, más tarde acotadas a la subregión sudamericana, dado que los principales vínculos se forjaron en torno a MERCOSUR, Brasil, Chile, Bolivia y Venezuela. Finalmente, y como sostiene Actis et al. (2016, p. 194), se matizó el alcance de la política exterior con actores extra regionales (Estados Unidos, China y Europa) en respuesta a temas e intereses puntuales de la agenda externa.

En sintonía con estos valores y la ruptura con el legado menemista podemos identificar, como muestra de la política exterior del periodo, el renovado impulso en el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas. Partiendo desde posiciones autonomistas se discontinuaron políticas en los ámbitos ictícolas e hidrocarburíferos que beneficiaban al desarrollo económico-financiero del gobierno británico en las islas. La estrategia, sintetizada por el mismo Néstor Kirchner en el 2003, fue plantear la necesidad de "volver a multilateralizar y a las políticas de alianzas, así como incrementar nuestra permanencia e ingreso en foros internacionales para conseguir apoyos" en una cuestión "inclaudicable" para la Argentina (Kirchner & Di Tella, 2003, p. 188). A lo largo de los años, las tres administraciones kirchneristas llevaron el reclamo argentino a todos los foros en donde participaron y se procuró gestionar el apoyo del Sur Global para la causa nacional. Específicamente en la región, espacio privilegiado de la política internacional del periodo, este apoyo se transformó en políticas concretas.

Finalmente, a la hora de describir el estilo de gestión, ha existido cierto consenso entre los académicos en torno al carácter verticalista del manejo de la política exterior (un reflejo del estilo de conducción político doméstico kirchnerista). Como han descrito Gómez (2018, p. 168), Llenderrozas (2016, p. 256) y Simonoff (2010) las decisiones relevantes estuvieron concentradas en manos del presidente y su entorno más cercano, lo que hizo que los estamentos burocráticos de la Cancillería tuvieran un rol menor en las decisiones y en la definición de las acciones externas.

Los años de Néstor Kirchner

Al asumir el gobierno, la percepción predominante en el palacio San Martin era que el contexto internacional no era particularmente propicio para el país. El Canciller Rafael Bielsa describía un panorama complicado debido a

> las crecientes dificultades de acceso a los mercados de los países desarrollados, la poca vitalidad de las rondas de negociaciones globales, el peso de la deuda en los países latinoamericanos y los legítimos reclamos sociales en un contexto de bajos niveles de financiamiento internacional. (Bielsa, 2003a)

En ese contexto desfavorable, la política internacional se abocó, casi con exclusividad en el periodo 2003 a 2005, a reestructurar la deuda externa con los organismos multilaterales y bonistas privados. Este condicionante delineó los carriles por los cuales transitaron los vínculos con Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil (Miranda, 2014b; Nemiña, 2013). Tal como afirma Rafael Bielsa:

> Los principales desafíos consistían en obtener espacios de interlocución internacional, luego del retiro de la "confianza de los inversores", la fuga de capitales y la declaración unilateral de insolvencia para pagar las deudas contraídas del gobierno de Adolfo Rodríguez Saá. Esto iba de la mano con prestar todo el apoyo diplomático que necesitase el plan de reestructuración de la deuda en default, un desafío inédito por la magnitud y por la heterodoxia del planteo del gobierno de Néstor Kirchner y su ministro de Economía Roberto Lavagna. El contexto debía hacer énfasis en fortalecer las relaciones con Sudamérica y con Latinoamérica. (citado en Miguez, 2016, p. 5)

Respecto a este tema, el gobierno argentino llevó adelante una estrategia para los organismos multilaterales y otra con los tenedores de bonos. Por un lado, se elevó un fuerte discurso crítico ante el FMI y el Banco Mundial donde se sostuvo categóricamente que "el crecimiento

desmesurado de esa deuda se aceleró y fue posible como consecuencia de un programa macroeconómico inviable, pero porque fue sostenido y financiado durante muchos años por los organismos multilaterales" (Kirchner, 2004b). De la misma manera, se repudió el inadecuado manejo de la crisis debido al "enfoque ortodoxo que se le quiere dar al tema de la deuda" gracias al "predominio del componente ideológico en las políticas de los organismos internacionales de crédito" (Kirchner, 2005). No obstante, la Argentina cumplió estrictamente los cronogramas de vencimientos con ambas instituciones, coronando el proceso con la cancelación, en diciembre de 2005, de la totalidad de la deuda con el FMI.

Por otro lado, con respecto a los bonistas, la estrategia se organizó en torno a una ambiciosa y heterodoxa reestructuración con una significativa quita de capital. La operatoria del canje, encabezada por el ministro Lavagna, se concretó en marzo de 2005 con un nivel de aceptación final del 76,15% del monto de deuda en situación irregular y fue considerado un proceso de negociación exitoso (Fernández Alonso, 2006). A pesar de la "victoria", el 24% remanente de los acreedores privados generaría a largo plazo complicaciones financieras sustanciales al país.

A lo largo de este complejo proceso, las relaciones con los Estados Unidos fueron descriptas por la Casa Rosada como "de cooperación sin cohabitación" (Granovsky, 2003) en los contornos de una "una relación seria, amplia y madura" (Kirchner, 2003b). Durante esos años el presidente argentino buscó "desarrollar el vínculo bilateral a partir de una posición equilibrada que no oscilara entre posturas aislacionistas o de confrontación" (Torres, 2013, p. 115) propiciando un "necesario entendimiento mutuo" (Miranda, 2018, p. 132). De tal modo, Néstor Kirchner procuró no enunciar críticas directas a Washington y orientar su retórica contra los organismos multilaterales de crédito y al sistema financiero (Miranda, 2018, p. 132).[113]

Esta posición del país cambiaría luego de la IV Cumbre de las Américas desarrollada en Mar del Plata en noviembre del 2005. La culminación del proceso de reestructuración de deuda y salida del default, el crecimiento acumulado a lo largo de los años y la contundente victoria en las elecciones legislativas de octubre incidieron en que Néstor Kirchner ya no reparase tanto en la necesidad de tener una buena relación con los EE.UU. Como plantean Llenderrozas

[113] Junto con estas "estrategias discursivas", el gobierno argentino materializó algunas medidas legislativas que eran del agrado de Washington (Miranda, 2018, p. 132): la ratificación en marzo de 2005 de la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, así como en 2006, la modificación de la ley contra lavado de dinero (ley Carrió).

(2016) y Clemente (2014) el repudio al proyecto del ALCA y el apoyo a la "contra-cumbre" encabezada por Hugo Chávez supuso el comienzo de una etapa de alejamientos y "desencuentro consentido" entre ambos países (Miranda, 2018, pp. 132-133).

En relación con Europa, la política exterior estuvo enmarcada por las tensiones con los países con inversiones consolidadas desde los años 90, como era el caso de España y Francia,[114] y la relación con aquellos países que tenían tenedores privados de deuda argentina, como Alemania e Italia, que se vieron en la obligación de defender esos intereses (Laporte, 2020, p. 12). Como señalan Actis et al. (2016, p. 208) la decisión del gobierno de Néstor Kirchner de no ceder ante los reclamos de muchos mandatarios europeos no sólo obedeció a una valoración política en relación a la defensa de la soberanía nacional, sino al rol secundario que tenían las inversiones extranjeras directas en su modelo de desarrollo.

Como hemos mencionado previamente, la integración regional fue un objetivo prioritario y era percibida como "la mejor respuesta estratégica" a los desafíos sistémicos (Kirchner, 2006). En ese marco, el MERCOSUR fue configurado como "el eje central de la proyección de las acciones no sólo económicas sino también políticas institucionales y sociales de nuestro país hacia la región" (Kirchner, 2007a), así como para la articulación de las negociaciones con otros bloques comerciales y la OMC (Simonoff, 2010).

En paralelo, Buenos Aires buscó continuar fortaleciendo el vínculo bilateral con Brasilia. La estrategia apuntaba a reforzarse al abrigo de la política exterior brasilera en tanto que Itamaraty constituía una alternativa viable para ejercer algún tipo de influencia a nivel regional (Miranda, 2015). Un ejemplo de ello fue la modificación de la estrategia de negociación del país en la OMC reemplazando al Grupo Cairns por el G-22, así como el apoyo a la iniciativa brasileña sobre las modalidades en torno a las cuales negociar la integración continental, afirmando además la unidad del MERCOSUR (Sujarchuk, 2016, p. 14). Sin embargo, a pesar de las coincidencias, desde 2005 comenzó a consolidarse en Argentina una creciente desconfianza en torno a la preeminencia regional de Brasil. En este sentido, podemos identificar tres cuestiones sobre las que emergieron tensiones entre Buenos Aires y Brasilia: las diferencias en la modalidad de una eventual ampliación del Consejo de

[114] Las tensas negociaciones con la francesa Suez, y su posterior retiro del país, causó asperezas con Francia y la suspensión de la visita del presidente Chirac, en el marco de una gira que sí incluyó a otros Estados vecinos (Llenderrozas, 2016, pp. 255-256). Otros casos relevantes fueron el de Marsans-gobierno de España (2006) y el de Telecom-gobierno de Italia (2009) (Cabezas, 2010). Estos reclamos fueron presentados ante el CIADI y representaron una fuente de conflictos durante buena parte del periodo.

Seguridad de NU,[115] la actitud brasilera en las negociaciones argentinas con el FMI (Laporte, 2020, p. 12) y la preferencia de "Lula" al uso de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y luego de la UNASUR, como marco político regional en detrimento del MERCOSUR (da Silva, 2016; Torres, 2010a).

El escepticismo de Buenos Aires respecto al rol que Brasil estaba jugando en la región, llevaron al país a deslizarse hacia Caracas (da Silva, 2016; Simonoff et al., 2010, pp. 49-50) con la cual se estructuró una relación de comercialización energética y obtención de financiamiento a tasas "superiores a las que se hubieran obtenido de los organismos financieros internacionales" (Llenderrozas, 2016, p. 255). En 2004 se firmó con este país un Convenio Integral de Cooperación, lo que provocó un crecimiento exponencial del intercambio comercial. En esta línea, el gobierno de Chávez fue útil como contrapeso en la relación con Brasil, como fuente de financiación a través de la compra de títulos públicos argentinos, como pivote en la relación con los Estados Unidos y como relación estratégica para la construcción de un espacio regional con proyección como la UNASUR.

La proyección internacional de Cristina Fernández de Kirchner

El cómodo triunfo de CFK en las elecciones del 2007 por un 45.29% de los votos le brindaron al nuevo gobierno un importante manto de legitimidad. Estos guarismos auguraban no solo la continuidad del modelo kirchnerista, sino también, un margen de maniobra mucho mayor al que había tenido su esposo cuando asumió 4 años atrás. De esta manera, CFK tomó posesión del cargo en un contexto de mayor respaldo doméstico, una economía sustancialmente más ordenada y un sistema internacional más tendiente hacia la multipolaridad que en 2003.

Como plantean Busso (2010, pp. 272-273) y Colonna (2007) durante su mandato como senadora por la provincia de Buenos Aires, CFK mostró un mayor interés y predisposición por las cuestiones internacionales. Esto ilusionó a varios actores locales y foráneos con que su gobierno contaría con un perfil más internacionalista, menos confrontativo y más proclive al respeto de la institucionalidad que el de su esposo (Busso, 2010, pp. 272-273). Pero como argumentó Simonoff (2012) nada en su historia personal daba indicios del cambio rotundo que se deseaba y anunciaba.

[115] La intención de Brasil de conseguir una banca permanente en el CdS fue calificada por Bielsa como "elitista y poco democrática" y el Canciller reafirmó que las modificaciones "no deben hacerse sobre la base de nuevos miembros permanentes sino de bancas rotativas" (citado en Simonoff, 2010, p. 419). En este tema, Argentina junto con México, sostuvieron la propuesta de una banca rotativa regional por cuatro años.

A grandes rasgos, los objetivos de fortalecer el modelo de desarrollo de corte industrialista sostenido en una política exterior autonómica y latinoamericanista continuaron siendo los fundamentos de la inserción internacional kirchnerista (Sujarchuk, 2016, p. 31). Empero, se percibe una mutación en torno a las formas y la escenificación del discurso que dan cuenta de un tono más radical y confrontativo. Alejandro Simonoff (2012, p. 5) identifica 3 sucesos que operaron como catalizadores de este cambio: el "valijagate" que involucró a la Argentina, Venezuela y Estado Unidos; la "crisis del campo"; y la crisis de las "*subprime*".

A los pocos días de haber asumido CFK se produjo el incidente por la valija del venezolano Antonini Wilson,[116] lo que generaría acusaciones cruzadas entre el gobierno nacional y Estados Unidos. La evolución de la causa en la ciudad de Miami llevó a la cancillería a emitir un duro comunicado en el que denunció el "uso indebido de una causa con fines políticos subalternos" (La Nación, 2008b). La embajada norteamericana, por su parte, ratificó la "independencia de la justicia norteamericana" respecto de su gobierno y afirmó que en Washington seguían "completamente comprometidos con la relación bilateral exitosa" con la Argentina, no obstante de reconocer que existían "tensiones" en la relación (La Nación, 2008a).

Las secuelas de la crisis producida por la sanción de la Resolución n.º 125 quebraron la coalición de gobierno heredada del duhaldismo. A nivel político, el modelo de país impulsado por el gobierno, y por lo tanto su estrategia de inserción internacional, fueron puestos en entredicho. La magnitud de la crisis demandó la plena atención de CFK al ámbito doméstico y las fracturas dentro del ejecutivo implicaron la suspensión de compromisos externos de la presidenta (Busso, 2015, p. 290). Todo lo anterior no solo elevó la polarización política interna, sino que afectó también la estrategia para la consecución de márgenes de maniobra que el gobierno buscó frente al mercado internacional (Simonoff, 2010, p. 441).

Por último, la crisis financiera reforzó las convicciones de CFK respecto a la forma en que debía conducirse y regularse el capitalismo al cual calificó de "anarco-capitalismo financiero total" (Fernández de Kirchner, 2011a). Durante la Primera Cumbre de Líderes del G20 la primera mandataria declaró que "estamos no sólo ante un problema financiero sino frente a un

[116] El episodio se inició cuando Guido Antonini Wilson, un empresario venezolano, arribó al país el 4 de agosto del 2007 con una valija conteniendo 790.550 dólares que no habían sido declarados al ingresar al territorio argentino y que fueron decomisados. Antonini Wilson dejo el país pocos días después y colaboró con una investigación del FBI en Miami contra supuestos agentes venezolanos. El impacto mediático del caso gano vuelo al realizarse acusaciones desde Estados Unidos que el dinero estaba destinado a financiar la campaña electoral de CFK (Forero, 2007).

fin de modelo económico y político que pregonaba la falta de controles como concepto" (Miguez, 2008). En ese sentido, la presidenta elevó en diversos foros multilaterales un discurso muy crítico hacia las naciones desarrolladas, señalando su responsabilidad y errores en torno a las causas y efectos de la crisis.

> Si quienes lideran el mundo, porque han querido liderarlo también, no dan soluciones claras y concretas sobre el sistema de regulación financiera, […] no controlan qué hace cada banco de inversión, lo que hace cada calificadora, lo que hace cada movimiento de Bolsa, esto no se va a solucionar. (Fernández de Kirchner, 2011a)

Esta crítica implícita hacia la política de Estados Unidos fue compensada con ciertos acercamientos, igual que en la gestión anterior, como la lucha contra el terrorismo (fundamentalmente por la investigación judicial en la causa de la Embajada de Israel y la AMIA) y la defensa de los derechos humanos y la democracia (Simonoff, 2010, p. 442). La llegada al poder de Barack Obama generó esperanzas de un mayor acercamiento entre ambas naciones, sin embargo, la nueva administración demócrata no propició cambios sustanciales en la relación (Míguez, 2016; Miranda, 2018; Morasso, 2016). En tal sentido, el vínculo bilateral con Washington se caracterizó por una dinámica permanente de crisis-intento de recomposición.[117] Específicamente, Busso plantea que

> los vínculos bilaterales tuvieron la siguiente dinámica: a- se producían situaciones de tensión (crisis) ligadas a diferencias de índole política, económica y estratégico militar; b-cada una de ellas fue seguida por contactos y/o negociaciones a nivel ministerial o presidencial que pretendían acercar a las partes (intento de recomposición), sin que ello implicase por parte de Argentina optar nuevamente por políticas de alineamiento; c- esta dinámica no conducía a la ruptura porque ambas partes siempre eligieron restablecer, al menos, un nivel de cordialidad mínima y, además, porque en el ámbito multilateral nuestro país no optó por un perfil de voto anti-estadounidense (Busso, 2014, p. 51).

[117] Algunos de los puntos más relevantes del vínculo bilateral fueron: el secuestro de equipos militares sensibles en el aeropuerto de Ezeiza en 2011; el retiro de Argentina del Sistema General de Preferencias por parte de los Estados Unidos en 2012; las demandas cruzadas en el ámbito de la OMC; las críticas argentinas ante la postura norteamericana en el golpe en Honduras en 2012; la continua presencia y actuación de la IV Flota; entre otros. Para mayor detalle ver Busso (2010; 2014).

Sin embargo, en junio del 2014 la victoria judicial de los llamados "fondos buitres" marcó un punto de "no retorno" en el vínculo bilateral.[118] El rechazo del planteo argentino en la Corte Suprema de los Estados Unidos, arribó en un complicado momento financiero del país. La incipiente restricción externa (que se manifiesta con mayor fuerza desde 2012) había llevado a la administración de CFK a perseguir la denominada "agenda del crédito" y en tal sentido asumió una actitud más dialoguista con los organismos financieros internacionales y otros actores del mercado (Actis et al., 2017, p. 56).[119] Sin embargo, el triunfo de los "fondos buitres" clausuró la posibilidad del retorno argentino al mercado de capitales (Cantamutto & Féliz, 2021; Rapoport, 2014; Santarcángelo & Padín, 2022). El vínculo bilateral con Washington se vio afectado, dado que la Casa Rosada consideraba que el gobierno norteamericano no había hecho todo lo posible para interceder por la posición argentina (Busso, 2014; Valenzuela, 2016).

Esta nueva condicionalidad externa llevó al país a profundizar su vínculo con la República Popular China ya no solamente por la vía del canal comercial sino también en el eje financiero (Vadell et al., 2016). Mediante la firma de un acuerdo, en julio del 2014, entre el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Banco Central chino se habilitó un *swap* de monedas locales equivalentes a 11 mil millones de dólares. Este respaldo de divisas le permitió al gobierno de CFK consolidar reservas internacionales y afrontar las necesidades de su último año de gestión (Almeida Gentile et al., 2015).

Conceptualmente este acuerdo fue coherente con la concepción del orden mundial emergente luego de la crisis financiera que esgrimió el kirchnerismo. Como hemos planteado anteriormente, el gobierno consideraba que la era de la hegemonía occidental comenzaba a llegar a su fin luego de la crisis del 2008. Partiendo desde la percepción de que Beijing y

[118] Luego de un nuevo canje de deuda realizado en 2010, solamente un 7% de los acreedores seguían conservando bonos argentinos en default. Entre ese pequeño grupo de acreedores se encontraban los "*holdouts*" o "fondos buitres" dedicados a adquirir títulos de deuda de países con dificultades a precios sumamente bajos, producto obviamente del riesgo de impago que entrañan, para luego una vez producido el default, judicializar la disputa y reclamar por el 100% del valor del título en cuestión (Val, 2017). La demanda de estos fondos fue presentada ante el juez Thomas Griesa en Nueva York, quien en 2012 emitió un primer fallo favorable para los mismos. Argentina apeló la decisión ante la Corte Suprema de los Estados Unidos y logró recibir el apoyo político del G 77, la UNASUR, los BRICS, la CELAC, incluso del FMI y más de 80 países (entre ellos Gran Bretaña, Bolivia, Estados Unidos, Venezuela, Chile, Uruguay, Ecuador, Italia, Brasil, Suiza, Perú, Rusia) (Diario Registrado, 2014).

[119] Argentina ensayó un acercamiento con el FMI a los fines de acordar la confección de un nuevo índice de precios al consumidor. Asimismo, en 2013 llegó a un acuerdo con cuatro empresas que tenían fallos favorables con sentencia firme en el CIADI y una quinta que había litigado en el marco de la Comisión de las NU para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (Actis et al., 2017, p. 56). Por otro lado, en 2014 Argentina regularizó finalmente su deuda con el Club de París y pactó la indemnización a la española Repsol por la nacionalización de YPF.

Moscú jugarían un rol importante en un nuevo mundo multipolar que contaría con su centro de gravedad en Asia, el gobierno de CFK buscó profundizar las relaciones con China y Rusia.

En cuanto a la relación con el país asiático, ésta fue considerada prioritaria por el gobierno. En este sentido, el mercado chino no sólo resultó un factor clave en la reactivación económica de la nación post crisis de 2008 (actuando como moderador de la caída de la demanda global de commodities a través de las compras de soja y otros productos del complejo oleaginoso) sino que, además, fue clave en la generación de los ingresos fiscales necesarios para afrontar compromisos financieros externos (Cesarín, 2010; Oliva, 2017).

Por otro lado, Beijing y Buenos Aires han manifestado posiciones concomitantes en foros internacionales como el G20, el G77+China y NU. En 2015, CFK resaltaba estas coincidencias al mencionar que ambas naciones compartían "posturas similares en cuanto a la necesidad de reformas del Consejo de Seguridad, en cuanto a la necesidad de reformas de organismos multilaterales de crédito" (Rodríguez, 2015). Estas posturas compartidas se extendían también a los principios de no intervención en asuntos internos, integridad territorial, soberanía, e igualdad de los Estados, así como a los acuerdos básicos sobre experiencias históricas vinculadas al colonialismo (Hong Kong y las Malvinas) (Cesarín, 2010). Sin embargo, el vínculo terminó profundizando una inserción internacional basada en la venta de unos pocos productos primarios, con un creciente déficit comercial, reflejando un esquema de centro-periferia (Bolinaga, 2015; Miranda, 2014a; Slipak, 2015).

En cuanto a las relaciones con Rusia, éstas gozaron de su mejor momento en décadas, aumentando considerablemente su densidad tanto a nivel bilateral como multilateral (López & Lippi, 2016). Con este país se alcanzaron acuerdos en áreas como el gas, el petróleo, la energía nuclear y la hidroeléctrica. A su vez, Rusia apoyó a la Argentina en la causa Malvinas y en la renegociación con los tenedores de bonos de deuda, mientras que Buenos Aires se abstuvo de condenar la anexión de Crimea en las NU (Laporte, 2020, p. 11). A pesar, de este acercamiento la relación con Moscú nunca alcanzó los niveles de densidad y centralidad que representó el vínculo con China.

En esa concepción multipolar del mundo, Latinoamérica representaba para CFK un rol fundamental, "el lugar en el que debíamos desarrollarnos y crecer" (Agencia Paco Urondo, 2011). A pesar de que se percibe una estrecha continuidad con la posición del gobierno de Néstor Kirchner, la dinámica subregional mutó a lo largo de los años. La dimensión multilateral de la integración regional estuvo marcada por el surgimiento de la UNASUR y la

prioridad que le otorgó Brasil a la misma, en detrimento del MERCOSUR. Como sostiene Miranda (2015) la política regional argentina fue absorbida por esta construcción sudamericana brasilera y el país se vio compelido a una estrategia de *bandwagoning* de las propuestas de Brasilia (Creus, 2014, p. 65). Según Cortés y Creus (2010), la relación estuvo atravesada por el dilema no resuelto entre la necesidad que representa política y económicamente Brasil para el país y la desilusión del gobierno frente a la renuencia de Brasilia a compartir espacios de poder. De esta forma, según ambos autores, durante el gobierno de Cristina Fernández la relación con Brasil estuvo marcada por las convergencias "respecto al abordaje de algunas cuestiones regionales, aspectos coyunturales relativos a la integración, así como también en torno a lecturas sobre el origen de la crisis financiera internacional" (Cortés & Creus, 2010, p. 371) y las divergencia en torno a aspectos estructurales relativos a la integración y cuestiones comerciales relacionadas a las negociaciones en la OMC en la Ronda de Doha.

Esta situación se vio agravada ante el fracaso de la construcción del vínculo con Venezuela como vértice alternativo a Brasil que se aceleró luego del 2008 (Busso, 2016; Francini, 2020; Miranda, 2015). A pesar de las insuficiencias presentadas como financista y las tensiones internas generadas por este alineamiento, Argentina siguió valorando la relación con Venezuela. En ese marco, entendió que la combinación de sus necesidades y las aspiraciones de Chávez era apropiada para reforzar sus diferencias con el gobierno norteamericano en algunos temas, como así también para cuestionar a los medios multilaterales de crédito (Miranda, 2015; Simonoff, 2010).

A lo largo de este apartado hemos podido realizar un breve *racconto* de la política exterior argentina desde el 2003. De esa manera, hemos planteado que los gobiernos kirchneristas concibieron al mundo como un escenario asimétrico de poder y de concentración de la riqueza en desmedro del sur global. Frente a este panorama elaboraron un paradigma de relacionamiento internacional nacionalista, estado-céntrico y neodesarrollista orientado a un desarrollo interno distributivo (Laporte, 2020). En ese marco, la articulación e integración con la región latinoamericana, y sudamericana en especial, jugó un papel fundamental. En el próximo apartado veremos cómo estas características se conjugan en el área de la seguridad internacional, y más específicamente, en su relación con nuestro objeto de estudio, las OMPs.

La seguridad internacional de la Argentina del Siglo XXI

Como hemos desarrollado previamente, el foco central de la política exterior y de defensa de Duhalde se encontró vinculado a la crisis que atravesaba el país. En el ámbito de la seguridad internacional el presidente interino buscó puntos de acuerdo con Estados Unidos mostrando su apoyo a las políticas de seguridad propuestas por los estadounidenses, tanto al combate contra el terrorismo tras el atentado a las Torres Gemelas, como a la promoción de un status jurídico especial para las Fuerzas Armadas de ese país que ingresaran al territorio nacional para llevar a cabo operaciones de entrenamiento (Colombo & Ochoteco, 2005).[120]

En marzo de 2003, ante el unilateralismo de Estados Unidos, el gobierno se negó a participar de la guerra iniciada contra Irak, afirmando la postura antibélica de Argentina. En su discurso ante la Asamblea Legislativa el presidente transitorio fue contundente al afirmar que "no saldrán nuestras tropas a pelear ninguna guerra con Irak", sin embargo, señaló que Argentina "mantendrá la firme posición de condena al terrorismo internacional, pero defendemos la paz y la tarea de las NU y de su Consejo de Seguridad en la crítica situación planteada respecto del desarme de Irak" (Ámbito Financiero, 2003). Por otra parte, el Ejército había informado sobre las complejidades del conflicto y el escenario adverso que enfrentaban las tropas de la coalición (Obarrio, 2003). Como señala Diamint (2014, p. 323) no había incentivos ni recursos disponibles para desplegar en el Golfo.

Sin embargo, la posición del Ejecutivo no fue unívoca ni lineal. En septiembre de 2002, y ante la inminente amenaza estadounidense al gobierno de Saddam Hussein, el canciller Ruckauf había hecho declaraciones ante el presidente George W. Bush en oportunidad de la Asamblea de NU respaldando "el pedido norteamericano de que se cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad y se le dé un ultimátum de semanas a Saddam Hussein" (Clarín, 2002b). Ante las críticas recibidas por dichas declaraciones Ruckauf debió salir a aclarar que "no estamos volviendo a las relaciones carnales. Estamos manteniendo una actitud que Argentina viene sosteniendo invariablemente" (citado en Simonoff, 2005, p. 142).

En el contexto que transitaba la administración es dable pensar que esa primera posición se vinculó con el objetivo del gobierno de llegar al acuerdo con el FMI, que, recordemos, se firmó en enero de 2003, y que el cambio posterior tuviera que ver no solo con haber logrado

[120] A pesar del rechazo legislativo en diciembre del 2002, Duhalde encontró un artilugio legal mediante un decreto que enmarco a los efectivos estadounidenses como "personal técnico administrativo" haciéndoles extensivas las previsiones de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (Diamint, 2014, p. 321).

ya esa meta, sino con la cercanía del proceso electoral (marzo de 2003) y el análisis de un frente interno donde era importante distanciarse de la política exterior menemista (Colombo & Ochoteco, 2005).

De todas maneras, se buscó no desairar completamente a Estados Unidos afirmando que el país continuaría aportando a operaciones de paz. A su vez, Argentina puso a disposición "ayuda humanitaria" tras el conflicto iraquí que consistió en la participación de expertos en armas nucleares, químicas y contaminantes, un hospital desplegable y apoyos médicos especializados. Estos aportes se ofrecieron en tanto y en cuanto se enmarcaran en una acción multilateral con el aval de NU (Colombo & Ochoteco, 2005; Sanchez, 2013).

Néstor Kirchner también utilizó la política de seguridad argentina para tender puentes con Washington. Ya en su discurso de asunción señalaba que "la lucha contra el terrorismo internacional, que tan profundas y horribles huellas ha dejado en la memoria del pueblo argentino, nos encontrará dispuestos y atentos para lograr desterrarlos de entre los males que sufre la humanidad" (Kirchner, 2003b). [121]

No obstante, y coherente con la tradición institucionalista argentina, en septiembre de 2004 ante la Asamblea General de NU afirmó que

> no existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países puede asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad. (Kirchner, 2004c)

Este apoyo discursivo se vio respaldado con acciones de política exterior concretas. Como sostiene Ignacio Frechero (2006, p. 20) existió una amplia "cooperación y convergencia a nivel legal entre ambos países para hacer frente al terrorismo" que se manifestó en la adhesión a diversas convenciones hemisféricas e internacionales sobre la temática. Por otro lado, Buenos Aires intensificó la condena hacia Irán, señalando al país persa como como responsable político de los atentados contra la AMIA (Blinder, 2011). En su discurso ante la Asamblea General de NU Kirchner pidió, en ese sentido, que

[121] Es menester recordar en este apartado que Argentina fue víctima en dos ocasiones de ataques terroristas en su territorio. Las bombas colocadas en la Embajada de Israel (1992) y la mutual AMIA (1994), dejaron cicatrices que aún se encuentran abiertas en la sociedad argentina. En lo que respecta a este trabajo, basta con mencionar que el tema de terrorismo internacional ingresó en la agenda diplomática nacional y debió convivir con los avatares políticos narrados en este trabajo. Si bien un desarrollo más extenso de la temática no es pertinente en este texto, recomendamos ver Blinder (2011) y Ciccone et al. (2017).

> la República Islámica de Irán, en el marco del Derecho Internacional aplicable, acepte y respete la jurisdicción de la justicia argentina, y colabore eficazmente con los jueces argentinos para lograr el sometimiento a juicio de las personas imputadas en aquellos hechos. (Kirchner, 2007b)

Sin embargo, esto no significaba "seguir a ciegas" a los Estados Unidos en todos los ámbitos de la política exterior. Al poco tiempo de asumir Kirchner, Washington consultó a Buenos Aires por el envío de tropas a Irak, ante lo cual el país rechazó el despliegue de militares pero no así "de colaborar con las tareas de mantenimiento de la paz bajo el mandato de Vieira de Mello" (Rosales, 2003). De la misma manera, en agosto del 2006, la Argentina rechazó junto con Brasil el pedido del Consejo de Seguridad de la ONU de envío de tropas al Líbano tras la intervención israelí (Clarín, 2006).[122]

Estas acciones dan cuenta cómo, desde 2003 en adelante, la Argentina ubicó los temas de seguridad internacional en el ámbito de NU y progresivamente más lejos del alineamiento automático. Esta estrategia respondió a una política multilateral que le permitió al país otro tipo de margen de maniobra respecto de Estados Unidos (Míguez, 2016, p. 9). Asimismo, Kirchner planteó que su concurrencia a dicho foro se realizó con el ideal de "revitalizar este ámbito de representación global en la convicción de que ello aportará a la vigencia del Derecho Internacional como instrumento capaz de dirimir conflictos y así poder enfrentar con éxito las amenazas a la paz" (Kirchner, 2007b).

Esta convicción ya se encontraba presente desde el inició de su mandato, vale recordar que en su discurso frente las Fuerzas Armadas ya advertía que

> la necesidad de fortalecer el multilateralismo, la necesidad del fortalecimiento de las relaciones en la región y la aparición de nuevas amenazas a la paz mundial como el terrorismo internacional, deben ser tenidos en cuenta a los fines [de alejar] las rivalidades regionales y vecinales que ocuparon buena parte del siglo pasado. (Kirchner, 2003c)

Este fragmento nos permite traer a colación la dimensión regional de la política de seguridad internacional kirchnerista. Como hemos planteado, la política de Defensa del periodo fue

[122] La Guerra del Líbano del 2006 fue un conflicto armado entre Israel y las fuerzas paramilitares de Hezbollah que ocurrió entre julio y agosto de dicho año. Luego de intensos combates, el impasse militar fue resuelto mediante un cese al fuego patrocinado por NU mediante la Resolución 1701 del CdS el cual expandió el mandato y contingente de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL).

sustentada en la premisa de la derogación de las hipótesis de conflicto, que buscó instaurar un modelo defensivo, autónomo y cooperativo, que tuvo a Sudamérica como área prioritaria de acción y a Latinoamérica como segundo círculo de interés estratégico (Argentina, 2009). En un marco en el cual el gobierno definió que sus Fuerzas Armadas son un instrumento de la política exterior (y por lo tanto implicó la dependencia formal del área respecto a Cancillería) la política regional contó con más dinamismo en la jurisdicción Defensa que en el propio ministerio de Relaciones Exteriores.

Como plantea Emilse Calderón (2016, p. 177), la gestión kirchnerista en la dimensión estratégico-militar de la política exterior implementó varias decisiones con miras a dinamizar los lazos cooperativos con los Estados sudamericanos en el ámbito de la Defensa. En septiembre de 2004, el ministro de Defensa Pampuro, sostuvo la primera reunión preparatoria regional para la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas que se realizaría en noviembre en Quito. La intención del encuentro fue coordinar posiciones con las demás naciones sudamericanas y obtener así mayores niveles de autonomía. En esa ocasión, Pampuro declaró que "la visión de países como Estados Unidos y Canadá con respecto a las Fuerzas Armadas es más de acción policial o de control interno en función a la problemática del terrorismo. Nuestra visión es diametralmente opuesta" (Rey, 2004), exponiendo así la coincidencia alcanzada por los siete países participantes en contra de la propuesta de Estados Unidos.

Más adelante, el gobierno actuó en consecuencia para fortalecer UNASUR como bloque susceptible de consensuar posiciones comunes sobre los asuntos de paz y seguridad internacional. En tal sentido, apoyó la creación del CDS en 2008, participando activamente para concretar sus planes de acción, y propuso la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa en 2009 (Eissa, 2013, p. 10; Merke, 2014). Consecuentemente, incorporó una cuarta tarea subsidiaria a las Fuerzas Armadas ligada a la contribución con el proceso de construcción de un sistema de Defensa subregional (Argentina, 2006b).

En el ámbito bilateral, se destacaron las medidas implementadas con varios países de la región. En primer lugar, la relación con Brasil en materia de defensa fue relanzada luego del enfriamiento del vínculo durante los 90. En noviembre del 2005, durante la conmemoración del vigésimo aniversario de la firma de la Declaración de Iguazú y de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, se firmaron una serie de acuerdos que marcaron la nueva etapa. Respecto al tema de seguridad debemos resaltar el "Acuerdo marco sobre cooperación en el

ámbito de la defensa entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil" que permitió profundizar las acciones cooperativas y revisar los mecanismos de diálogo existentes (Eissa, 2013, p. 8). En segundo lugar, se profundizó la cooperación con Chile, continuando una política iniciada por Alfonsín y sostenida por Carlos Menem. Durante el kirchnerismo se avanzó en el establecimiento de una "Una metodología Estandarizada Común para la medición de los Gastos en Defensa" en 2002 y el fortalecimiento de instancias como el Comité Permanente de Seguridad (Percoco, 2017a).[123] De la misma manera, se articuló la creación de una fuerza conjunta para despliegues en operaciones de paz que desarrollaremos más detalladamente en el próximo apartado.

El contexto más restrictivo que se comienza a configurar a partir del 2011 condiciona los márgenes para la consolidación de un modelo de Defensa con identidad propia en la subregión. Esta tendencia está delineada preponderantemente por el incremento de la tensión en el vínculo Argentina-Estados Unidos luego del incidente de 2011 relativo a la requisa de un avión militar norteamericano en Ezeiza y el declive de la hegemonía de la "nueva izquierda" sudamericana, así como la pérdida de líderes medulares al diálogo subregional como Chávez, Da Silva y Kirchner (Actis et al., 2017, p. 65).

Como plantean Actis et al. (2017, p. 65), durante el segundo gobierno de CFK se exploraron las posibilidades brindadas por actores extrarregionalas buscando acuerdos de cooperación con Rusia y China en 2014 y 2015 y en 2007 y 2012, respectivamente. No obstante, el kirchnerismo no abandonó la promoción de la UNASUR y el CDS como ámbito de diálogo y cooperación. Como detallan Actis et al. (2017, pp. 65-66) entre 2011 y 2015 Argentina fue sede de los Ejercicios Conjuntos Combinado Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz "UNASUR", así como miembro (por intermedio de FADEA) de UNASUR Aero S.A. y coordinador de distintos eventos programados en los planes de acción anuales del CDS. Asimismo, los autores resaltaron que

> el vínculo con Chile se continúa fortaleciendo, destacándose la creación en 2012 del Comité Ad-hoc para la coordinación política en materias antárticas y la primera reunión [del] Programa Bilateral de Cooperación en Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa establecido por el acuerdo de Maipú. Mientras que con Brasil tuvo lugar la declaración conjunta de Ministros de Defensa en 2011 que pone en

[123] Un hito relevante del proceso bilateral es la firma del "Tratado de Maipú" en 2009. En lo concerniente al área de defensa es pertinente señalar que el fraseo del mismo da cuenta de una evolución más allá de "medidas de confianza mutua" hacia un estadio de "medidas de cooperación e integración militar" (Faundes, 2009).

> funcionamiento un mecanismo de diálogo político estratégico a nivel viceministerial; la firma en 2012 […] de convenios dirigidos a incrementar la cooperación mutua a nivel logístico como de instrucción del personal militar en futuras maniobras conjuntas; […] en 2014 la Declaración Conjunta Ministerial sobre la alianza entre las industrias de defensa de los dos países, que culminó en la producción de la aeronave KC-390 de acuerdo con los más altos estándares de calidad. (Actis et al., 2017, pp. 65-66)

En este esquema, las OMPs se convirtieron en una herramienta más de la política internacional de Defensa del país. En tal sentido, mediante diversos despliegues de cascos azules, Argentina buscó profundizar su estrategia de integración regional.

El rol de las operaciones de mantenimiento de la paz en el nuevo modelo de inserción

En el marco de los objetivos apremiantes de la política exterior duhaldista, el gobierno consideró que sostener la participación argentina en operaciones de paz era un mecanismo factible para recobrar legitimidad internacional.

En ese contexto, el ministerio de Relaciones Exteriores había recibido el pedido formal de las NU para que Argentina se integrase a la misión en Afganistán (Simonoff, 2005, p. 140). Como indica Corigliano (2002, p. 4), las condiciones para dicho despliegue eran propicias, ya que la misma era bajo el paraguas de las NU, y además permitía congraciarse con los Estados Unidos en el marco de la negociación con los organismos financieros internacionales

Como señala Simonoff (2005, p. 144) el despliegue argentino de cascos azules durante la administración de Duhalde registró una tendencia a la baja, pasando de seiscientos treinta hombres a quinientos treinta, y de diez misiones a ocho al (al reemplazar aquellas misiones concluidas). En términos generales, notamos una continuidad con la política de De la Rúa en torno a la cuestión ya que la retracción en la participación se explica por los constreñimientos presupuestarios.

> Estaremos comprometidos con las acciones humanitarias que sean necesarias para defender la salud y la integridad de las inocentes víctimas de los conflictos bélicos [...] Nuestras Fuerzas Armadas, que cumplen las tareas asignadas con lealtad y patriotismo con presupuestos exiguos, pero con tal entrega, son respetadas allí donde vayan. Seguiremos manteniendo nuestra presencia en las misiones de paz, dentro de los

> lugares en los que estemos trabajando y con la reducción propia de la austeridad que nos impusimos. (Duhalde, 2003)

El cambio de gobierno, la recuperación económica y las nuevas orientaciones internacionales incidieron en la política argentina hacia las operaciones de paz. Como señalan Sergio Eissa (2015, p. 437) y Paola Di Chiaro (2019), la participación del país en OMPs tomó un nuevo impulso, registrando un significativo aumento de efectivos desplegados en estas misiones. A grandes rasgos, la evolución nos indica un incremento hasta 1028 efectivos, tras el establecimiento de MINUSTAH, para luego descender y estabilizarse en torno a los 800 (Di Chiaro, 2019, p. 96). Asimismo, el kirchnerismo retornó a la práctica de sumarse a nuevas misiones a medida que algunas de ellas iban siendo concluidas por NU. Kirchner resaltó estos cambios en su mensaje a la Asamblea General del año 2004 al señalar que "durante este año hemos duplicado el personal militar y policial acreditado en misiones de mantenimiento de la paz, contando en la actualidad con efectivos argentinos en ocho de las dieciséis operaciones existentes" (Kirchner, 2004c).

Para la administración kirchnerista la participación argentina en OMPs era presentada como un aporte al "mantenimiento de la paz y seguridad mundial" coincidente con los principios de "cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter humanitario y en el desarrollo del respeto de los derechos humanos" (Ministerio de Defensa, 2005, p. 9). Asimismo, estos despliegues mantenían a las Fuerzas "en un estado de aprestamiento y entrenamiento", reforzando la interoperabilidad y brindando "una aproximación a los conflictos llamados asimétricos o de cuarta generación" (Ministerio de Defensa, 2005, pp. 18-19). Junto con el prestigio que ganaba la política exterior al "comprometerse", el gobierno argentino comprendía que se desempeñaba un rol de fortalecimiento al multilateralismo, uno de los nortes del modelo internacional del país.

El 31 de marzo de 2004 se produce un cambio normativo sustancial cuando el Congreso argentino votó la ley marco sobre el Ingreso y Egreso de Tropas (Ley n.° 25880). Esta norma fijó el procedimiento por el cual el Poder Ejecutivo Nacional debe solicitar al Congreso de la Nación la autorización, prevista en el artículo 75 inciso 28 de la Constitución Nacional, para permitir el ingreso de tropas extranjeras y la salida de tropas argentinas del territorio nacional. Como destaca Llenderrozas (2007), esta ley además de establecer los requisitos procedimentales, obliga a transparentar los detalles del tipo de actividad a realizar por los efectivos. De tal modo, el Poder Ejecutivo debe transparentar los fundamentos y objetivos de

la actividad, explicitando los criterios políticos, estratégicos, operativos así como detalles sobre la configuración de la actividad (Llenderrozas, 2007, p. 38).[124] El decreto reglamentario n.° 1157/04, precisa a su vez que solo podrán salir del territorio nacional sin autorización expresa del Congreso aquellos

> efectivos de fuerzas nacionales [que participen] en operaciones de paz establecidas, por la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS, que por su función o naturaleza no constituyen elementos, tales como los observadores militares, miembros de Estado Mayor o Plana Mayor, policía civil y la salida del territorio nacional de efectivos de fuerzas nacionales para participar en operaciones de paz establecidas por la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS que desempeñen actividades que no tengan fines operativos. (Argentina, 2004)

La primera experiencia con esta nueva ley marco se produjo el 18 de junio del 2004 cuando se aprobó la Ley n.° 25.906 que autorizaba el despliegue argentino en Haití. Como plantean Hirst (2007) y Follieti (2005) el tratamiento del proyecto de ley estuvo atravesado por el debate sobre las tareas de seguridad interior que deberían emprender las tropas, independientemente de que "la participación en la MINUSTAH es percibida como un instrumento valorado para mejorar el profesionalismo y sentido de misión de las Fuerzas Armadas" (Hirst, 2007, p. 15). El oficialismo articuló su argumentación a favor del despliegue en las responsabilidades argentinas en el sistema internacional y la preeminencia regional del mismo (Follietti, 2005).[125]

Como argumenta Elsa Llenderrozas

> uno de los factores determinantes de la decisión fue la participación de países de la región en la misión en Haití. La respuesta inmediata de Brasil y Chile demostró un compromiso regional del que Argentina no quiso quedar excluida. Pero a su vez, en la visión de las autoridades argentinas, particularmente del ministerio de defensa, la posibilidad de enviar tropas a una misión de paz integrada por la mayoría de los países

[124] Se consigna la necesidad de informar: lugar, fechas y duración de la actividad, países participantes y observadores, cantidad de efectivos, tipos de equipos y armamento, despliegue de tropas, inmunidad requerida para las tropas, costo y fuentes de financiamiento de la actividad, tanto para los despliegues argentinos como para las tropas extranjeras que ingresen al país.

[125] A pesar de su victoria, el gobierno no logró articular un amplio consenso político en torno a la misión. Como plantea el socialismo, el ARI y los partidos de izquierda con representación parlamentaria criticaron la legalidad de la misión, así como que la misma hubiera sido aprobada bajo el paraguas del capítulo VII de la Carta de NU (Simonoff, 2005, p. 150).

> sudamericanos creaba por sí mismo una instancia de cooperación regional única. […] la posición oficial se centró en destacar que se trataba de una decisión adoptada junto con países que conforman el MERCOSUR y que eran en su mayoría las fuerzas de este bloque regional las que estaban auxiliando a un país de la región […]. (Llenderrozas, 2006, p. 20)

En una declaración de corte autonomista, el ministro de Defensa Pampuro, afirmó que "es tiempo de que América Latina muestre que tiene puestos los pantalones largos" (citado en Llenderrozas, 2006), no siendo esta una decisión compensatoria ante Washington por la posición respecto a Cuba, Irak y la relación con Venezuela. La impronta latinoamericanistas fue resaltada a su vez por el presidente Néstor Kirchner al señalar que la "región asumió el compromiso de ayudar al país más pobre de América a retornar al camino del crecimiento y de la libertad, y garantizar la vía democrática" (Kirchner, 2004c). Sin embargo, como señalan Tripodi y Villar (2005, p. 25) Kirchner consideró la necesidad de no desairar a Estados Unidos, más aún en el marco de renegociación de la deuda externa.

Finalmente, como ha sido remarcado a lo largo de todo este capítulo, la importancia del factor regional como objetivo de política exterior ha sido central para la Argentina. En lo que refiere a las operaciones de paz, se destacaron iniciativas propias con alto impacto regional e internacional: la articulación de la Fuerza de Paz Binacional Combinada Conjunta Argentino-Chilena "Cruz del Sur", fuerzas de despliegue rápido para misiones de paz de las NU[126]; la organización de la Compañía de Ingenieros Argentino-Peruana "Libertador de San Martín", como fuerza dual con capacidad de apoyo a la reconstrucción, saneamiento e infraestructura en misiones de paz; la conformación como miembro fundador, junto a Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay, de la Asociación Latinoamericana de Centro de Operaciones de Paz (ALCOPAZ) abierta a todos los países latinoamericanos, a otros países observadores y a organizaciones civiles y militares.

En este punto resulta pertinente realizar algunas reflexiones en torno a lo desarrollado hasta aquí. La crisis del 2001 abrió para la República Argentina un nuevo ciclo político, claramente diferenciado de aquel de los años 90. A nivel doméstico se produjo un cambio sustancial de la

[126] 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 defensa y seguridad desarrollando una Fuerza de Paz combinada binacional en el corto plazo.

coalición de gobierno, tomando el centro una alianza de las facciones productivas de la economía nacional con un perfil neodesarrollista.

Este reajuste repercutió en los lineamientos generales de la política exterior. Una vez cerradas las negociaciones con el FMI y estabilizada la economía, el kirchnerismo impulsó una política internacional de corte nacionalista, autonomista y latinoamericanista que apuntó a fortalecer instancias multilaterales de gobernanza. La lectura de la emergencia de un mundo más multipolar, en donde naciones del Sur podrían hacer valer su voz de manera colectiva, llevó a Buenos Aires a fomentar vínculos políticos con las potencias emergentes. Emparentado con la reconfiguración del sistema internacional y el crecimiento económico de China, Argentina fue progresivamente alejándose de los EE.UU.

Asimismo, el kirchnerismo también significó el periodo más prolífico en cuanto a legislación y desarrollo declarativo de políticas de defensa en el país. No solo se avanzó en el juzgamiento de los crimines del "Proceso", sino que se fortalecieron los mecanismos institucionales para gobernar al instrumento militar. En el marco de las prioridades regionales de la política exterior kirchnerista, las Fuerzas Armadas fungieron de una herramienta muy dinámica para consolidar lazos con los vecinos, tanto de manera bilateral como en instancias multilaterales. De esta manera, vemos como Buenos Aires consolidó a las operaciones de mantenimiento de la paz como un espacio propicio para fortalecer los lazos en la región.

En el próximo apartado veremos cómo se desarrollaron estas dimensiones durante los 3 mandatos a cargo del *Partido dos Trabalhadores*.

Brasil

Configuración del escenario doméstico

El ascenso del PT al poder

A finales de 2002 concluyó el segundo mandato de FHC como presidente de la República, marcado, entre otras cuestiones, por un deterioro de su gobierno ante la opinión pública. Los principales factores de esa coyuntura desfavorable fueron la crisis cambiaria y la devaluación del real, además del problema estructural en el suministro de energía en el país, que culminó en una política de racionamiento en 2001 (Figueiredo & Coutinho, 2003).

Estos sobresaltos en el tramo final del gobierno coexistieron con el ascenso y, sobre todo, la mayor aceptación del candidato opositor del PT, Luiz Inácio "Lula" da Silva, a los ojos del electorado. Basado en una propuesta de cambio sin grandes transformaciones en la política macroeconómica del país, "Lula" se convirtió en presidente de la República en la segunda vuelta de las elecciones de 2002, tras derrotar al oficialista José Serra.

La candidatura de "Lula" en 2002 se sustentó en una coalición de fuerzas dispares. Este "frente neodesarrollista" (Boito Jr. & Berringer, 2013; Boito Jr & Saad-Filho, 2016; Clemente, 2019; Katz, 2015), favorecía la participación del Estado en la economía a través de una amplia política de financiación, proteccionismo, programas de infraestructura y la expansión del mercado interno acompañado de políticas sociales distributivas (Bresser-Pereira, 2005). Como plantea Boito (2012, p. 69) el neodesarrollismo es el "[...] desarrollismo posible dentro del modelo capitalista neoliberal periférico".[127]

La base de esta coalición comienza en el partido presidencial. El PT se formó a principios de la década de 1980 a partir de al menos seis sectores sociales: el nuevo sindicalismo, el ala progresista de la Iglesia Católica, algunos políticos del MDB, intelectuales de izquierda, militantes de organizaciones trotskistas y militantes que participaron en la lucha armada contra la dictadura militar (Berringer, 2015; Roma, 2006). A lo largo de los años, el programa y tácticas del partido se enfocaron más en la disputa electoral, pero sin perder el apoyo de los movimientos sociales y sindicales. Sin embargo, en pos de consolidar su acceso al poder faltaba apaciguar la desconfianza de los mercados, para lo cual el PT lanzó en junio de 2002 la "Carta al Pueblo Brasileño" (Berringer, 2015, p. 145). En el documento, "Lula" (2002, p. 3) afirmaba que la "premisa de esta transición será naturalmente el respeto a los contratos y obligaciones del país" y se comprometía a preservar "[...] el superávit primario el tiempo que sea necesario para evitar que la deuda interna aumente y destruya la confianza en la capacidad del gobierno de honrar sus compromisos" (da Silva, 2002, pp. 4-5).

Para Secco (2011), la carta coronaba un proceso político en marcha desde los años noventa: la moderación ideológica.[128] Esto puede verse sintetizado en su discurso de asunción, en donde

[127] Para Sicsú, Paula y Michel (2005, p. xxxv), las cuatro tesis principales del neodesarrollismo son que: 1) no hay mercado fuerte sin Estado fuerte; 2) no habrá crecimiento sostenido [...] sin el fortalecimiento del mercado y la implementación de políticas macroeconómicas adecuadas; 3) sólo se construirán mercados y Estados fuertes mediante un proyecto nacional de desarrollo que concilie crecimiento [...] y equidad social; y 4) no es posible [reducir] la desigualdad sin tasas de crecimiento consistentemente altas.

[128] Para mayor información, junto a la obra de Secco, recomendamos Amaral y Power (2016), Ramos y Vaschetto (2015) y Samuels (2004).

“Lula” enfatizó la idea de la reforma sustentada en el diálogo y consenso, alejado de las prácticas radicales de las luchas sociales de los 90. En sus palabras

> para vivir en una Nación en la que todos podamos llevar la cabeza alta, tendremos que ejercitar a diario dos virtudes: la paciencia y la perseverancia [...] Cambiar mediante el diálogo y la negociación, sin prisas ni precipitaciones, para que el resultado sea consistente y duradero. (da Silva, 2008, p. 8)

Otra pieza clave del proceso electoral de 2002 fue la coalición conformada con los partidos de centro y la elección de José Alencar como vicepresidente de la República. La designación de Alencar refrendó el plan de acción propuesto por “el programa del PT, que tenía como eje una alianza de los trabajadores con el ‘capital productivo’” (Secco, 2011, p. 205). La gran burguesía nacional reúne, en su núcleo, empresas de capital predominantemente nacional y algunas multinacionales, distribuidas notablemente entre la minería, la construcción civil, la agroindustria, la industria naval, la industria manufacturera, entre otros (Boito Jr, 2012, p. 69). Esta fracción acepta la intervención del Estado en la economía, en tanto que entiende que el aumento del crédito y la conquista de nuevos mercados redundan en su beneficio (Berringer, 2015, p. 150).

A pesar del lugar central del Estado en la economía, asignado por la acción gubernamental, para “Lula” el desarrollo en realidad era el derivado de un esfuerzo de la sociedad y no el resultado de una iniciativa estatal. Las medidas gubernamentales llevadas adelante como, por ejemplo, la expansión de la obra pública en regiones más atrasadas, la asociación público-privada cuando el Estado no puede afrontar únicamente el gasto público, la expansión de las políticas sociales, encontraban en el desarrollo su fin último. Esto implicaba, además, plasmar una nueva perspectiva en torno al rol del Estado, en tanto igualador y protector social; es decir, brindando servicios y generando oportunidades para los que menos tienen y equiparando las desigualdades que el mercado producía (Lucca, 2020, p. 148).

Es desde esta configuración y espacio de articulación de fuerzas políticas, que “Lula” comienza su primer mandato presidencial.

Las presidencias de “Lula” da Silva

La política económica del primer mandato de “Lula” se vio constreñida por la determinación del Gobierno de comprar “credibilidad de mercado” mediante la tenaz aplicación del “trípode” de políticas neoliberales. Estas medidas que consistían en políticas fiscales y

monetarias contractivas, objetivos de inflación y tipos de cambio flotantes, y liberalización de los flujos de capital significaban que el crecimiento económico sólo podría reanudarse mediante un aumento fortuito de las exportaciones (Loureiro & Saad-Filho, 2019, pp. 5-6).

En ese contexto, el gobierno se vio beneficiado por el llamado "boom de las commodities" que aumentaría los ingresos de exportación, la recaudación impositiva y la demanda agregada. Este nuevo flujo de ingresos permitiría al gobierno canalizar el crecimiento hacia una amplia gama de beneficios entre los que figuraban las transferencias sociales, el aumento del salario mínimo y la formalización de los contratos laborales (Boito Jr & Saad-Filho, 2016, p. 216; Fagnani, 2011). En la misma dirección, el PT incrementó la inversión en infraestructura y amplió el papel de la financiación del desarrollo a través del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) (Fonseca et al., 2013; Rocha, 2014). La política del gobierno apuntó de esa manera a promocionar determinadas industrias, especialmente aquellas en las que podían lograrse fácilmente ventajas competitivas: agricultura a gran escala, minería, petróleo, procesamiento de alimentos y construcción, y la expansión del empleo de baja remuneración y baja productividad en los servicios, lo que consolidó un ciclo de crecimiento (Petrelli & dos Santos, 2013; Rocha, 2014).

Apenas pasados dos años del comienzo de la gestión petista, el gobierno se vio sacudido por el escándalo del *Mensalão* en 2005.[129] El *Mensalão* provocó la dimisión de José Dirceu, jefe de gabinete de "Lula" y estratega del PT, del presidente del PT y de varios cuadros de alto rango de la administración. Años más tarde, destacados miembros del Partido fueron encarcelados tras un controvertido juicio (Boito Jr & Saad-Filho, 2016, p. 216).

Estas acusaciones de corrupción le costaron al gobierno el respaldo de la clase media, y ubicaron a la burguesía interna en una posición de hegemonía incontestable dentro de la coalición al liderar la defensa de "Lula", impidiendo que el escándalo desembocara en su destitución (Boito Jr, 2012). La clase obrera industrial se mantuvo solidaria pero pasiva, mientras que los trabajadores informales acudieron en masa a "Lula" por su imagen obrera y los programas distributivos introducidos en su primer gobierno: *Bolsa Família,* cuotas de admisión a la universidad, formalización del mercado laboral, conexiones masivas a la red

[129] El escándalo del *Mensalão* en Brasil en 2005 fue un importante caso de corrupción política que involucró a altos funcionarios del Partido de los Trabajadores (PT) y otras figuras políticas destacadas. Se descubrió un esquema ilegal de desvío de fondos públicos para financiar campañas políticas y sobornar a legisladores. El caso recibió este nombre debido a que se utilizaba el término "mensalão", que significa "gran mensualidad", para describir los pagos regulares que se realizaban a los parlamentarios a cambio de su apoyo en el Congreso. Para más información y su vínculo con las características estructurales del sistema político brasileño ver Pereira, Power y Raile (2008)

eléctrica y un salario mínimo en rápido aumento, que desencadenó incrementos automáticos de la mayoría de las pensiones y prestaciones (Singer, 2009).

Los recursos puestos a disposición por el auge de los *commodities* y las transformaciones en la base de apoyo de "Lula" catalizaron el surgimiento de una "alianza de ganadores", es decir, un frente neodesarrollista fuertemente unido y relativamente coherente que incluía a la burguesía interna y a la mayor parte de la clase trabajadora formal e informal dando inicio al fenómeno del "lulismo" (Boito Jr, 2013; Saad-Filho & Morais, 2014; Singer & Loureiro, 2017; Tible, 2013). Ellos respaldaron una flexibilización de la política económica que diluyó el "trípode" a través de la incorporación de determinados aspectos del neodesarrollismo, especialmente políticas industriales y fiscales más audaces y una mayor inversión en el sector público y en las empresas públicas, así como programas distributivos más fuertes (Boito Jr. & Saad-Filho, 2016, p. 217).

Este giro en la política macroeconómica se desencadenó con la sustitución del ministro de Hacienda, Antonio Palocci, muy implicado en el *Mensalão*, por el neodesarrollista Guido Mantega, fuertemente apoyado por la FIESP. La aceleración del crecimiento económico ayudó a consolidar el nuevo frente, y el talento político de "Lula" propició su ascenso a niveles espectaculares. Esta dinámica fue lo suficientemente fuerte como para apoyar políticas expansivas audaces a raíz de la crisis mundial del 2008 (Marquetti et al., 2020).

Sin embargo, el gobierno se mantuvo débilmente comprometido con la rearticulación de los sistemas de provisión vaciados por la transición neoliberal, y fue incapaz de diversificar las exportaciones y elevar el contenido tecnológico de la producción manufacturera (Teixeira & Pinto, 2012). Si bien el país creó millones de puestos de trabajo, en su mayoría fueron precarios, mal pagados y no cualificados. La reprimarización de la economía transitada durante los 8 años de "Lula" redujo la industria manufacturera nacional y al mermar la ola expansiva de precios de las commodities, Brasil comenzó a vivenciar una época de "vacas flacas" (Gonçalves, 2012; Marquetti et al., 2020; Teixeira & Pinto, 2012).

Las presidencias de Dilma Rousseff

A pesar de los problemas que se avizoraban en el horizonte, "Lula" logró transmitir el apoyo del electorado a su sucesora y en enero del 2011 comenzó el primer mandato de Dilma Rousseff en la presidencia de Brasil. Antigua militante de la resistencia contra la dictadura militar de 1964, Dilma ascendió a la primera magistratura luego de una carrera

predominantemente tecnocrática (Cornetet, 2014a). El primer gobierno de Dilma mantuvo el núcleo del equipo económico de "Lula", pero sustituyó al presidente del Banco Central, Henrique Meirelles, por Alexandre Tombini, un funcionario más afín a las prioridades de Dilma (Boito Jr & Saad-Filho, 2016, p. 219).

El objetivo estratégico del gobierno era desplazar el motor del crecimiento del vacilante sector exportador-primario hacia la inversión y el consumo internos (Bastos, 2017). Para eso se planteó el plan de una "nueva matriz económica" con el objetivo de apoyar la inversión privada a través de una mejor alineación de las políticas monetaria y cambiaria con la política industrial (Loureiro & Saad-Filho, 2019, p. 16).[130] Se esperaba que este abanico de propuestas impulsara la productividad de la economía apoyando la expansión de la infraestructura y otros sectores económicos clave, reduciendo los costos de producción y acelerando el desarrollo de cadenas productivas estratégicas, especialmente en torno al petróleo y otros insumos esenciales (de Castro & Camara, 2017). Asimismo, el Planalto esperaba limitar el creciente déficit de cuenta corriente. Atentos a nuestra intención de trazar la evolución de la colación de gobierno, es menester comentar que la "nueva matriz económica" estaba tan estrechamente alineada con las demandas del capital nacional que incluso se la denominó "agenda de la FIESP" (FIESP et al., 2011; Singer, 2015).

Esta estrategia, sin embargo, fracasó. La continuidad de la crisis económica mundial endureció aún más las restricciones fiscales y de balanza de pagos de Brasil; la "expansión cuantitativa" en EE.UU. y el Reino Unido desestabilizó el real y las divisas de otros países en desarrollo; y la incertidumbre mundial y las estridentes críticas internas al "intervencionismo" limitaron la inversión privada (Akyüz, 2013). El Gobierno aumentó sus apuestas, interviniendo en sectores adicionales, construyendo infraestructuras y reduciendo los impuestos y los precios de la energía sin éxito. La inversión privada disminuyó, las finanzas públicas se deterioraron, la inflación aumentó y el crecimiento del PIB se redujo (Boito Jr. & Saad-Filho, 2016, p. 219). Las perspectivas de Brasil empeoraron aún más con el enfriamiento de la economía china y la caída de los precios de las materias primas, debido a

[130] El plan consistió en una reducción de los tipos de interés reales a su nivel más bajo en dos décadas, una política fiscal más expansiva, nuevos programas de inversión pública, la reestructuraración de varias empresas públicas, controles de capital limitados para moderar la sobrevaloración del real, medidas de protección contra los bienes importados como parte de una política de contenido nacional mínimo en las compras realizadas por el sector público y las empresas públicas y rebajas fiscales para estimular la producción y reducir la inflación. Por último, el gobierno trató de atraer la inversión privada hacia las infraestructuras mediante asociaciones público-privadas (APP) que ofrecían condiciones muy ventajosas para los inversores (Bastos, 2017;de Castro & Camara, 2017).

las continuas turbulencias mundiales y la crisis de la eurozona. El estancamiento de las exportaciones y el aumento de las importaciones elevaron el déficit por cuenta corriente, y los ingresos fiscales flaquearon (Bastos, 2017). En ese marco, el equipo económico de Dilma aplazó cada vez más sus ambiciones neodesarrollistas y se inclinó hacia políticas más ortodoxas. De esa manera, se planteó nuevamente la austeridad fiscal y el objetivo de inflación adquirió cada vez más importancia (Bresser-Pereira, 2013; Mello & Rossi, 2017). En términos generales, el efecto neto de estas políticas del gobierno fue marcadamente contractivo (Orair et al., 2016, p. 17).

Al fracasar sucesivamente las propuestas económicas, la administración perdió la capacidad de conciliar intereses dentro y fuera del frente neodesarrollista. Ya sin "Lula" en el poder la hegemonía política del PT dependía de la percepción de "competencia de gestión", la ausencia de escándalos de corrupción, la continuidad del crecimiento y la distribución del ingreso, y las alianzas políticas estables. Nada de ello era fácil de conseguir en circunstancias económicas adversas, peor aún, Dilma nunca tuvo el talento de "Lula" para zanjar diferencias y aunar intereses dispares (Malamud, 2017; Reis da Silva & Pérez, 2019). Progresivamente, la base de apoyo del Gobierno se debilitó, lo cual dificultó aún más la aprobación de nuevas leyes (Boito Jr. & Saad-Filho, 2016, p. 220). Se fue generando un vacío de poder alrededor de la presidenta que fue explotado por el poder judicial y la oposición al comenzar a emerger sucesivos escándalos de corrupción.

A medida que la economía se paralizaba, el gobierno volvió más plenamente al "trípode" para ganar tiempo y "credibilidad". En ese movimiento, el PT abandonó su propia base social y política para intentar complacer al capital nacional, internacional, industrial, financiero y agrario, pero no fue suficiente (Bastos, 2017; Loureiro & Saad-Filho, 2019). El gobierno nunca tuvo el apoyo de la burguesía internacional y financiera, y no iba a conseguirlo ahora. Perdió a la burguesía interna debido a la desaceleración económica y el cambio de las políticas públicas. Enajenó a la mayor parte de la clase media después del *Mensalão* y a causa de sus iniciativas distributivas y de ciudadanía.[131] Se distanció de los trabajadores organizados por el empeoramiento de la situación económica, los escándalos de corrupción, el giro de la política y la persistente incapacidad para abordar sus principales reivindicaciones[132] (Boito Jr

[131] Las clases medias también descargaron su furia contra la ampliación de la ciudadanía social, incluidos los cambios en el Estado, los programas de transferencias de ingresos, las cuotas universitarias para los negros y los alumnos de las escuelas estatales, los derechos laborales para las empleadas domésticas, etc. (Boito Jr. & Saad-Filho, 2016, p. 220).

[132] La limitación de la semana laboral a 40 horas, la reducción de la subcontratación y la mejora de las pensiones.

y Saad-Filho, 2016, p. 221). A su vez, distanció a algunos trabajadores informales por esas mismas razones, aunque en este segmento el apoyo a Dilma se mantuvo mayoritariamente. Finalmente, la administración también se ganó la hostilidad de un Congreso muy conservador por su incapacidad para negociar con el *Centrão* (Nunes, 2021).

Aun en este contexto claramente deteriorado, Dilma Rousseff fue reelegida en 2014 con una mayoría de 52-48% frente al candidato del PSDB. Sin embargo, el triunfo de Dilma coincidió con el rápido deterioro de la economía. Las tasas de crecimiento del PBI, en descenso desde 2010, llegaron a cero ese año, y las mejoras distributivas que habían legitimado las administraciones del PT habían cesado. El crecimiento económico de los años anteriores, y la insuficiente inversión en infraestructuras debido a las restricciones fiscales y de otro tipo, desencadenaron crecientes demandas y una sensación de deterioro en la prestación de servicios públicos, simbolizada por la crisis del transporte, en 2013, y la escasez de agua y el aumento de los costes de la electricidad en 2014-15 (Loureiro & Saad-Filho, 2019, p. 21).

Durante la campaña electoral de 2014, el PT se desplazó discursivamente hacia la izquierda (Amaral & Ribeiro, 2015), sin embargo, la historia comprobará que aquel "giro" fue meramente retórico. Tras ganar las elecciones y enfrentarse a una oposición mediática y parlamentaria rabiosamente hostiles, el PT buscó aplacar a la oposición. Rousseff nombró a Joaquim Levy como ministro de Finanzas, un banquero neoliberal elegido por Bradesco, uno de los mayores conglomerados financieros del país. A Levy se le encomendó la aplicación de un duro programa de austeridad para reducir el déficit fiscal, restaurar la "credibilidad" del gobierno y poner en marcha el esquivo ciclo de crecimiento liderado por la inversión privada. De esa manera, se recortaron el gasto público, la inversión y los servicios, las prestaciones por desempleo y las pensiones, tal y como el PT sugirió que habría hecho la oposición si el PSDB hubiera ganado las elecciones (Loureiro & Saad-Filho, 2019, p. 22). A pesar de este giro, Dilma y el PT fueron incapaces de asegurarse el apoyo del capital o de la clase media alta, o de frenar los virulentos ataques de los principales medios de comunicación, a la vez que alienaban a su base (Bastos, 2017; Bringel, 2017).

La debilidad del gobierno y su adopción de gran parte del programa macroeconómico de la oposición (manteniendo al mismo tiempo sus propias políticas sociales que irritaban a la clase media alta) desencadenaron una escalada de la crisis política. En este escenario complejo la operación "*Lava Jato*", dirigida por la Policía Federal, acaparó los titulares. Esta investigación desveló una amplia red de corrupción centrada en Petrobras y que incluía

cárteles, fraude y financiación ilegal de varios partidos políticos, entre ellos el PT. La cobertura mediática hizo especial foco en el PT, lo que llevó a una mayor erosión de la credibilidad del Gobierno en Brasil y a su desmoralización en el extranjero (Kerche & Júnior, 2018). Este escándalo también catalizó la aparición de un nuevo movimiento de oposición de masas de derechas que exigió el "fin de la corrupción" y el "*impeachment* de Dilma" (Boito Jr & Saad-Filho, 2016). El juicio político contra Rousseff se extendió desde el 2 de diciembre de 2015 hasta el 31 de agosto del 2016 y finalizó con la destitución de la presidenta luego de meses de crisis política y social en el país.

Claroscuros de la política de defensa del PT

En el contexto de las elecciones presidenciales del 2002 se dio una confluencia de la visión del mundo presentada por "Lula" y aquellas concepciones cobijadas por los sectores militares. La conferencia pronunciada en septiembre de ese año en la Escuela Superior de Guerra (ESG) fue un ejemplo de la convergencia de expectativas entre los militares y el PT. Con una lectura más realista del mundo, defendió la necesidad de un programa nuclear para el país y criticó la adhesión de Brasil al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Su interpretación se basaba en una línea de actuación más nacionalista y estatista. Para él, un Estado fuerte y el servicio militar obligatorio eran condiciones *sine qua non* para una inserción internacional más asertiva de Brasil (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2002; Zaverucha, 2005).

Sin embargo, tras la asunción de "Lula", estas coincidencias no condujeron al resultado avizorado por los militares. La intención del gobierno de darle a su gestión un nuevo énfasis social, chocaba con el sostenimiento de una política económica más ortodoxa y restrictiva (Lima, 2015, p. 64). La alternativa presupuestaria encontrada por "Lula" para financiar estas nuevas inversiones y programas sociales se dio a expensas de las demandas salariales de los militares y del reequipamiento de las Fuerzas Armadas (Lima, 2015, p. 64).[133] A su vez, el PT avanzó en el empleo de la milicia en acciones por fuera de los límites de la política de defensa, como por ejemplo al usar ingenieros militares del Ejército en obras viales (Saint-Pierre & Winand, 2003).

[133] A mediados de 2003, el Gobierno optó por aplazar el programa de compra de nuevos cazas para la Fuerza Aérea Brasileña, recortando la designación presupuestaria a aproximadamente tres cuartas partes de la del año anterior (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2003).

A pesar del restrictivo contexto nacional, el nuevo ministro de Defensa, José Viegas Filho, presentó una ambiciosa agenda de reformas. Entre los principales objetivos, se destacaban la actualización de la PDN, la revitalización del debate con la sociedad civil, la elaboración de un Libro Blanco de Defensa y la reestructuración de la ESG (De Oliveira, 2009). La intención era sumar entre las prioridades del área (a las ya detalladas en la PDN de 1996) la contribución a la integración regional en América del Sur y la ampliación de la cooperación internacional en el área de defensa.

Sin embargo, la agenda política de Viegas tuvo pocos avances. La mayor dificultad que encontró el ministro provino de la cuestión fundamental de definir el ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas. Fundamentalmente, fracasó en limitar el uso policial de las Fuerzas Armadas frente a las presiones políticas de gobernadores y congresistas (de Souza, 2015).

Ya a principios del 2003, durante el carnaval de Río de Janeiro, la gobernadora del estado, Rosinha Matheus, solicitó el despliegue de personal militar del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea para patrullar y mantener la seguridad en la ciudad (Saint-Pierre & Winand, 2003). En un primer momento, el ministro Viegas y Márcio Thomaz Bastos, ministro de Justicia, se posicionaron en contra del uso de las Fuerzas Armadas, pero "Lula" decidió aceptar la petición de la gobernadora (Missiato, 2012, p. 84).

Como hemos visto, el empleo de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública forma parte de un conjunto de acciones, que engloban las llamadas "atribuciones subsidiarias", previstas en la Ley Complementaria n.º 97. Según el artículo 16 de este documento, "corresponde a las Fuerzas Armadas, como atribución subsidiaria general, cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, en la forma que determine el presidente de la República". Durante el primer mandato de "Lula", la Ley Complementaria n.° 117 del 2004, brindó mayor respaldo legal a esas acciones al atribuirle al Ejército la función de "cooperar con los órganos federales, cuando sea necesario, en la represión de crímenes de repercusión nacional e internacional, en el territorio nacional, bajo la forma de apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción". [134]

[134] Sin profundizar en los pormenores de esta cuestión, es menester tener en cuenta que la intervención de las Fuerzas Armadas en las operaciones de GLO es materializada por un pedido formal del gobernador del Estado que se percibe amenazado e incapaz de garantizar el orden público. Lo que garantiza la legalidad del proceso es un "acuerdo" entre los dos órganos ejecutivos, el federal y el estatal, que se apoya en el artículo 241 de la Constitución federal o en la LC nº 97/1999, modificada por la LC nº 117/2004 (Mathias et al., 2019, p. 146).

En ese marco, ya en 2003 el Ejército había comenzado a realizar entrenamientos especiales (así como la configuración de una doctrina) para ese tipo de operaciones. Al año siguiente de la nueva ley se anunció la creación de una Brigada Especial para GLO en la ciudad de Campinas y el Centro de Instrucción para Operaciones de Orden Público en Pirassununga (Mathias et al., 2019, p. 144).[135]

El uso rutinario del instrumento militar para estas iniciativas de orden público generó cierto temor, especialmente dentro del Ejército, a que la institución deviniera en una fuerza policial. Sin embargo, la fuerza terrestre optó por continuar su colaboración ya que estas tareas valorizaban su estrategia de presencia en la participación del desarrollo nacional, favorecían la implicación política de los militares con el poder de decisión y, principalmente, en la visión castrense, podía servir de pretexto para obtener mayores ingresos (Carvalho, 2012; Missiato, 2012, p. 88).

Es importante señalar que el recurrente empleo doméstico de las Fuerzas Armadas difería mucho de la agenda política de Viegas. Al inicio de su mandato, el ministro ya adelantaba los riesgos de esa tendencia al mencionar que

> Si bien se puede entender que […] autoridades y ciudadanos bien intencionados puedan considerar una participación más directa o continuada de una institución de prestigio como las Fuerzas Armadas en actividades de represión o policiales, son notables los riesgos que se derivarían y que tenemos el deber de evitar, por el bien de la sociedad. (Viegas Filho, 2003)

Las divergencias entre la agenda política y las acciones de Viegas no se limitaron al empleo de las Fuerzas Armadas. La autonomía militar en la conducción de la política de defensa y la fragilidad institucional del Ministerio de Defensa fueron algunos aspectos que también dificultaron la consolidación de las propuestas del ministro. Por ejemplo, en ocasión de la selección de los comandantes que serían enviados para la Misión de Estabilización de las NU en Haití (MINUSTAH) Viegas solicitó que el Comandante del Ejército, el general Albuquerque, le enviara los nombres seleccionados para su aprobación. Sin embargo, Albuquerque ignoró la orden y los anunció directamente, en un acto de insubordinación a la autoridad del ministro. Buscando una postura de mediación, Viegas acató la decisión para evitar mayores tensiones (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2004a). El quiebre definitivo entre el ministro y las fuerzas se derivó de interpretaciones divergentes del

[135] Para tal función el Ejército reestructuró su 11ª Brigada de Infantería Ligera.

régimen militar brasileño que explotaron en el marco de un escándalo periodístico.[136] La solución que encontró el presidente "Lula" para resolver el impasse político fue nombrar el 8 de noviembre de 2004 a su vicepresidente, José Alencar, como nuevo ministro de Defensa (Mathias, 2005).

El nuevo titular de Defensa, en una clara muestra de apaciguamiento ante la reciente crisis, destacó el compromiso institucional con la democracia y el papel republicano y moderno que desempeñaban las Fuerzas Armadas (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2004c).

Pero la postura negociadora y conciliadora de Alencar no fue su único legado al frente de la cartera. Ante la necesidad de repensar la defensa después de la primera PDN de 1996, el Ministerio presentó una nueva PDN, que fue aprobada y publicada por el Decreto Presidencial nº 5.484, del 30 de junio de 2005. En cuanto a las directrices estratégicas emitidas en la PDN-2005, se observa que las "amenazas terroristas" ganaron mayor atención en relación con el documento de 1996. En una decisión controvertida, la nueva PDN también planteó que la defensa estaba dirigida a las "amenazas preponderantemente externas" y ya no sólo a las "amenazas externas", como en la versión anterior. De esta forma, el documento funcionó como un mecanismo legitimador de las actividades subsidiarias del Ejército, en línea con la Ley Complementaria n.°117, abriendo precedentes para una posible expansión del empleo interno de las Fuerzas Armadas (Lima, 2015, p. 69).[137] Sin embargo, y a diferencia de la versión de 1996, se definieron oficialmente por primera vez, los conceptos de Defensa y Seguridad adoptados por el país:

> I - Seguridad es la condición que permite al país preservar la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier tipo, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales; II - Defensa Nacional es el conjunto de medidas y acciones del

[136] El 17 de octubre de 2004, periódicos y revistas publicaron fotos atribuidas al periodista Vladimir Herzog, muerto en 1975 en las instalaciones del Departamento de Operaciones de Información - Centro de Operaciones de Defensa Interna (DOI-CODI) en São Paulo. Las fotos fueron filtradas por el excabo del Ejército, José Firmino Filho, que entregó las imágenes a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara. Ante la crisis surgida, el Centro de Comunicación Social del Ejército publicó el 17 de octubre una nota en la que calificaba de revanchista la divulgación de las fotos y defendía la actuación de las Fuerzas Armadas contra "fuerzas subversivas" (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2004b). El Ministro se opuso a la respuesta realizada por las Fuerzas y, a falta de una retractación formal significativa, dimitió de la cartera (Lima, 2015, p. 68).

[137] La PDN no intentó abrir ese debate en sus propuestas y, por lo tanto, no aprovechó la oportunidad para iniciar una transformación y una amplia adaptación de las Fuerzas Armadas al régimen democrático. Es más, notamos la omisión deliberada al aclarar que "el empleo de las Fuerzas Armadas en la garantía de la ley y el orden no entra en el contexto de este documento y ocurre de acuerdo con la legislación específica" (Brasil, 2005).

> Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas externas potenciales o manifiestas. (Brasil, 2005, p. 2)

Otro aspecto novedoso fue la introducción del concepto de "entorno estratégico". El término fue definido como un área que rodea América del Sur y se extiende hasta los países ribereños de África (Brasil, 2005, p. 3).[138] En ese sentido, se mantuvo el foco en el desarrollo de la capacidad disuasoria del país, mientras que Brasil valorizó la lógica de la confianza mutua e introdujo la noción de proyección extrarregional de los intereses de defensa del país.

Finalmente, y en desmedro de las posiciones sostenidas por Viegas de oposición al uso de los militares en cuestiones de seguridad pública, Alencar autorizó el empleo del Ejército en dos grandes operaciones en el estado de Pará y en Río de Janeiro.[139]

Hasta mediados de 2007, el presidente no hizo de la Defensa Nacional una prioridad del gobierno, a pesar de haber anunciado medidas importantes y necesarias al comienzo de su mandato. En su Mensaje al Congreso Nacional de 2003, el Presidente de la República afirmó que en ese año "el Ministerio de Defensa promoverá la actualización de la Política de Defensa Nacional, revitalizará el debate sobre temas estratégicos con la sociedad civil y elaborará un Libro Blanco de Defensa" (da Silva, 2008, p. 9). En tal sentido, la nueva versión de la PDN del 2005 fue el hito positivo más destacado de las relaciones del presidente con la Defensa Nacional en su primer mandato (De Oliveira, 2009).

Cuando José Alencar optó por la reelección como vicepresidente en la fórmula de "Lula" en las elecciones de octubre de 2006, fue necesario definir un sucesor que mantuviera el mismo perfil apaciguador. El presidente da Silva designó a Waldir Pires, entonces titular de la Contraloría General de la Unión. Pires fue bastante enfático en su defensa de la postura política del ex ministro Viegas sobre el empleo de las Fuerzas Armadas.[140] Sin embargo, la gestión de Pires estuvo dominada por la crisis del sector de la aviación civil nacional (Martins

[138] En este documento podemos observar que la relación con el Atlántico Sur y África retomó la dimensión marítima, antes muy restringida al eje amazónico.

[139] En febrero de 2005, la misionera estadounidense Dorothy Stang fue asesinada por terratenientes en el estado de Pará. Tras la repercusión negativa del suceso, el gobierno decidió enviar una fuerza de tarea del Ejército, la Policía Federal e instituciones civiles para reforzar el combate contra el acaparamiento de tierras en el estado (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2005). En marzo de 2006, cerca de 1.500 hombres del Ejército también ocuparon 12 favelas en Río de Janeiro en busca de armas robadas del Establecimiento Central de Transportes (CET) de la Fuerza en São Cristóvão (Lima, 2015, p. 71-72).

[140] Durante su gobierno, las Fuerzas Armadas sólo fueron utilizadas extraordinariamente durante la visita del Papa Benedicto XVI al país (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2007a).

Filho, 2010). Incapaz de poder conciliar posiciones y controlar diversas instancias de insubordinación militar, el ministro fue finalmente reemplazado a mitad del 2007.

Luego de prolongadas negociaciones, Nelson Jobim aceptó la propuesta del presidente y asumió al frente del Ministerio. En la toma de posesión del nuevo ministro, "Lula" afirmó que el objetivo de la nueva gestión era "crear" el Ministerio de Defensa, que hasta entonces sólo existía en el papel (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2007b). Junto a que el renovado interés gubernamental en el área se tradujo en un fuerte apoyo a sus decisiones, Jobim fue el primer ministro de la cartera con verdadera vocación y fuerza política (Martins Filho, 2010, p. 303). En su momento, el embajador de Estados Unidos en Brasil, Clifford Sobel, reconoció la posición política privilegiada de Jobim al llamarlo el "primer ministro de Defensa fuerte de Brasil" (citado en Lima, 2015, p. 76). En palabras del propio Jobim,

> Al aceptar este enorme desafío, […] le dije al presidente que necesitaría un fuerte respaldo político -y lo tuve- para llevar a cabo básicamente cinco acciones. La primera, superar la crisis de la aviación civil y del sistema de control del tráfico aéreo [...] La segunda acción fue elaborar un plan director para el sector de la defensa que orientase las acciones del Estado en un curso a medio y largo plazo. Tercero, consolidar el control civil sobre la política de defensa. Cuarto, fortalecer el Ministerio de Defensa [...]. Y quinto y último, establecer un vínculo muy claro entre la Defensa y el proyecto de desarrollo del país. (Brasil, 2010b, p. 155)

En términos generales su gestión representó un punto de inflexión en la política de defensa del Brasil democrático. La acción más importante fue la publicación de la primera Estrategia Nacional de Defensa (END), la cual fue responsable de las directrices concretas para la implementación de la PDN. Es pertinente señalar que el documento fue redactado en conjunto con los Ministerios de Planificación (MP), Presupuesto y Gestión (MOG), Hacienda (MF) y Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI) y asistidos por los Comandantes de las tres Fuerzas (Brasil, 2008). Versiones del documento fueron discutidas con el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como con partidos políticos y representaciones industriales, como la FIESP (Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação, 2007). Según Jobim, "hubo discusiones duras con Itamaraty, como sobre el protocolo adicional al TNP, en las que las posiciones de Defensa no coincidían con las de Itamaraty" (citado en Lima, 2015, p. 78).

El Decreto n.º 6.703, de 18 de diciembre de 2008, publicó la versión final de la END. El nuevo documento, con un tono más nacionalista y soberanista que instancias anteriores,

destacaba la importancia de que Brasil se preparase para "pasar a la vanguardia en el mundo sin ejercer hegemonía ni dominación". La estrategia se dividió en tres ejes principales: la reestructuración de las Fuerzas Armadas; la reorganización de la industria de material de defensa; y el futuro del servicio militar obligatorio. Por su parte, logró establecer acciones para los tres sectores estratégicos del país recientemente delineados: nuclear, espacial y cibernético. A su vez, definió la orientación general para la preparación de los militares del país basada en el trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia. El objetivo era crear y perfeccionar mecanismos destinados a redefinir el papel del Ministerio de Defensa, la modernización de las Fuerzas Armadas y sus relaciones con la sociedad (Missiato, 2012, p. 112). Según Carlos Wellington de Almeida la END, representó "el primer intento oficial concreto en Brasil de superar la planificación, ejecución y revisión 'accidentales' de la política de defensa, y sustituir esta casuística histórica por un modelo plurianual que contemple varios períodos de gobierno proyectados hacia el futuro" (de Almeida, 2010, p. 233).

A su vez, la END permitió la alineación entre los objetivos políticos de la defensa y de la política exterior. La prioridad estratégica asignada al Atlántico Sur y la región amazónica denota que tanto las relaciones con África como con América del Sur pasaron a ser componentes esenciales de la política de defensa de Brasil (Rocha, 2011, p. 44). Concurrentemente, la política exterior del período también hizo un esfuerzo sistemático hacia los países africanos y la integración sudamericana.

La "cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa de la región" (Brasil, 2008, p. 16) fueron otros componentes importantes para la relación entre las dos políticas. Bajo los auspicios del recién creado CDS, la integración regional entró en la agenda de la política de defensa, aunque con un énfasis mucho más modesto que en los discursos de política exterior y de la PND de 2005. En cuanto a las operaciones de paz, sólo afirmaba que Brasil "debería ampliar su participación" (Brasil, 2008, p. 62) y proponía la creación de un centro integrado de entrenamiento, que en 2010 se consolidaría como el Centro Conjunto Brasileño para Operaciones de Paz (CCOPAB).

Los importantes avances inaugurados con la publicación de la END coexistieron también con algunas contradicciones. Rocha (2011), por ejemplo, advirtió que la Estrategia no fue suficiente para definir un proyecto claro de Fuerza para Brasil o incluso para estructurar las Fuerzas Armadas a largo plazo.

Finalmente, la END generó cambios en la gestión de los procesos dentro del Ministerio de Defensa. A partir del Decreto n.º 7.276 y de la Ley Complementaria n.º 136, ambos de agosto de 2010, se fortaleció el papel del ministro en la cadena de mando, se creó el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA), se reorganizaron las secretarías y se centralizó la política de adquisiciones de defensa bajo la égida de un nuevo órgano. El objetivo de estas medidas era reforzar el papel del ministro en la cadena de mando y centralizar bajo su autoridad el proceso de gestión de las Fuerzas Armadas (Lima, 2015, p. 81).

Los avances adoptados en el plano conceptual e institucional contrastaban, no obstante, con las posiciones respecto al empleo doméstico de las Fuerzas Armadas. El ministro Jobim se posicionó sobre el asunto de forma bastante diferente a Viegas y Pires y al inicio de su mandato, acordó con el gobernador de Río de Janeiro que el Ejército patrullaría algunas regiones de la capital fluminense (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2007c). En la visión de Jobim, "las Fuerzas tienen la experiencia para hacer frente a los problemas urbanos, como lo hacen en Haití, con absoluta competencia" (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2007d).

Así, se puede inferir que la administración Jobim adoptó un carácter de transición. Estuvo marcado por la reanudación de la defensa en la agenda política del Ministerio y por reformas que orientarían mejor la política de defensa de Brasil. La crisis del sector aéreo, los casos de insubordinación y la fragilidad de los últimos representantes de la cartera llevaron a un mayor apoyo gubernamental al nuevo ministro. La creación de la END fue el marco conceptual más importante para las reformulaciones del ministerio y la construcción de una directriz gubernamental más clara para la defensa nacional. Otros factores que también posibilitaron la agenda reformista fueron tanto la adopción de una política externa más asertiva hacia la integración en América del Sur como el mayor respaldo financiero. Sin embargo, la agenda política positiva de Jobim contrastaba con su interpretación del empleo interno de las Fuerzas Armadas. El gobierno legitimó el papel de los militares en la seguridad pública al atender las solicitudes del gobernador de Río de Janeiro en los complejos Providência y Alemão-Penha durante el 2007 y 2010 respectivamente.[141] En última instancia, la gestión de Jobim también significó la derrota de las agendas de Viegas y Pires sobre el empleo de las Fuerzas Armadas.

[141] El nuevo ciclo de participación combinada entre policías y militares que pasó a constituir el proyecto de las Unidades de Pacificación Policial (UPP) se inició en diciembre de 2007, cuando el Ejército se instaló en el morro de Providência para garantizar la seguridad del proyecto "Cemento Social", patrocinado por el Ministerio de las Ciudades. Implementado en 2007, el programa UPP sólo fue reglamentado en 2015 (Decreto Estatal 45.186,

Una vez finalizado el segundo mandato de "Lula", Dilma Rousseff asumió la Presidencia. Como hemos desarrollado, el contexto nacional era menos favorable que el de su predecesor y para la agenda de defensa significaba un escenario presupuestario desafiante. De hecho, hubo recortes en las asignaciones de defensa de un 26,5%, 24,06% y 23,64% en los años 2011, 2013 y 2014 (Gouvea, 2015).

Hasta mediados de 2011, Jobim siguió al frente de la cartera hasta que su relevo fue determinado por la presidenta tras unas polémicas declaraciones y fue reemplazado por Celso Amorim.[142] Ciertos sectores militares criticaron el nombramiento ya que afirmaban que el ex Canciller había adoptado posiciones "totalmente ideologizadas" durante su periodo a cargo de Itamaraty (Lima, 2015, p. 86). A pesar de ello, Amorim recibió un fuerte respaldo político tanto de "Lula" como de la presidenta y encaminó su gestión hacia la aplicación de las directrices de la END.

El principal rasgo distintivo de este período fue la continuidad de los objetivos de la política de defensa con el gobierno anterior. En tal sentido, el Ministerio de Defensa publicó el inédito Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN), así como revisiones a la PND y la END. La presencia de Amorim en la cartera desempeñó el importante papel de sintetizar las posiciones de académicos, diplomáticos y militares brasileños, lo que marcó la tónica del LBDN (Bastos, 2016). A diferencia del PND y de la END, el documento no presentaba nuevas enunciaciones políticas, sino que era un aporte de transparencia a los objetivos y propósitos del instrumento militar brasileño ante públicos nacionales, regionales y globales. Sin embargo, afirmar que no hay rasgos innovadores en el texto sería erróneo. Además de la importancia presente en su propia existencia, uno de los logros más relevantes del texto fue armonizar y sistematizar las posturas diplomáticas y militares adoptadas por Brasil (Bastos, 2016).

DOE-RJ, 17/03/15), cuando ya existían 38 unidades. Cada instalación de UPP es precedida por operaciones que cuentan con un gran número de soldados y el uso de equipos de defensa, con la presencia tanto del Ejército, una fuerza que históricamente ha apoyado las operaciones policiales, como de la Marina y la Fuerza Aérea, así como de fuerzas policiales de escuadrones de élite - como el BOPE (Batallón de Operaciones Policiales Especiales). La ocupación de las "comunidades" (complejo de favelas) ocurre en dos etapas: la primera es el cercamiento y la segunda, la ocupación. Así, se puede notar que la nomenclatura utilizada en nada se asemeja a las acciones de seguridad pública, por el contrario, son típicas de los planes de guerra. (Mathias et al., 2019; Percoco, 2021).

[142] En junio, declaró que había votado al candidato de la oposición al gobierno, José Serra, durante una entrevista. Poco después habló en el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) utilizando la cita del dramaturgo Nelson Rodrigues, según la cual "los idiotas han perdido el pudor". La declaración fue interpretada por los medios de comunicación nacionales y por Rousseff como una referencia al Gobierno. Sin embargo, el detonante de su salida fue la entrevista que concedió a la revista Piauí (Lima, 2015, p. 86). En el texto, criticó a la ministra de la Secretaría de Relaciones Institucionales, Ideli Salvatti, y a la ministra de la Casa Civil, Gleisi Hoffmann.

El desarrollo tecnológico, la integración regional en América del Sur y la cooperación multilateral en el Atlántico Sur se ejemplifican en el texto como puntos en los que podría observarse la articulación de objetivos y acciones entre las políticas exterior y de defensa (Ministério da Defesa, 2012b, pp. 49-51). En comparación con otros documentos, la diferencia es de énfasis. En el PDN de 2005 y en la END de 2008, todavía había cierta sutileza, incluso reticencia, en abordar el tema de forma explícita. En la LBDN, esta postura es sustituida por una imbricación sin precedentes en el discurso de las políticas declarativas de Brasil (Bastos, 2016; Lima, 2015). Como afirma el LBDN

> La política exterior y de defensa son inseparables. El mantenimiento de la estabilidad regional y la construcción de un ambiente internacional más cooperativo […], serán favorecidos por la acción conjunta del Ministerio de Defensa (MD) y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). [...] La Política y Estrategia señalan responsabilidades en la promoción de los intereses nacionales, particularmente en temas relacionados con el desarrollo y la seguridad del país. (Ministério da Defesa, 2012b, pp. 48-49)

Otra innovación fue el uso de la expresión "comunidad de seguridad" para referirse a la cooperación con América del Sur, que sirvió como mecanismo para disipar las sospechas de los vecinos sobre el proceso de revitalización de la defensa nacional brasileña y reforzar la posición de Brasil en la búsqueda de la estabilidad regional. Cabe destacar también que el CDS es referenciado como un actor clave en la construcción de la nueva identidad política suramericana (Ministério da Defesa, 2012b, p. 29).

Además del LBDN, durante el mandato de Amorim también se actualizaron otros documentos de defensa del país. La PDN presentó alteraciones en varias secciones con importantes cambios conceptuales. El primero de ellos fue en su título, que pasó de Política de Defensa Nacional a Política Nacional de Defensa (PND). El objetivo del cambio se trataba principalmente de indicar que la PND era "nacional", que implicaba un amplio conjunto de medios a disposición de la nación, y no una política relativa a un solo tipo de acción (Gonçalves, 2018).

La PND también modificó el alcance de la defensa. Según el documento anterior, "la defensa nacional está preponderantemente orientada a las amenazas externas" (Brasil, 2005, p. 1). En la nueva versión, la actividad fue descrita como "orientada esencialmente a las amenazas externas" (Ministério da Defesa, 2012c, p. 1). Con la enmienda, el horizonte político internacional se establece como la principal guía para la defensa, dejando las acciones

domésticas fuera de su ámbito de influencia. Como consecuencia de la nueva postura, la PND eliminó referencias temáticas no relacionadas con la defensa. Por ejemplo, conceptos como "actores no estatales" que amenazan la seguridad y la necesidad de una "política indígena adecuada" en el eje estratégico de la Amazonia (Brasil, 2005, pp. 2-4). Para evitar ambigüedades, la nueva PND articuló también mejor a las directrices de la END en sus "objetivos" y "orientaciones".

La revisión de la END, por su parte, fue menos ambiciosa que la de los demás documentos. En general, se observa la reducción del tono excesivamente nacionalista de la versión anterior manifestado en nociones antes presentes, como la de "ocupar el lugar que le corresponde [a Brasil] en el mundo" (Brasil, 2008, p. 8). A su vez, incorpora la inclusión de actualizaciones en la estructura del MD de 2010 y 2013.

En lo que respecta al uso doméstico de las Fuerzas Armadas, durante el gobierno de Dilma (2011-2016) se llevaron a cabo 27 operaciones dentro de las Unidades de *Pacificación Policial (*UPP) de la ciudad de Río de Janeiro y otras 11 en zonas fronterizas. Estas últimas respondieron al Plan Estratégico de Fronteras (PEF).

Como hemos mencionado, a finales de 2010 Jobim destacó la necesidad de una acción brasileña más asertiva en el seguimiento y represión de los crímenes transnacionales. A mediados del 2011, el ministro retomó esta agenda política. Esa posición fue apoyada por otros funcionarios, entre ellos el ministro de Justicia, José Eduardo Cardoso. Los Decretos n.° 7.496 y n.° 7.638 de 2011 sintetizaron estas visiones de una política pública coordinada conjuntamente por los Ministerios de Defensa, Justicia y Hacienda y el Plan Estratégico de Fronteras. El objetivo era integrar las acciones de seguridad pública de diversos organismos en la franja fronteriza, intensificar el intercambio de información entre los organismos nacionales y llevar a cabo asociaciones con los países vecinos en el sector (Brasil, 2011a, 2011b).

Por otro lado, entre las numerosas normas publicadas por el Ministerio de Defensa, deben incluirse en este mismo proceso las Ordenanzas Normativas n.º 3461/2013 y n.º 186/2014, ambas entendidas aquí como un punto culminante para proteger a las Fuerzas Armadas de los "efectos colaterales" de su empleo como fuerza de seguridad pública. En dichas ordenanzas, se encuentra la aprobación de los documentos para las operaciones de GLO. En estos documentos (el segundo contiene correcciones cosméticas del primero), las denominadas "Fuerzas de Oposición" (F Opn) se definen como "personas, grupos de personas u

organizaciones cuyas acciones comprometen la preservación del orden público o la seguridad de personas y bienes" (ON 186, p. 15), mientras que por "amenaza" se entienden "actos o tentativas potencialmente capaces de comprometer la preservación del orden público o la seguridad de personas y bienes, practicados por F Opn previamente identificadas o por la población en general" (ON 186, p. 15). Las Fuerzas de Oposición se clasifican a su vez en:

> (a) movimientos u organizaciones; (b) organizaciones criminales, bandas de narcotraficantes, contrabandistas de armas y municiones, grupos armados, etc.; (c) personas, grupos de personas u organizaciones que actúan en forma de segmentos autónomos o infiltrados en movimientos, entidades, instituciones, organizaciones o en OSP, provocando o instigando acciones radicales y violentas; (d) individuos o grupos que utilizan métodos violentos para la imposición de su propia voluntad debido a la ausencia de fuerzas policiales de seguridad pública. (ON 3.461, p. 29)

El gobierno de Rousseff inauguraría, de esta manera, un amplio empleo interno de los militares, superando cualquier barrera establecida por sus predecesores. Luego de las operaciones en Alemão-Penha, las Fuerzas Armadas asistieron a la policía en la ocupación de otros complejos de favelas de Río de Janeiro (Mangueira; Rocinha y Vidigal; Caju; Lins; y Maré[143]) para que el gobierno instalara las Unidades de *Pacificación Policial*. La ocupación del *Complexo da Maré* fue la más compleja. El Ministerio de Defensa empleó, en un primer momento, 250 infantes de marina, 4 helicópteros y 21 vehículos blindados. En la segunda fase de la operación, el Ejército envió otros 2.500 hombres. Al igual que en Alemão-Penha, se creó una fuerza de pacificación para ocupar el complejo hasta el Mundial de fútbol de 2014 (Percoco, 2021). Además de la pacificación de los morros en Río de Janeiro, hubo otros casos de GLO, pocos de los cuales fueron realmente situaciones encuadradas en marcos legales. En 2011, el gobierno empleó a los militares como parte de una fuerza de tarea para reforzar la seguridad en las zonas rurales de Amazonas, Pará y Rondônia en el marco de tensiones producto de asesinatos de líderes rurales (Lima, 2015, p. 95).

Considerando el mandato de Rousseff en su conjunto (y hasta cierto punto ambos mandatos de "Lula"), el balance de la política de Defensa es contradictorio. El período presentó avances en las agendas de relaciones entre las tres Fuerzas Armadas y entre el Ministerio de Defensa y otros organismos, a partir de nuevas instituciones como el EMCFA y el Centro de

[143] En los complejos de Mangueira, Rocinha, Caju y Lins se movilizaron respectivamente: seis tanques de la Marina; 3.000 hombres de la Marina y 18 vehículos blindados; 200 infantes de marina y 14 vehículos blindados (Mathias et al., 2019).

Operaciones Conjuntas. Pero también se observó una expansión masiva del empleo interno de las Fuerzas Armadas en operaciones de GLO. Las ocupaciones y pacificaciones de favelas y complejos habitacionales periféricos, especialmente en Río de Janeiro, se convirtieron en parte rutinaria del día a día de los militares brasileños (Franco, 2016; Oosterbaan & van Wijk, 2015). A los efectos de esta investigación, cabe mencionar que el uso de volúmenes sin precedentes de tropas para tareas de seguridad pública llegó a socavar los compromisos internacionales del país. De tal manera, en 2011 el número de efectivos disponibles para ser desplegados en Haití se vio afectado al estar esas tropas comprometidas en tareas de GLO (ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL, 2011a, 2011b, 2011c).

Principales hitos y orientaciones de la política exterior

Con la victoria de Luiz Inácio "Lula" da Silva en las elecciones de 2002, se produjo una inflexión en la estrategia internacional brasileña. Durante el mandato de "Lula" la política exterior del país se vio inserta en un contexto ampliamente favorable, caracterizado por crecimiento económico internacional, altos precios de commodities, un escenario receptivo ante las voces de potencias emergentes y una actitud displicente del hegemón (Gomes Saraiva, 2013; Malamud, 2017; Reis da Silva & Pérez, 2019). Frente a esta permisibilidad sistémica, tanto el presidente como Itamaraty desplegaron una política exterior altamente proactiva encaminada a la consolidación del liderazgo regional y el ascenso finalmente al rol de potencia global. Caracterizada como "activa y altiva" por el Canciller Amorim, Brasil adoptó una proyección externa de protagonismo.

Diversos académicos (Gomes Saraiva, 2013; Vigevani & Cepaluni, 2007; Villa & Viana, 2008) sostienen que el traspaso de la administración Cardoso a da Silva se dio en un contexto de cierta continuidad, más dentro de la categoría de "ajuste" que referencia Hermann (1990),[144] en donde se sostuvieron al principio los mismos objetivos, pero sin embargo se modificó la visión del mundo que orientaba a la política exterior. De esa manera, durante los años de "Lula" se mantuvieron tradiciones internacionales del país, como la búsqueda del desarrollo económico y un cierto grado de autonomía política en el sistema internacional. A

[144] Hermann (1990) determina que los cambios en política exterior se producen por cambios en los líderes, reivindicaciones de las burocracias, restructuraciones domésticas y por causas externas. Las causas precedentes disparan modificaciones de diferente grado de profundidad, de menor a mayor: a) ajustes, cambios de énfasis de una política determinada; b) cambio de programa, mismo objetivo buscado por medio de una política diferente; c) cambio de objetivos o de problema, abandono de un determinado objetivo; d) alteraciones fundamentales, total reorientación del país.

su vez, la integración latinoamericana, el universalismo y la construcción de un orden multipolar continuaron siendo mecanismos importantes (Cervo, 2008; Mariano & Mariano, 2008; Ramanzini Junior, 2010). Sin embargo, a diferencia de Cardoso, "Lula" buscó consolidar la multipolaridad a través de una aproximación más intensa con los países emergentes y en desarrollo.

Para Vigevani y Cepaluni (2007) la participación de Brasil en las principales organizaciones y regímenes internacionales, durante este periodo, se caracterizó por una singular acción externa dirigida a reformar los mecanismos de gestión del orden internacional. En esta nueva estrategia, las coaliciones con los países en desarrollo y la cooperación con América del Sur adoptaron el objetivo de elevar el perfil de Brasil en el exterior, dándole un mayor margen de maniobra. Para los autores, se trataba de un movimiento en busca de la "autonomía por diversificación", entendida como

> la adhesión del país a principios y normas internacionales a través de alianzas Sur-Sur, incluyendo las regionales, y acuerdos con socios no tradicionales (China, Asia-Pacífico, África, Europa del Este, Oriente Medio, etc.), ya que se cree que reducen las asimetrías en las relaciones exteriores con países más poderosos y aumentan la capacidad de negociación nacional. (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 283)

A lo largo de los años del PT en el poder, el Planalto construyó posiciones de solidaridad con los países latinoamericanos, africanos y en desarrollo frente a los intereses de Estados Unidos y de las grandes potencias europeas (Lima, 2015, p. 43). También erigió visiones más nacionalistas, criticando las intervenciones políticas de las instituciones financieras internacionales y las posturas de las grandes economías mundiales (Fuccille & Solano Gallego, 2020). De esta manera, el proyecto internacional del PT identificaba al Cono Sur y la integración regional como elementos fundamentales para promover el desarrollo de Brasil (Saraiva, 2013, p. 66). Si bien esta visión utilitarista de la región existía, la misma convivía con la creencia de la existencia de una identidad regional y el deseo de incentivar la misma en términos políticos y sociales. Lo anterior se manifestaría en una posición favorable a la profundización de la integración política, social y cultural en el marco del MERCOSUR (Saraiva, 2013, pág. 66).

En el plano doméstico-institucional, el ascenso de "Lula" al centro de la política nacional reforzó las tesis de Amorim Neto (2000), Cason y Power (2009) y Lima (1994) sobre la mayor influencia presidencial en el proceso de formulación de la política exterior del país y,

consecuentemente, la reducción de la autonomía política de Itamaraty de antaño.[145] La designación del profesor Marco Aurelio García para el nuevo puesto de Asesor Especial de la Presidencia para Asuntos Internacionales fue un ejemplo de este proceso. La gran difusión de García entre la izquierda internacional configuró una especie de división del trabajo en la diplomacia brasileña. Por un lado, García era responsable de las cuestiones ideológicas de la política exterior del país, sobre todo cuando había que dialogar con líderes de izquierda sudamericanos, como Hugo Chávez. Por el otro lado, el Canciller Amorim se encargaba de los aspectos más técnicos de la agenda internacional, como las negociaciones en la OMC y el ALCA (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 140).

Otro rasgo predominante del periodo fue el rol de "Lula" como articulador de visiones contrapuestas (Gomes Saraiva, 2013; Zilla, 2017). La participación extremadamente activa del presidente, tanto fronteras adentro como fuera, formó parte de una política consciente del gobierno en donde "Lula" mismo se convirtió en el activo fundamental de una estrategia de exhibición. La figura del carismático presidente, "el político más querido del mundo" como lo llamó Barack Obama, fue ubicada en el centro de la escena internacional con el objetivo de seducir a la mirada de la comunidad internacional (Giaccaglia, 2018, p. 159). Esta actitud de líder regional carismático, se conjugó con actitudes de "paciencia estratégica" (Malamud, 2011b) y algunos atisbos de actitudes de *paymaster*, en donde ante los diferentes desplantes de socios regionales Brasil pondría la otra mejilla. Así, "Lula" elevó la diplomacia presidencial a los niveles más altos de la historia diplomática brasileña. En los periodos 2003-2006 y 2007-2010, visitó 86 países. Viajó 105 veces en su primer mandato y otras 143 en el segundo (Cornetet, 2014a). En varias de estas visitas el presidente fue acompañado por nutridas comitivas de empresarios brasileños lo cual es coincidente con la estructuración de su coalición interna (Berringer, 2015). El nuevo énfasis en los países en desarrollo, especialmente sudamericanos y africanos, puede observarse en el abultado número de visitas internacionales que realizó a estas regiones (Cornetet, 2014b).[146]

Como plantean Cardoso y Miyamoto (2012) se puede decir que el período de "Lula" marcó el retorno de una orientación más tradicional de inserción internacional de Itamaraty. Para estas

[145] Como hemos desarrollado en el capítulo anterior, esta tendencia no es excluyente del periodo del PT, sino que es algo que se había manifestado también durante la gestión Cardoso. Para mayor profundidad y detalles ver Mesquita (2013, 2011)

[146] El protagonismo de la política exterior de Lula se observa en el volumen de nuevos cargos diplomáticos creados. Se establecieron 81 nuevos cargos, incluyendo 52 nuevas embajadas, 6 misiones ante organismos internacionales, 22 consulados y una oficina diplomática en Palestina. Del total, 23 estaban en África, 15 en América Latina y el Caribe, 13 en Asia y 6 en Oriente Medio. El Canciller Amorim también viajó 467 veces, visitando 101 países (Amorim, 2010a, pp. 226-227).

visiones, Brasil retomó una "escuela diplomática" más próxima a la Política Exterior Independiente (1960-1964) y al Pragmatismo Responsable (1974-1979). Tales tradiciones se situaron en un espectro opuesto a la inaugurada por Rio Branco y reinterpretada por Cardoso, basada en el alineamiento pragmático con la gran potencia emergente, los Estados Unidos (Merke, 2008; Vigevani & Cepaluni, 2011).

La proyección internacional del Brasil de "Lula"

El 1° enero de 2003, en el acto de toma de posesión frente al Congreso Nacional, el presidente Luiz Ignácio "Lula" da Silva enunció que el país debía afirmar su "presencia soberana y creativa en el mundo", sin abdicar, no obstante, de las orientaciones y valores históricamente consagrados de la diplomacia, como el desarrollismo: "La acción diplomática de Brasil se orientará por una perspectiva humanista y será, sobre todo, un instrumento de desarrollo nacional" (Ministério das Relações Exteriores, 2011, p. 16). En su discurso, "Lula" también abordó la lucha contra el proteccionismo comercial y el reclamo por la reducción de los subsidios agrícolas de las economías centrales, la promoción del multilateralismo, la reforma del Consejo de Seguridad, entre otros temas, con el fin de impulsar la "democratización de las relaciones internacionales sin hegemonías de ningún tipo", que "es tan importante para el futuro de la humanidad como la consolidación y el desarrollo de la democracia dentro de cada Estado" (Ministério das Relações Exteriores, 2011, p. 16).

En la misma fecha, el canciller Celso Amorim, durante la transmisión del cargo de ministro de Relaciones Exteriores, resaltó:

> Tenemos que llevar esta postura de activismo responsable y confiado al plan de las relaciones exteriores. No escaparemos de un protagonismo comprometido, siempre que sea necesario para la defensa del interés nacional y de los valores que nos inspiran. [...] Nuestra política exterior no puede estar confinada a una región, ni puede estar restricta a una única dimensión. Brasil puede y debe contribuir para la construcción de un orden mundial pacífico y solidario, fundado en el Derecho y en principios del multilateralismo, consciente de su peso demográfico, territorial, económico y cultural, y de ser una grande democracia en proceso de transformación social (Ministério das Relações Exteriores, 2011, p. 20).

Como plantea Schutte (2012, p. 8) el mismo discurso que reposicionó al Estado en un papel de liderazgo en el proceso de desarrollo, movilizando y rearticulando las empresas estatales y

la banca pública, orientó la búsqueda de una nueva inserción en el escenario internacional. Esta nueva estrategia debía estar en función del proyecto de desarrollo nacional, mientras que, a su vez, el desarrollo nacional garantiza más recursos y credibilidad para ampliar la presencia internacional. En este sentido, muchas de las iniciativas del gobierno "Lula" se inscriben en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales y en la búsqueda de una coordinación política más profunda con los países en desarrollo y emergentes, especialmente India, Sudáfrica, China y Rusia (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 129). Si bien muchas de estas alianzas habían comenzado a gestarse al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, "Lula" dio un nuevo énfasis a este aspecto de la agenda internacional brasileña (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 129).

A modo de síntesis, Rubens Ricúpero (2010, p.29), enumera cuatro ejes de actuación que orientaron las acciones externas brasileñas durante el período "Lula" da Silva: a) obtener el reconocimiento de Brasil como actor político global de primer orden en el sistema internacional multipolar en formación; b) consolidar las condiciones económicas internacionales que favorezcan el desarrollo, considerando las ventajas comparativas brasileñas concentradas en la agricultura; c) construir un espacio político-estratégico y económico-comercial exclusivo para las naciones sudamericanas, a partir de la expansión gradual del MERCOSUR; d) fortalecer las relaciones Sur-Sur, estimuladas por la emergencia de China, India y Sudáfrica; por el retomado crecimiento africano; y por la proliferación de foros de concertación.

Teniendo en cuenta la importancia del reconocimiento de Brasil como líder en su planteo internacional, vale mencionar una mutación que se produjo con respecto a la administración anterior. Para el grupo encargado de formular la política exterior en el gobierno de Cardoso, el eventual papel de Brasil como líder se consideraba una consecuencia del gradual protagonismo económico del país y debía limitarse a la región, debido a la escasez de recursos (financieros, militares, políticos y profesionales) disponibles para la acción exterior del Estado (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 143). Los responsables de la política exterior del gobierno de "Lula", en cambio, creían que el papel de liderazgo podía alcanzarse tanto a través de una acción diplomática más activa y dinámica como, a su vez, mediante la defensa de temas "universales" y de la importancia regional del país. En palabras de Amorim,

> No tenemos ninguna pretensión de liderazgo, si liderazgo significa hegemonía de cualquier tipo. Pero, si nuestro desarrollo interno, si nuestras actitudes, como usted

> subrayó, de respeto al derecho internacional, de búsqueda de soluciones pacíficas a las controversias, de lucha contra todas las formas de discriminación, de defensa de los derechos humanos y del medio ambiente, si esas actitudes generan liderazgo, no hay razón para rechazarlo. (da Silva et al., 2003, p. 77)

Atento a los objetivos autonómicos de Brasil, "Lula" procuró diversificar e intensificar las relaciones con las potencias centrales, de tal manera de hacer jugar el vínculo en un proceso de reducción de asimetrías (Vigevani & Cepaluni, 2007, pág. 324). En la percepción del gobierno de "Lula", se buscó "mantener excelentes relaciones políticas, económicas y comerciales con las grandes potencias mundiales [especialmente Estados Unidos] y, al mismo tiempo, priorizar los vínculos con el Sur del mundo" (da Silva, 2007).

En tal sentido, "Lula" no rompió en un principio con el legado de Cardoso y conservó la meta de construcción de una agenda positiva con los EE. UU., aunque resguardando la autonomía de la política exterior como evidencia el proceso de negociación del ALCA (Villa & Viana, 2008, pág. 100). Sin embargo, a medida que el activismo internacional de Brasil aumentaba, y sus pretensiones reformistas se hacían más evidentes, comenzaron a resurgir las tensiones con Washington, como en los episodios de Honduras[147] e Irán[148] (Saraiva, 2013, pág. 73; Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 150).

En los aspectos comerciales el gobierno participó activamente en las negociaciones dentro de la OMC (Saraiva, 2013, pág. 70). En el marco de la Ronda de Doha fue un jugador de peso en la conformación y desempeño del G20 agrícola vinculando esta cuestión con otro elemento característico de la diplomacia petista, la conformación de vínculos y alianzas en el eje Sur-Sur (Vigevani & Cepaluni, 2007, pág. 324).

El foco puesto en la cooperación Sur-Sur y las relaciones con otras potencias emergentes se manifestó también en la conformación de foros como el IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) en 2003, donde se pretendía discutir cuestiones relacionadas al orden internacional, NU e intercambio tecnológico (Saraiva, 2013, pág. 71). Por su parte, en 2007 Brasil se unió junto a

[147] La crisis de 2009 en Honduras fue una disputa política en torno a la reforma de la Constitución del país, que culminó con la destitución y el exilio del presidente hondureño, Manuel Zelaya. Zelaya creía que el nuevo gobierno no sería reconocido internacionalmente; sin embargo, un año después, la secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, solicitó la readmisión del país en la OEA. El gobierno brasileño se mostró en total desacuerdo con Estados Unidos (Vigevani & Cepaluni, 2011, p. 150).

[148] El 17 de mayo de 2010, Brasil y Turquía mediaron en un acuerdo nuclear con Irán, en el que se establecía que Irán enviaría a Turquía parte de sus reservas de uranio enriquecido a cambio del combustible que necesitaba para reactivar un reactor obsoleto destinado a la investigación médica. Sin embargo, tales negociaciones fueron rechazadas por los Estados Unidos y demás potencias centrales que avanzaron con su propio esquema de sanciones y mecanismos de concertación política. Para mayor información ver Lampreia (2014).

otras viejas y nuevas potencias en la conformación del foro BRICS cuyo objetivo era empujar la discusión de reformas graduales en diversas instituciones internacionales (Actis & Zelicovich, 2016; Reis da Silva & Pérez, 2019, p. 173). Estas vinculaciones entre naciones emergentes también se trasladaron a áreas temáticas específicas, como lo evidencia el surgimiento del grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) en torno a negociaciones contra el cambio climático (Saraiva, 2013, pág. 73).

La "autonomía por diversificación" se expresó a su vez mediante la creación de las diferentes cumbres de naciones sudamericanas con naciones africanas por un lado (Cumbre África-América del Sur, AFRAS) y Estados árabes por otro (Cumbre América del Sur-Países Árabes, ASPA) (Reis da Silva & Pérez, 2019). El objetivo de estos espacios no solo era ampliar las bases de consensos y apoyos políticos en los foros internacionales sino también la apertura de nuevos mercados no tradicionales (Giaccaglia, 2018, pág. 159) en sintonía con las necesidades de la burguesía nacional brasileña. Estas acciones de proyección como *global player* estuvieron orientadas en el marco de una política de revisionismo *soft* de las estructuras y regímenes internacionales (Saraiva, 2013; Villa & Viana, 2008; Reis da Silva & Pérez, 2019; Vigevani & Cepaluni, 2007). En donde Brasil buscó canalizar su capital como potencia del Soft Power (Chatin, 2016) para lograr sentarse en la mesa de los grandes jugadores mundiales. Según el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, Pinheiro Guimarães

> En la ejecución de su política exterior, y siempre guiado por los principios constitucionales, Brasil, en un mundo profundamente desigual, arbitrario y violento, tiene que reaccionar a las iniciativas políticas de las Grandes Potencias y, muy especialmente, a las de la Hiperpotencia, Estados Unidos; Brasil tiene que articular alianzas políticas, económicas y tecnológicas con Estados de la periferia del sistema internacional para promover y defender sus intereses; y tiene que trasformar sus tradicionales relaciones, históricamente desequilibradas, con las Grandes Potencias. (citado en Vigevani y Cepaluni, 2011, p. 138)

A nivel regional esta búsqueda de liderazgo se manifestó mediante el fortalecimiento de los foros y mecanismos de integración. Fue durante los gobiernos de "Lula" que la propuesta de cooperación en la región profundizó su sesgo político e infraestructural, más que comercial. En ese momento, había preocupación por los límites del formato de integración del MERCOSUR, que no parecía suficiente para recuperar las debilidades estructurales de los

países miembros. En este sentido, Brasil auspició la creación de mecanismos capaces de resolver las asimetrías entre los miembros del bloque. En 2006, implementó el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), con recursos de US$ 100 millones, ampliados a US$ 255 millones en 2008, para mitigar las consecuencias desfavorables para las economías más pequeñas (Ramanzini Junior, 2010, pp. 74-76). Este proyecto fue de la mano con el interés de ampliar la presencia de grandes empresas y agentes económicos brasileños en la región (Rocha, 2014).

Junto a su participación en la financiación regional, Brasil también consiguió ampliar el alcance de la integración desde un ángulo político-estratégico. En 2004, propuso la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), posteriormente Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Medeiros et al., 2017; Vigevani & Ramanzini Júnior, 2014). La oficialización del bloque fue una inflexión muy emblemática en la consolidación de la sudamericanización de la política exterior de Brasil, al crear la primera institución que cuenta con representantes de los 12 países de la región para tratar diversos temas distribuidos entre sus distintos consejos regionales. En particular, el CDS fue el primer foro exclusivamente suramericano para tratar cuestiones de seguridad y defensa (Battaglino, 2009; Souza, 2016). Sin embargo, la creación de UNASUR fue objeto de críticas por parte de algunos analistas que identificaron un fuerte interés por parte de Brasil en ampliar los organismos regionales, pero notaron un bajo nivel de interés en establecer estructuras institucionales sólidas para su funcionamiento (Ricupero, 2010, pp. 44-50; Vigevani & Ramanzini Júnior, 2014, pp. 543-544). Sea por su objetivo de ser un actor global, sea por la resistencia de las élites nacionales al proceso de integración, sea por la resistencia de los países sudamericanos al autoproclamado liderazgo brasileño (Malamud, 2011a, pp. 18-19), de hecho, la actuación de Brasil ha tendido a favorecer la expansión más que la densificación y la institucionalización de los mecanismos ya existentes. Basta comprobar la actuación brasileña en MERCOSUR, UNASUR, y más contemporáneamente, en 2010, en la creación de la CELAC.

Al finalizar el mandato de “Lula” se puede afirmar con un conjunto de autores (Vigevani & Cepaluni, 2007; Saraiva, 2013; Cornetet, 2014) que aquel “ajuste” con relación a la política de Cardoso había mutado a un “cambio de programa” facilitado por la profundización de los factores sistémicos favorables al ascenso de Brasil (Malamud, 2017). Como menciona Gómez Saraiva (2013, pág. 76) dicho cambio de programa implicó una modificación en la percepción y utilización de los regímenes internacionales adoptando una actitud revisionista de los mismos. Otro elemento que se intensificó en el segundo mandato del PT fue el espacio

ocupado por la cooperación Sur-Sur tanto en sus aspectos técnicos, financieros, sociales y políticos (Saraiva, 2013, pág. 76).

La (retraída) política exterior de Dilma Rousseff

La política exterior del dúo "Lula" – Amorim elevó al país a una posición de protagonismo. Principalmente entre 2007 y 2010, se observaron acciones más osadas (Lima, 2015, p. 50). Desde una postura más activa en América del Sur y América Latina, construyendo nuevos bloques regionales como UNASUR y CELAC, y liderando la MINUSTAH, hasta una mayor participación en las negociaciones político-económicas globales y contribución a los países en desarrollo, Brasil emergió como un importante actor político internacional.

El contexto político de la gestión de Rousseff fue significativamente diferente del de "Lula". Ungida de elevados índices de popularidad y con un mandato claro de continuar los logros de "Lula" (Cornetet, 2014a; Giaccaglia, 2018; Gomes Saraiva & Gomes, 2016; Reis da Silva & Pérez, 2019), la primera presidenta mujer de Brasil se enfrentó con un contexto internacional no tan propicio que afectó la efectividad y continuidad de sus acciones de política exterior. Como hemos mencionado anteriormente, el ciclo de boom de los *commodities* que había beneficiado a "Lula" estaba comenzando a llegar a su fin. A su vez, la perdurabilidad de las consecuencias comerciales y financieras de la crisis económica global de 2008 afectaron directamente a la balanza de pagos del país (Saraiva & Gomes, 2016, pág. 83; Malamud, 2017; Reis da Silva & Pérez, 2019, pág. 176; Giaccaglia, 2018, pág. 163). Las restricciones presupuestarias que llevaron a Dilma a tomar medidas de corte más ortodoxo fronteras adentro también propiciaron una retracción en el escenario internacional.

Por otra parte, a diferencia de "Lula" el "desagrado" de Dilma con las cuestiones referidas a la política exterior impactó en la efectividad de la misma (Cornetet, 2014a; Gomes Saraiva & Bom Gomes, 2016, p. 84; Malamud, 2017; Vieira de Jesus, 2014). Siguiendo a Visentini (2013) era sabido que a "Dilma no le agrada viajar" y que por lo tanto se inclinó a apoyarse en la estructura burocrática de Itamaraty. Aun así, el papel de la política exterior en el gobierno se redujo no sólo en la presencia externa de la Presidencia o de sus cancilleres, Antônio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014) y Mauro Viera (2015-2016), sino también en el espacio que Itamaraty pasó a tener en el presupuesto federal. Lo anterior se manifestó en una diplomacia reticente a los riesgos, con poca osadía e innovación (Saraiva & Gomes, 2016, pág. 84). A modo de ejemplo podemos retomar la contabilización de viajes internacionales llevados adelante por "Lula" y Dilma realizada por Cornetet (2014b, p. 117) y

observar una reducción de hasta el 55% entre el primero y la segunda. El perfil técnico y pragmático de Dilma, sumado a la falta de experiencia en asuntos internacionales junto con el desinterés ante los mismos frente a las cuestiones domésticas (Cornetet, 2014b; Reis da Silva & Pérez, 2019; Malamud, 2017; Visentini, 2013) fue uno de los factores que determinó la retracción de la política exterior en esta etapa.

A la hora de delinear los principales ejes de la política exterior de Dilma, es conveniente rescatar el discurso inaugural de su primer Canciller, Antonio Patriota, en donde se establece claramente a Sudamérica como el espacio de preferencia. Se menciona la relación con Argentina como central en esa construcción y se postula a la región como un espacio de integración humana, física y económica (Malamud, 2011). De la misma manera se advierte el riesgo de "que los círculos de decisión formados en torno a los principales temas contemporáneos reproduzcan las asimetrías del pasado" y ante eso "Brasil [...] se posiciona como un actor que reúne características privilegiadas para la promoción de modelos de desarrollo más inclusivos y para el fortalecimiento de la cooperación entre naciones a través de mecanismos de gobernanza más representativos y legítimos" (Patriota, 2011).

Otro aspecto que rescatar fue el intento de relanzar la relación bilateral con los EEUU, la cual se había deteriorado durante la administración da Silva. El objetivo expreso era coordinar las respuestas a la crisis económica internacional e intensificar las inversiones reciprocas (De Jesus, 2014, pág. 22). A pesar de haber establecido algunas aproximaciones, los contrapuntos establecidos en torno a principios de no intervención y otras cuestiones de seguridad internacional (De Jesus, 2014, págs. 27-28) y el escándalo sobre el espionaje llevado adelante por la Agencia de Seguridad Nacional (NSA por sus siglas en inglés) a la presidenta determinaron que el periodo de Dilma terminará sin hitos notables (Cornetet, 2014a).

En el espacio de las potencias emergentes, los avances de los BRICS coincidieron con una cierta retracción del IBSA y de la política exterior brasileña. El bloque mostró posibilidades concretas de cooperación a partir de la Cumbre de 2013, cuando se propuso la creación del Banco de Desarrollo de los BRICS y un fondo de convergencia monetaria. Sin embargo, a pesar de los avances en la construcción de una agenda común, la otrora posición protagónica de Brasil en el bloque fue opacada por la postura más activa de China y Rusia (Cervo & Lessa, 2014, p. 141).

A nivel sudamericano, durante el período se presentaron obstáculos para la construcción de una región más integrada, por la limitada capacidad del gobierno brasileño para financiar

ampliamente proyectos en la región a través del BNDES y por la escasez de empresas de alta tecnología en la cartera de exportaciones del país (Lima, 2015, p. 51). A su vez, la ampliación del MERCOSUR y el intento de profundización del Consejo de Infraestructura y Planeamiento Sudamericano (COSIPLAN), heredero de IIRSA, demostraron lo lejos que había avanzado el discurso de la integración regional. Sin embargo, ninguno de estos procesos se consolidó institucionalmente y se vieron plagados de diferencias internas entre los miembros. Según Cervo y Lessa (2014, p. 140) esto refleja una cultura política latinoamericana que "considera legítimo superponer el proyecto nacional al regional y no ceder el control de la autonomía decisoria hasta el punto de debilitar la soberanía".

Considerando la tipificación de cambios en política exterior propuesta por Hermann (1990), podemos considerar que existió un ajuste entre la administración de "Lula" y Dilma. Se registró un cambio de énfasis del programa de política exterior sin cambiar necesariamente sus objetivos, caracterizada como una contención por Cornetet (2014a). La diplomacia brasileña siguió buscando la autonomía mediante la diversificación como medio para garantizar el desarrollo nacional y consolidar al país como referente en un mundo cada vez más multipolar (Vigevani & Cepaluni, 2007). Sin embargo, el énfasis en este programa resultó menor. Como bien retrató Cornetet (2014b, pág. 127) hubo menos viajes presidenciales, menos propuestas (y aquellas llevadas adelante fueron más tímidas), hubo menos formación de nuevo personal diplomático y menos nuevos puestos para los mismos. Las iniciativas de Brasil fueron durante ambos mandatos de Dilma, principalmente durante el segundo, más "reactivas" que "proactivas" (Cornetet, 2014, págs. 120-121).

Todo lo anterior consolidó lo que Cervo y Lessa (2014) denominaron el "declive" de la inserción internacional del país. Un contexto internacional menos proclive (Malamud, 2017), fallas en el liderazgo de Rousseff (Reis da Silva & Pérez, 2019), sumada a una importante recesión interna y el volátil sistema político brasileño llevaron a una retracción y eventual inmovilización de la política exterior de Brasilia que encontró como punto culminante el *impeachment* de la presidenta.

La voz de Brasil en la agenda de seguridad internacional

En cuanto a la inserción de Brasil en la seguridad internacional, se puede afirmar que la política exterior brasileña condujo las cuestiones de seguridad y defensa a partir del cálculo entre "la permanencia del país en la situación periférica o la posibilidad de desempeñar un papel relevante en las relaciones internacionales" (Cervo, 2008, p. 119). Para Cervo (2008), se

trató de la formulación de cuestiones cruciales sobre la seguridad, pero superando el mero aspecto militar. Asimismo, Alcides Costa Vaz (2006) sostiene que esta inserción se definió en función de tres objetivos más generales:

> (i) equilibrar el interés y la necesidad de acceso y desarrollo de tecnologías de valor estratégico y doble aplicación con los compromisos multilaterales de no proliferación y control; (ii) favorecer el surgimiento de un contexto favorable a la realización de sus intereses y necesidades en los planos de seguridad y defensa; (iii) impulsar la transformación gradual de las estructuras y configuración del poder internacional hacia un orden multipolar. (Costa Vaz, 2006, p. 67)

El primer objetivo puede verse en la postura adoptada por Brasil en relación con el desarme nuclear. Tras los atentados del 11/S, surgió el temor (especialmente en Estados Unidos) de que grupos terroristas pudieran adquirir armas de destrucción masiva. Desde entonces, las NU comenzaron a desarrollar iniciativas en el campo de la "contraproliferación", previendo, además de las políticas y prácticas de "no proliferación", el uso de la fuerza militar (Alkış, 2022; Talmadge, 2007). También comenzaron los debates sobre las respuestas internacionales que podrían darse a este temor: el establecimiento de regímenes informales con participación limitada, como la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, propuesta por el gobierno de Estados Unidos, o la potenciación del sistema multilateral de seguridad colectiva de las NU, defendido por el Secretario General Kofi Annan que incluía la ampliación del CdS (Amorim, 2004a, pp. 136-137). El gobierno brasileño coincidía con la concepción de Annan y también argumentaba que la proliferación de armas nucleares debía ser combatida horizontalmente (Estados o actores no estatales) y verticalmente (países que ya las poseen), pero consideraba que el excesivo énfasis dedicado a esta dirección habría desincentivado la actuación a favor del desarme, acción en la que se debería avanzar más (Amorim, 2011, p. 288).

En un contexto en donde la "guerra global contra el terrorismo" estaba en el tope de la agenda mundial, el gobierno brasileño trató de dar forma a esta prioridad en consonancia con los intereses, valores y principios de su política exterior. En tal sentido, Lessa y Meira (2001, p. 54) destacan que el discurso diplomático brasileño, al centrarse en la "postura de inquietud por la desigual distribución de los beneficios de la globalización", lanzó una agenda que planteaba al desarrollo como inseparable de la contención del terror. El objetivo de Brasilia era aprovechar los esfuerzos internacionales contra el terrorismo para desencadenar un movimiento de lucha contra la pobreza y el hambre, tema prioritario para "Lula", y favorable

a una inserción más activa de los países emergentes en los procesos decisorios globales (Okado, 2012, p. 81). “Lula” vinculó así la acción diplomática, en el campo de la seguridad, a una cuestión social muy querida por el país y por el propio ex presidente: “tenemos la certeza de que las amenazas más profundas y permanentes al orden internacional son la injusticia y el fatalismo. No hay arma de destrucción masiva más poderosa que el hambre” (Ministério das Relações Exteriores, 2008, p. 71). La política exterior brasileña pasó a adoptar una postura según la cual consideraba que el hambre y la pobreza eran el origen de toda violencia, y que sólo con un mundo menos desigual sería posible conseguir un mundo más seguro. Durante su discurso del Día del Diplomático en 2008 “Lula” describió su concepción de la cuestión

> El mundo en que vivimos nos ofrece un espectáculo paradójico. Vemos cambios por todas partes. Nuevos descubrimientos de la ciencia, maravillas de la tecnología, inventos que transforman nuestras vidas y abren perspectivas a millones […] de personas. Pero al mismo tiempo persisten el hambre, la miseria, la exclusión y la desesperanza. Ahí reside la mayor amenaza para la paz. Es el caldo de cultivo de los fundamentalistas. No basta con combatir las consecuencias de la desigualdad, hay que atajar sus causas. Los frutos de la globalización no pueden ser privilegio de unos pocos. […]. Los países en desarrollo deben situar sus problemas en el centro del debate y participar en la elaboración de la agenda internacional. Brasil está dispuesto a actuar sin arrogancia, sin megalomanía, sin pretensiones hegemónicas, pero con el sentimiento de que somos un gran país y de que tenemos algo que decir al mundo. Por eso estamos presentes en la estabilización de Haití. Por eso, aspiramos a reformar la ONU y sus mecanismos de seguridad colectiva. (Ministério das Relações Exteriores, 2008, p. 104)

En lo sucesivo, la estrategia de inserción brasileña en la seguridad internacional estuvo fuertemente orientada por la priorización de los temas sociales mientras que no preveía de inmediato amenazas directas a la soberanía nacional. El liderazgo brasileño, al priorizar las cuestiones sociales, impulsó su inserción internacional basada en el poder blando, cooptando para su esfera de influencia a países, en desarrollo, en el ámbito de la cooperación Sur-Sur (Chatin, 2016). El objetivo era demostrar al mundo que Brasil era un interlocutor indispensable para tratar cuestiones de seguridad, con credenciales para reclamar una banca del Consejo de Seguridad, aunque careciera de las capacidades militares de los actuales miembros permanentes.

En opinión de Villa y Viana (2010) esta estrategia produjo una implicación más sistemática con las cuestiones globales, una "globalización", de la política exterior brasileña. Los autores sostienen que Brasil experimentó una transformación desde una postura inicialmente moderada al final del primer mandato de "Lula", hacia una postura más afirmativa al término de su segundo periodo. Esta transición se caracterizó por el compromiso elevado en misiones de paz, la mediación en controversias nucleares, los esfuerzos para lograr la estabilización regional (a través de las negociaciones con las FARC) y una campaña más asertiva para obtener un asiento en el CdS. Según Cervo (2010), la estrategia de seguridad internacional de "Lula" se centró en la negociación, la diplomacia, la coexistencia de valores culturales y la resolución pacífica de conflictos, frente a la estrategia de la violencia, centrada en las intervenciones militares y las sanciones.

Haciendo énfasis en el reclamo por la reforma del CdS, fue durante la gestión de "Lula" que esta cuestión será avanzada con particular interés y de manera abierta y directa (Villa & Viana, 2008, pág. 97). Como hemos visto, la estrategia articulada por Brasilia consistió en generar vínculos y alianzas con diversas potencias emergentes y a su vez fortalecer el eje Sur-Sur para ganar apoyo político. El Foro IBSA, las reuniones con BRICS y la conformación del G-4 (Brasil, Alemania, India y Japón) apuntaron a consolidar la postulación del país al codiciado puesto (Saraiva, 2013). No obstante, dicho impulso y activismo decayó durante la gestión de Rousseff. El tema fue perdiendo preeminencia en los discursos ante la Asamblea General de la mandataria, también perdió centralidad en las discusiones dentro de IBSA y por último Brasil no logró articular el apoyo de sus socios en los BRICS (Saraiva & Gomes, 2016, págs. 88-89).

Vinculado a ese recorrido, el incremento de las ambiciones estratégicas de Brasil fue marcado por un cambio de posición en torno a uno de los principios considerados pétreos de su política exterior, la no intervención (Malamud, 2017, p. 153). Esto se hará patente en el debate en torno al concepto de "Responsabilidad de Proteger" (R2P por sus siglas en inglés) y en la participación en MINUSTAH, que veremos en la próxima sección.

Históricamente, Brasil ha manifestado su aversión al concepto de intervención humanitaria por considerarlo contrario a los principios internacionales de soberanía de los Estados y a las nociones de cooperación y equidad entre las naciones (Ministério das Relações Exteriores, 1992, p. 75). Por tanto, es coherente que la llegada de la doctrina de la R2P fuera recibida con profundo escepticismo por los operadores de la política exterior brasileña (Kenkel, 2014),

llegando Celso Amorim a calificarla como "el *droit d'ingérence* vestido con nuevos ropajes". Su resistencia al concepto, tal y como fue formulado originalmente por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS por sus siglas en inglés), se centraba en tres preocupaciones claves (Kenkel, 2014, p. 4): la aceptabilidad y eficacia del uso de la fuerza militar; el criterio de la autoridad correcta (la habilidad del CdS de ser representativo sin una necesaria reforma); y el miedo, sustentado en extensos antecedentes históricos de excesos de las potencias centrales. Para Amorim, la configuración de ese principio tal y como fue aprobada por las NU en 2005 dejaba "la puerta [...] abierta para ciertas naciones de arrogarse a sí mismos el derecho de intervenir, sin la expresa autorización del Consejo o monitoreo de un verdadero cuerpo multilateral" (citado en Kenkel, 2015, p. 3).

Sin embargo, ante el creciente apoyo retórico de la doctrina de "Responsabilidad de Proteger", así como su ingente institucionalización dentro de las NU (Kenkel, 2014) crearon un dilema para los diplomáticos brasileños. El peso relativo que había ganado la misma dentro de la organización ponía en conflicto el firme apoyo al multilateralismo y el acervo normativo de las NU (del cual la "RdP" formaba parte) y su posición conservadora con respecto a la soberanía (Almeida, 2014; Kenkel, 2014; Serbin & Serbin Pont, 2015). Brasilia se enfrentaba a un dilema claro sobre qué posición tomar frente al debate de la protección de civiles, y en un sentido más amplio, sobre la noción de soberanía e injerencia. Las pretensiones y acciones llevadas adelante por "Lula" en persecución de sus objetivos de proyección global demandaban que dicho dilema sea resuelto.

En ese marco, los debates públicos dados en la Asamblea General desde la Cumbre Mundial del 2005 demostraron un creciente esfuerzo de los representantes de Brasil de solventar esa cuestión. Mediante un despliegue de "liderazgo de pensamiento" (Chatin, 2016) los diplomáticos de Itamaraty buscaron explotar esta problemática para afianzar la posición de "revisionismo soft" enarbolado por la administración del PT. Este proceso de emprendedurismo normativo tuvo un hito importante con la incorporación de la noción de "no indiferencia" (que veremos más adelante) y culminó con la presentación de la propuesta de "Responsabilidad al Proteger" (RaP) en 2011.

Con el telón de fondo de la "Operación Protector Unificado" lanzada sobre Libia en cumplimiento de la resolución 1973 del CdS, promulgada en 2011, Brasil lanzó su nota de "Responsabilidad al Proteger". Según lo señalado por diversos analistas (Kenkel, 2014; Serbin & Serbin Pont, 2015) la nota en cuestión representó el primer esfuerzo serio de

proponer un conjunto de normas en un asunto central del sistema de NU, al mismo tiempo que avanzaba con un nuevo concepto que apunta a matizar la noción de soberanía estatal (Serbin & Serbin Pont, 2015, pág. 178). Mediante esta acción, Brasilia buscaba actuar como un innovador normativo aportando constructivamente a la discusión en curso y asentando su posición como jugador de peso en el escenario internacional. En línea con lo sostenido en este trabajo, esta acción es coherente con el proceso de incremento de la presencia internacional de Brasil y con el objetivo de consolidarse como vocero del Sur global, todo esto incluye el cálculo de sumar voluntades y apoyos en pos de una postulación a la banca permanente en el CdS.

En un artículo escrito para el periódico brasileño *Folha de Sao Paulo* el ministro de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota (principal promotor del concepto), declaraba

> Para Brasil, es fundamental que, al ejercer la Responsabilidad de Proteger mediante el uso de las Fuerzas Armadas, la comunidad internacional no solo tenga el mandato multilateral correspondiente, sino que también observe otro precepto: La Responsabilidad al Proteger. El uso de la fuerza sólo debe contemplarse como último recurso. (…) Quemar fases y precipitar el recurso a la coacción es un atentado contra la "razón fundamental" del derecho internacional y la Carta de la ONU. (citado en Serbin & Serbin Pont, 2015, pág. 173)

Lanzada el 9 de noviembre de 2011, la propuesta de Brasil atendía a tres preocupaciones centrales (Almeida, 2014, pág. 51): la adopción de un criterio que oriente el proceso de toma de decisiones sobre el uso de la fuerza dentro del CdS; la adopción de un criterio que guíe la implementación de las resoluciones que autoricen el uso de la fuerza por parte de los Estados autorizados; y la creación de un mecanismo de monitoreo y revisión para la implementación de las resoluciones por parte de los Estados Miembros.

En base a esto, la primera contribución real se aprecia en el sexto párrafo del documento. En dicho apartado la nota llama a la implementación y respeto de una estricta secuenciación política y cronológica de los pilares de la "R2P",[149] para luego establecer una clara distinción conceptual entre responsabilidad colectiva y seguridad colectiva (Almeida, 2014; Serbin &

[149] Según lo aprobado en la Cumbre Mundial 2005, la responsabilidad de proteger se basa en tres pilares: 1. la responsabilidad de cada Estado de proteger a sus poblaciones; 2. la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones; y 3. la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de un Estado cuando es evidente que este no logra hacerlo (Naciones Unidas, 2023e).

Serbin Pont, 2015). Una lectura detallada del aporte de Brasil nos señala que el país en ningún punto había propuesto un repudio a la doctrina precedente, sino que pretendía ubicar a la "RaP" como un corolario a la misma. Esta adición apuntó a delinear un conjunto de pautas que orienten al CdS y demás Estados a la hora de contemplar una intervención humanitaria sostenida desde la "RdP" (Kenkel, 2013; 2014; Serbin & Serbin Pont, 2015).

En ese sentido, el debate posterior sobre la intervención en Libia y la nota de Brasil tomó contornos que resonaron con tensiones preexistentes entre los poderes establecidos y las potencias emergentes del BRICS (Kenkel, 2014). El cambio de énfasis entre entendimientos de la soberanía se convirtió en simbólica de la resistencia de ciertos poderes emergentes a la dominación normativa de los poderes centrales, convirtiendo al principio en un campo de batalla para escaramuzas discursivas e ideológicas resultantes de un aparente cambio en la distribución global del poder. Todo lo anterior posicionó a la nota y principio de "RaP" no solo como un caso de emprendedurismo normativo por parte de una potencia emergente, sino también de uno de los ejemplos más acabados del activismo internacional de Brasil.

Sin embargo, y a pesar de la importancia que podría haber revestido la consecución de este concepto, para finales del 2013 podemos observar que el mismo ha sido abandonado de la agenda de política exterior brasileña.

Como documentan varios autores (Kenkel, 2014; Almeida, 2014; Serbin & Serbin Pont, 2015) la propuesta quedó huérfana ante una presidencia que, como hemos mencionado más arriba, restaba importancia a las grandes gestas simbólicas de política exterior. En conjunto con lo anterior, debemos recuperar los limitantes estructurales contra los que se enfrentó el gobierno de Rousseff (crisis económica, creciente debilidad política interna, reajuste del sistema internacional) los cuales volvieron acciones de este tipo demasiado costosas y consumidoras de capital político para un contexto claramente restrictivo.

Por otro lado, las resistencias y críticas erigidas por diplomáticos y líderes políticos de las naciones centrales dejaron en evidencia la falta de preparación, y recursos, del cuerpo de representantes brasileños a la hora de lidiar con las mismas (Almeida, 2014; Reis da Silva & Pérez, 2019; Serbin & Serbin Pont, 2015). Asimismo, la falta de apoyo de los socios del IBSA y de los BRICS (Serbin & Serbin Pont, 2015; Kenkel, 2015) también evidenció la incapacidad de Itamaraty de aunar voluntades fuertes para hacerlo.

En conclusión, la política de seguridad internacional implementada por los gobiernos de "Lula" y Dilma demostró un enfoque estratégico que priorizaba la diplomacia y la cooperación regional como herramientas fundamentales para enfrentar los desafíos de seguridad en el escenario internacional. Esta visión, coherente con el paradigma de la "autonomía por diversificación" se manifestó patentemente en la participación de Brasil en operaciones de paz durante el mismo periodo, particularmente en Haití donde el país desempeñó un papel clave.

La participación "altiva y activa" de Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz

Como hemos señalado previamente, durante la década del 90 la vuelta a las operaciones de paz por parte de Brasil se caracterizó por un compromiso en misiones desplegadas bajo el paraguas del Capítulo VI de la Carta, el cual hace referencia al empleo de otros medios que no sea la violencia. La reticencia de emplear el instrumento militar vino acompañada con el despliegue de recursos diplomáticos para instalar la imagen de Brasil como una potencia pacífica (Saliba et al., 2015, pp. 35-36). En este posicionamiento podemos rastrear el desarrollo de recursos de poder blando por parte de Brasilia (Chatin, 2016).

Sin embargo, en el marco de la política exterior "altiva y activa" de "Lula", Brasil asumió el liderazgo de la conducción de la MINUSTAH en junio del 2004. La conformación de esta operación de paz representó, por un lado, la afirmación del punto de vista brasileño del deseo de conformar un mundo multipolar en donde las potencias regionales jueguen un papel clave (Villa & Viana, 2008, pág. 99). Por otro lado, significó un giro en la política exterior del país, al indicar que a pesar de que los principios de soberanía y no intervención juegan un rol central en su cosmovisión, Brasilia comenzó a percibir que estas normas deben ser interpretadas de manera consistente con la noción de la "no indiferencia" (Amorim, 2005, 2010b).

El concepto de "no indiferencia" resultó la piedra angular desde donde se construyó la arquitectura discursiva y teórica para justificar la vocación activa de "Lula" en política internacional. Como sostienen diversos autores (Kenkel, 2014; Malamud, 2017; Valença & Carvalho, 2014; Villa & Viana, 2008) el incremento de la participación de Brasil en cuestiones de seguridad internacional fue dado como un paso clave para asentar la posición de potencia mundial a la que aspiraba "Lula" y la diplomacia brasileña. Sin embargo, el mismo debía ser enmarcado de tal manera que no contraviniera los pilares de política exterior codificados en la Constitución del país. En ese sentido, la "no indiferencia" sería definida

como la voluntad de proveer asistencia, diplomática y de otro tipo, cuando sea requerida por otro Estado para solventar crisis políticas y sociales (Saliba, Lopes, & Vieira, 2015, pág. 40; Almeida, 2014, págs. 34-35). En palabras de "Lula" al referirse a la "no indiferencia" al justificar la participación en MINUSTAH, "no creemos en la injerencia externa en los asuntos internos, pero no buscamos refugio en la omisión e indiferencia que afectan a nuestros vecinos" (citado en Wehner, 2011, p. 48).

Para Reid (2014) el incremento de la participación en operaciones de paz se encuentra relacionado con un esfuerzo concreto de desplegar recursos de poder blando. Kenkel (2013a, p. 282) ha señalado que la disponibilidad de recursos militares no es el elemento más importante de los esfuerzos de Brasil en la temática. El paradigma de "mantenimiento de la paz blando" (Chatin, 2016) correlaciona paz, seguridad y desarrollo para encarar soluciones abarcativas de los conflictos y sus causas profundas. Este enfoque privilegia desarrollo socioeconómico y *peacebuilding* sobre las versiones más coercitivas de imposición de la paz, lo que veremos es coherente con la posición sostenida por el país en otras aristas de esta temática.

A modo de balance, la MINUSTAH tuvo el efecto de alinear los objetivos de la política exterior y de defensa de Brasil, así como aumentar las interacciones entre diplomáticos y militares a nivel interno, fomentando la cooperación entre Itamaraty y el Ministerio de Defensa. Por un lado, las Fuerzas Armadas pudieron desempeñar sus tareas en situaciones de fuego real y el Ministerio de Defensa vio aumentado su presupuesto. Por otro lado, en el ámbito de la política exterior la operación fue una oportunidad para aumentar el poder blando regional de Brasil y contribuir eficazmente al desarrollo en América Latina. A su vez, también fue una oportunidad para ampliar el papel de Brasil en la estabilidad regional y un mecanismo para participar más activamente en cuestiones de seguridad internacional, con el objetivo de reformar los organismos internacionales y obtener la banca permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Cavalcante, 2010, pp. 142-143; Diniz, 2005, p. 107; Rocha, 2009, pp. 154-155; Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 302).

En el ámbito doctrinario, el aumento de la participación en operaciones de mantenimiento de la paz se reflejó en textos como la Estrategia Nacional de Defensa (END), el Plan de Desarrollo de la Defensa (PDN) y el Libro Blanco (Brasil, 2005, 2008; Ministério da Defesa, 2012b, 2012c, 2012a). Estos documentos reafirmaron la creciente importancia de las

operaciones de paz, aunque lo hicieron de manera ambigua, sin especificar objetivos claros y con referencias confusas a los términos utilizados por NU (Cavalcante, 2010, p. 152).

Para Brasil, MINUSTAH representó además una posibilidad de promocionar su interpretación del vínculo entre desarrollo y seguridad. En ese sentido, Brasilia no solo contribuyó enviando tropas y especialistas al país caribeño, sino que también desplegó esfuerzos significativos a través de la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta entidad desarrolló proyectos de cooperación técnica destinados a apoyar la reconstrucción y transferencia de conocimientos a las instituciones gubernamentales haitianas, antes y después del devastador terremoto de 2010 (Aguilar & Moratori, 2011, pp. 475-476).

Además de la MINUSTAH, entre 2011 y 2014, la Fuerza Tarea Marítima de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FTM-UNIFIL) y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), también fueron dirigidas por Brasil. La FTM-UNIFIL fue la primera operación marítima de mantenimiento de la paz en la que participó Brasil. A pesar de estar incluida en el Capítulo VII, requirió menos contingentes que Haití, ya que sólo se envió una fragata (Franco, 2016). La participación en el Congo, a su vez, fue más una consecuencia del mérito personal del General Santos Cruz, que había sido un exitoso comandante de la fuerza en Haití, que una invitación particular de las NU al liderazgo de Brasil en la misión. Aun así, se trata de una operación muy representativa, ya que, por primera vez, las tropas entraron en combate para desarticular grupos insurgentes (Lima, 2015, p. 162).

A pesar de la proactividad en Haití, hay algunos rasgos que han conformado el perfil de la participación brasileña en operaciones de paz. El detallado estudio de Rezende (2013, pp. 171-173) delineó algunos de esos rasgos de la participación brasileña entre 2001 y 2009: 1. Mayor compromiso en grandes operaciones que en medianas o pequeñas; 2. Participación en todas las operaciones en sus regiones prioritarias de política exterior, pero no necesariamente enviando más contingentes; 3. No compromiso sólo en operaciones en sus regiones prioritarias; 4. Porcentajes de compromiso superiores sólo a los de Estados Unidos y Reino Unido -países que tradicionalmente contribuyen poco a las operaciones de paz-, con las Fuerzas Armadas brasileñas poco implicadas en comparación con otros contribuyentes de la ONU.

En este sentido, a Brasil todavía le falta más claridad sobre cómo se insertan las operaciones de paz en su política exterior, como muestran los estudios de Cavalcante (2010, pp. 154-155)

y Rezende (2013, pp. 171-173). Sin embargo, la experiencia de la MINUSTAH cambió parte del anterior perfil brasileño de actuación y demostró que, para la articulación entre las políticas exterior y de defensa, las operaciones de paz permitían algo más que el empleo externo de las Fuerzas Armadas y la ampliación del activismo en cuestiones de Seguridad Internacional. También representaron posibles mecanismos para profundizar la cooperación regional y construir confianza entre las Fuerzas Armadas de los países sudamericanos.

Alcanzado este punto podemos llevar adelante una serie de reflexiones sobre el periodo del PT en Brasil. Si bien el ascenso de "Lula" a la presidencia se debió en parte por una fuerte moderación de su discurso económico, es cierto que representó un alejamiento del modelo planteado en la década de los 90. La coalición neodesarrollista construida por los gobiernos del PT se articuló en torno a un fuerte apoyo a empresas claves y la burguesía nacional, así como a sectores sociales tradicionalmente postergados. Esta configuración doméstica se manifestó en una política exterior orientada a promover la inserción de estas empresas en mercados emergentes, e incentivar su participación en proyectos de infraestructura y desarrollo en países del Sur Global.

Coincidentemente, estos años presentaron un sistema internacional más propicio a la participación de nuevas voces. La sensación de una mayor multipolaridad fue tanto un deseo como un objetivo de Itamaraty, en donde las consignas de "democratización" de las instituciones internacionales de gobernanza fueron retomadas con mayor vigor. Un Brasil más activo, buscó consolidar su liderazgo regional con mecanismos de integración que lo ponían como vértice fundamental, al mismo tiempo que buscó coaligarse con otras potencias emergentes para disputar un "lugar en la mesa". En ese marco, la política de seguridad internacional y en especial la participación en OMPs, fueron herramientas fundamentales para perseguir esos objetivos. Mientras que la MINUSTAH fue una muestra concreta del deseo de Brasilia de asumir responsabilidades internacionales, discusiones normativas como la "RaP" fueron señales del deseo de aportar "ideas" al orden internacional.

Domésticamente esta utilización de las Fuerzas Armadas en el plano internacional vino acompañada de una importante tarea de desarrollo normativo. La elaboración de 2 Libros Blancos, 3 Políticas Nacionales de Defensa y 2 Estrategias de Defensa Nacional fueron un hito en la política declarativa de defensa del país. En estos textos podemos ver el lugar de relevancia que tienen las Fuerzas Armadas para la proyección de poder del país y la voluntad nacional de delinear un área de interés que va más allá de sus fronteras. Sin embargo, este

periodo también representó la consolidación del rol interno de los militares mediante un crecimiento significativo de las operaciones de GLO. Relacionado con nuestro objeto de estudio, estas experiencias han sido trasladas a los despliegues brasileños en Haití y de alguna manera representan la faceta más coercitiva del "modelo brasileño de mantenimiento de la paz".

En este capítulo procuramos, nuevamente mediante un recorrido predominante descriptivo, desarrollar las bases empíricas que nutren nuestro marco de análisis. En esta ocasión, plasmamos las principales características del contexto internacional y doméstico de nuestros objetos de estudio en las primeras décadas del 2000.

Al pensar en el *contexto internacional*, a diferencia del capítulo anterior, podemos percibir que se configuró un escenario mucho más permisivo para naciones periféricas y emergentes. La reconfiguración de las prioridades globales de los Estados Unidos luego del 11/S llevó a la potencia hegemónica a enfocar su atención en Medio Oriente. Asimismo, podemos identificar el surgimiento de un creciente multipolarismo, encabezado por un grupo de potencias emergentes (entre ellas el Brasil de Lula), que hacía pensar en una nueva distribución del poder global. En lo que respecta al *issue area* de la seguridad internacional, los primeros años del periodo estuvieron marcados por la instauración de la guerra global contra el terrorismo. La ola de solidaridad global con los Estados Unidos luego de los ataques a Nueva York y Washington impulsó un apoyo masivo a la respuesta norteamericana. En este contexto, Argentina intensificó la búsqueda de condena internacional a Irán en los foros internacionales, especialmente en relación con los atentados contra la embajada de Israel y la mutual AMIA. No obstante, en la antesala de la invasión a Iraq y en los años subsiguientes, tanto Buenos Aires como Brasilia empezaron a mostrar una mayor voluntad de autonomía en esta área temática. Este cambio de postura refleja la evolución de las estrategias internacionales de ambos países, como se detalló en este capítulo.

Ante los magros resultados de la época neoliberal, en el *plano doméstico*, comenzaron a surgir discursos críticos que ponían el foco en la creciente desigualdad internacional y proponían enfoques más heterodoxos. Insertos en esa cosmovisión, los gobiernos kirchneristas y del PT llegaron al poder liderando alianzas neodesarrollistas que configuraron bloques de poder con nuevos actores sociales. Los presidencialismos fuertes que caracterizaron este periodo buscaron reorientar al rol del Estado y aquellos beneficiados por este. De esta manera, el modelo de desarrollo ensayado en esta época significó una presencia más activa de lo público,

no solo como motor de crecimiento y redistribuidor de ganancias, sino también como artífice de la apertura de nuevos mercados.

A pesar de las tensiones, el *régimen político* democrático continuó consolidándose. En lo que incumbe a esta investigación, este proceso se evidenció en la promoción de una mayor i*nstitucionalización del área militar*. Construyendo sobre los consensos y cimientos trazados en los gobiernos anteriores, las administraciones del período avanzaron en una relación normativa y doctrinaria más "productiva" con el área denotando el deseo de "pensar la defensa".

En el marco de estas discusiones, los *roles y misiones de las Fuerzas Armadas*, fueron recibiendo mayor precisión, sin embargo, mantuvieron tendencias presentes en el periodo anterior. En ese sentido, Argentina continuó sosteniendo una estricta distinción entre las tareas de seguridad interior y defensa, entre lo doméstico y lo internacional. Por su parte, Brasil profundizó el empleo interno del elemento militar, generando sinergias de "*know-how*" y desarrollo doctrinario con los nuevos roles internacionales que le asignó la política.

En *política exterior*, la nueva configuración política se manifestó con una impronta más autonomista y el intento de tejer nuevos tipos de alianzas tanto por parte de Buenos Aires como de Brasilia. Sin embargo, pudimos percibir una diferencia notable del alcance y horizontes de expresión de esta área de acción del Estado entre ambas naciones. En el caso argentino, como resultado de limitaciones estructurales y decisiones políticas se observó una priorización de lo regional focalizando su estrategia en Latinoamérica en un primer momento y en Sudamérica en una etapa posterior. Brasil, por su parte, impulsó una diplomacia "altiva y activa" en la cual su preeminencia regional operó como plataforma de lanzamiento de un proyecto global. La campaña brasileña para acceder a espacios de decisión y liderazgo internacional estuvo plagada de iniciativas de prestigio (propuesta de "RaP", la mediación en la crisis nuclear de Irán y, especialmente, el liderazgo de MINUSTAH) así como la promoción de nuevos foros (IBSA, BRIC, UNASUR).

Como hemos observado, en ambos casos, las *Fuerzas Armadas, y las OMPs* fueron empleadas como una herramienta de la política exterior. Argentina priorizó su despliegue y empleo como un mecanismo más de fortalecimiento a su política de integración regional. Por su parte, Brasil acompañó su activismo diplomático global con un compromiso sustantivo de tropas y oficiales en diversos escenarios.

En el próximo capítulo, avanzamos en el desarrollo comparado de los despliegues de ambas naciones y de sus plexos normativos. De esta manera, al contar con ese panorama más detallado podemos avanzar en la comparación final de las motivaciones de ambas naciones para desplegar en OMPs.

Capítulo IV – Argentina y Brasil en el espejo

En el presente capítulo, nos adentramos en la culminación de nuestra investigación al llevar a cabo un análisis comparativo integral. Este capítulo constituye el punto de convergencia de los esfuerzos previamente desarrollados, permitiéndonos examinar con profundidad y amplitud las motivaciones subyacentes que guían la participación de Argentina y Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz.

Esta sección está compuesta de dos partes. En la primera, realizamos un análisis minucioso de las misiones específicas en las que Argentina y Brasil han desplegado recursos. Al trazar un panorama detallado de estos despliegues, nos sumergimos en las operaciones con una perspectiva comparativa y analítica. Asimismo, extendemos esta lente al examinar los documentos fundamentales de defensa de ambos países. Esto nos brinda una visión clara sobre cómo cada nación concibió su defensa, identificó amenazas, asignó roles a sus Fuerzas Armadas y situó las OMPs en este contexto más amplio.

En la segunda parte de este capítulo, hacemos converger las diversas facetas de nuestro marco de análisis en una evaluación comparativa. Esta perspectiva integrada nos permite situar nuestros hallazgos de manera holística, y analizar cómo se constituyeron las motivaciones de Argentina y Brasil para participar en OMPs. A través de este enfoque, delineamos los puntos centrales donde emergen las razones primordiales que influyeron en la determinación de participar en estas operaciones por parte de nuestros casos de estudio.

Cómo, Dónde y Cuándo…

Como hemos planteado en los capítulos precedentes, tanto Argentina como Brasil poseen una extensa tradición de participación en OMPs, remontándose incluso a los primeros despliegues de Naciones Unidas. Considerando el recorte temporal planteado en este trabajo, que comienza en 1990 y se extiende hasta el fin del gobierno de Dilma Rousseff en agosto 2016, Argentina contribuyó en 35 operaciones mientras que Brasil desplegó 37 misiones.

A continuación, realizamos un breve *racconto* de dichas intervenciones organizado en torno a dos criterios complementarios. En principio, disponemos los despliegues de manera cronológica según el inicio de la participación de nuestros casos de estudio. De manera concurrente, optamos por agrupar aquellas misiones que se han desarrollado de manera sucesiva en un mismo país o región. La intención detrás de esta decisión es poder dar cuenta

de la participación de ambos países a lo largo del tiempo, a la vez que caracterizamos la evolución de esta en relación a los conflictos en donde se han insertado.

Los datos utilizados para la reconstrucción de la participación de ambos países fueron extraídos, principalmente, desde los reportes de Naciones Unidas. Sin embargo, se utilizó información del Ministerio de Defensa de Argentina y Brasil, así como información sistematizada por el International Peace Institute, para cotejar los números y resolver incongruencias. Se optó por tomar un registro bimestral de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre para visualizar con mayor fidelidad las variaciones de participación. Sin embargo, se priorizaron los registros de enero y julio, ya que en esos meses suelen ser realizadas las rotaciones de tropas en las misiones.

Finalmente, otra aclaración metodológica que resulta pertinente realizar, refiere a la forma en la que se clasifica al personal enviado a las operaciones. Respetando la distinción que realiza las Naciones Unidas hemos dividido a los efectivos en Policías, Tropas y Observadores Militares. Al referirnos a Policías hablamos de efectivos de las fuerzas de seguridad nacionales para el caso argentino (entiéndase a la Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional, Policía Federal y eventualmente a la Policía de Seguridad Aeroportuaria) y predominantemente a las policías militares estaduales en el caso de Brasil. Las tropas pueden hacer referencia a despliegues de oficiales individuales para tareas de enlace, staff o puestos de Estado Mayor en las misiones, así como también significar despliegues de unidades numerosas para tareas de cascos azules. Finalmente, los observadores militares son enviados de manera individual a realizar sus tareas de verificación bajo el comando de la misión a los destinos designados por la misma.

Habiendo realizado esas salvedades metodológicas, procedemos a desarrollar el *racconto* de participaciones argentinas y brasileñas.

- **Medio Oriente:** Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO)

La UNTSO fue creada en 1948 para monitorear el cese de hostilidades en Palestina. Actualmente continúa en funcionamiento con tareas que comprenden los territorios de Egipto, Israel, Jordania, Líbano y Siria (Naciones Unidas, 2023s). Argentina ha participado con observadores militares de manera ininterrumpida desde 1967.

- **Angola:** Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I, II, III) - Misión de Observación de las Naciones Unidas en Angola (MONUA)

La primera iteración de la UNAVEM se desarrolló entre enero de 1989 y mayo de 1991, con el objetivo de verificar el redespliegue de las tropas cubanas de Angola (Naciones Unidas, 2000g). Tanto Argentina como Brasil desplegaron observadores militares en el terreno y conformaron parte de la Plana Mayor de la operación (Ministério da Defesa, 2023; Rial, 2015, p. 109).

La segunda versión de esta misión comenzó en mayo de 1991 y se extendió hasta febrero de 1995, su mandato consistió en corroborar el cumplimiento de los acuerdos entre el gobierno y la União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) (Naciones Unidas, 2000h). Los efectivos de Argentina y Brasil desempeñaron roles de oficiales en el Estado Mayor de la misión y como observadores en el terreno. Junto con el despliegue de miembros de las Fuerzas Armadas, Argentina comprometió a miembros de las Fuerzas de Seguridad durante la preparación de las elecciones en el país. Brasil, por su parte, desplegó personal sanitario.

La última versión de la UNAVEM se desarrolló entre febrero de 1995 y julio de 1997 con el objetivo de acompañar la implementación del Protocolo de Lusaka, firmado el 20 de noviembre de 1994 (Naciones Unidas, 2001e). Brasil contribuyó con un batallón de infantería, una compañía de ingenieros, dos puestos sanitarios avanzados, oficiales de Estado Mayor y observadores militares (Ministério da Defesa, 2023). Esta misión se constituyó, hasta el cambio de siglo, como el despliegue más significativo de Brasil en términos cuantitativos.

La MONUA se estableció el 30 de junio de 1997 para ayudar a las partes a consolidar el proceso político de paz y reconciliación nacional, sucediendo a la UNAVEM III. Debido al colapso del proceso de paz en Angola, el Secretario General de las Naciones Unidas (SGNU) recomendó al CdS que no se renovara el mandato de la misión, la cual finalizó oficialmente el 24 de febrero de 1999 (Naciones Unidas, 2001c). En esta ocasión Brasil contribuyó a la operación con observadores militares, oficiales de Estado Mayor y un dispositivo sanitario. El puesto de salud, originalmente instalado durante la UNAVEM III, contó con 45 militares brasileños desplegados en Luena. Estos oficiales permanecieron cumpliendo funciones hasta 8 meses después del retiro de la MONUA (octubre de 1999) (Ministério da Defesa, 2023). Argentina, por su parte, se sumó a esta operación solamente durante 1998 con oficiales de la Gendarmería Nacional.

- **Centroamérica:** Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA)

La ONUCA se creó para verificar el cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en el marco

del proceso de paz centroamericano (Naciones Unidas, 2003b). Desde 1989 a enero de 1992 Argentina y Brasil participaron con observadores militares en la misión, la cual fue la primera operación de Naciones Unidas en América. Cabe destacar que el despliegue argentino consistió en personal de la Marina con los navíos ARA "Concepción del Uruguay", ARA "Clorinda", ARA "Barranqueras" y ARA "Baradero" junto con un destacamento de sanidad naval (Ministerio de Defensa - Armada Argentina, 2020b).

- **Golfo Pérsico:** Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait (UNIKOM)

Como hemos mencionado en el capítulo 2, Argentina participó del bloqueo realizado a Irak en cumplimiento de las resoluciones 661, 665, 669 y 670 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Una vez iniciada la "Operación Tormenta del Desierto" las NU crearon la UNIKOM como una misión de observación en la zona desmilitarizada de la frontera entre Irak y Kuwait. Ante el incremento de las tensiones en esa franja, el CdS revisó las reglas de empeñamiento de los cascos azules y habilitó el empleo de medidas físicas para defender el mandato (Naciones Unidas, 2003f). Argentina participó en la operación de manera ininterrumpida con observadores militares, una compañía de ingenieros y una compañía de transporte (ambas del Ejército). En esta operación no se registró despliegue de Brasil.

- **Camboya:** Misión Avanzada de Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC) - Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC)

La UNAMIC se creó en octubre de 1991 para asistir a las diversas facciones camboyanas a mantener el cese al fuego acordado previo al establecimiento de la UNTAC. Posteriormente, el mandato se amplió para incluir la formación en desminado y la puesta en marcha de un programa de desminado (Naciones Unidas, 2000e). La misión y sus funciones fueron absorbidas por la UNTAC en marzo de 1992.

Esta nueva operación, que se extendió hasta septiembre de 1993, tuvo como objetivo garantizar la aplicación de los Acuerdos sobre el Arreglo Político Global del Conflicto de Camboya, firmados en París el 23 de octubre de 1991. El mandato incluía aspectos relacionados con los derechos humanos, la organización y celebración de elecciones, las disposiciones militares, la administración civil, el mantenimiento de la ley y el orden, la repatriación y reasentamiento de refugiados y desplazados, y la rehabilitación de las infraestructuras camboyanas (Naciones Unidas, 2003a). En ambas operaciones Argentina mantuvo una presencia de 2 observadores militares. En esta operación no se registró despliegue de Brasil.

- **Sahara Occidental:** Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO)

La MINURSO se estableció en abril de 1991 con arreglo a los acuerdos alcanzados en 1988 entre el gobierno de Marruecos y el Frente Popular para la Liberación de Saguía el-Hamra y de Río de Oro (Frente Polisario) (Naciones Unidas, 2023n). Argentina ha enviado observadores militares desde octubre de 1991 y Brasil ha hecho lo propio desde diciembre de 2007.

- **El Salvador:** Misión de Observadores de las Naciones Unidas para el Salvador (ONUSAL)

ONUSAL se creó en julio de 1991 para verificar la aplicación de todos los acuerdos entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), incluido el alto el fuego y las medidas conexas, la reforma y reducción de las Fuerzas Armadas, la creación de una nueva fuerza policial, la reforma de los sistemas judicial y electoral, los derechos humanos, la tenencia de la tierra y otras cuestiones económicas y sociales (Naciones Unidas, 2003g). Desde julio de 1991 hasta el fin de la misión en abril de 1995, Brasil participó con observadores militares y personal sanitario. Argentina realizó su aporte de personal de salud desde 1992 hasta finales de 1994.

- **Balcanes:** Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) - Operación de la Restauración de la Confianza en Croacia (UNCRO) - Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranya y Sirmia Occidental (UNTAES) - Grupo de Apoyo de la Policía de las Naciones Unidas (UNPSG) - Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka (UNMOP) - Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) - Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) - Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)

En el marco de los enfrentamientos surgidos durante la desintegración de la ex-Yugoslavia la UNPROFOR fue establecida en febrero de 1992, inicialmente en Croacia, para garantizar la desmilitarización de las zonas designadas. Respondiendo al desarrollo del conflicto, el mandato se fue expandiendo posteriormente a Bosnia y Herzegovina para apoyar la entrega de ayuda humanitaria, supervisar las “zonas de exclusión aérea” y las “zonas seguras”. Posteriormente la misión se desplegó en la ex República Yugoslava de Macedonia para la vigilancia preventiva de las zonas fronterizas (Naciones Unidas, 2000d).

Brasil participó de esta misión con un despliegue de observadores militares y fuerzas de seguridad desde agosto de 1992 a diciembre de 1995. Argentina, por su parte, aportó miembros del Ejército Argentino para funciones de comando y de Estado Mayor, observadores militares, tropas de mantenimiento de paz (el ARGBAT), y miembros de la Gendarmería Nacional para puestos de policía civil (Rial, 2015, p. 130). UNPROFOR fue la operación más compleja y de mayor importancia para las Fuerzas Armadas argentinas durante la década de los 90, significando un despliegue que rondó entre los 800 y 900 efectivos hasta el fin de la misma.

En marzo de 1995, la transformación de la UNPROFOR en dos nuevas operaciones, según las resoluciones 981 y 983 del CdS, marcó un hito significativo. La creación de la UNCRO tenía como objetivo principal establecer un mecanismo provisional para generar las condiciones necesarias que conduzcan a un acuerdo negociado coherente con la integridad territorial de Croacia (Naciones Unidas, 2000i). Paralelamente, la UNPREDEP fue desplegada para supervisar las fronteras de la ex República Yugoslava de Macedonia desde marzo de 1995 hasta febrero de 1999 (Naciones Unidas, 2000c).

En cuanto a la participación de las fuerzas argentinas y brasileñas en la operación de supervisión fronteriza en Macedonia, su contribución fue más bien simbólica. Argentina comprometió un solo observador militar durante todo el período de la misión, mientras que Brasil destinó dos observadores militares a lo largo de su duración.

No obstante, la situación fue distinta en los despliegues llevados a cabo en Croacia. Los efectivos argentinos que formaban parte de la UNPROFOR pasaron a integrar la UNCRO. Sin embargo, a medida que el mandato de la misión se acercaba a su fin, la magnitud de su despliegue se redujo gradualmente, disminuyendo de 850 en mayo a 167 en septiembre. Por otro lado, Brasil mantuvo una presencia sustancial de observadores militares y fuerzas de seguridad durante todo el transcurso de la operación. Una vez que se estableció la administración transitoria de NU, el mandato llegó a su fin en enero de 1996.

Con la creación de la UNTAES (a través de la resolución 1037 del CdS), Naciones Unidas asumió funciones ejecutivas en el territorio en cuestión con el fin de cumplir el mandato asignado[150]. La misión estaba autorizada a utilizar todos los medios necesarios para supervisar y facilitar la desmilitarización; controlar el retorno de los refugiados; contribuir al

[150] Esta sería la tercera ocasión que NU toma control administrativo de un territorio, las ocasiones anteriores fueron en la UNTEA y en la UNTAC.

mantenimiento de la paz y la seguridad; establecer una fuerza de policía temporal; realizar tareas relacionadas con la administración civil y los servicios públicos; organizar elecciones; y llevar a cabo otras actividades pertinentes para el Acuerdo Básico (Naciones Unidas, 2000b). La UNTAES finalizó su mandato en enero de 1998, habiendo cumplido su objetivo principal de reintegrar pacíficamente Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental en Croacia. Transitoriamente, UNTAES fue continuada entre enero y octubre de 1998 por la UNPSG con el fin de controlar las acciones de la policía croata en la región del Danubio, con especial atención al retorno de refugiados (Naciones Unidas, 2001b).

Tanto Argentina como Brasil participaron durante todo el despliegue de UNTAES. Este último realizó una participación mínima, pero constante, de 6 observadores militares a lo largo de la misma. Por su parte, Argentina aumentó paulatinamente su participación desde un puñado de observadores hasta más de 100 efectivos entre tropas, observadores militares y fuerzas de seguridad entre mayo de 1996 a mayo de 1997. Desde ese momento, y hasta el cierre de UNTAES, la presencia argentina se fue reduciendo progresivamente. Buenos Aires continúo su despliegue con UNPSG pero solo comprometiendo un muy reducido número de oficiales de las fuerzas de seguridad.

En las postrimerías del mandato de UNCRO el Secretario General recomendó la permanencia de observadores militares para garantizar la desmilitarización de la península de Prevlavka, punto conflictivo en la frontera entre Croacia y Yugoslavia. En tal sentido, por medio de la resolución 1038 del CdS se desplegó la UNMOP desde febrero de 1996 hasta diciembre del 2002 (Naciones Unidas, 2002). Argentina y Brasil participaron ininterrumpidamente en la misión con un observador militar cada uno, eventualmente subiendo el aporte a dos observadores cada uno en julio del 2001 hasta el fin de la misión.

Finalmente, entre diciembre de 1995 y diciembre de 2002, fue desplegada la UNMIBH con el mandato de contribuir al establecimiento del Estado de derecho en Bosnia y Herzegovina mediante la reforma y reestructuración de la policía y el sistema judicial del país (Naciones Unidas, 2003c). Argentina comenzó su participación, con efectivos de la Gendarmería Nacional, en julio de 1996 hasta el cierre de la misión. Los números de este despliegue sufrieron diversas variaciones coyunturales, alcanzando un máximo de 64 a mediados de 1997 para luego descender en 1998 y estabilizarse entre 30 y 20 efectivos hasta mediados del 2002, momento en que comienza la reducción progresiva de la misma.

El último episodio de la larga desintegración de la ex Yugoslavia se desarrolla en la provincia de Kosovo entre 1998 y 1999, en donde un movimiento nacionalista albanokosovar fue

reprimido violentamente por el ejército serbio. La intervención militar de la OTAN, a través de una campaña de bombardeos aéreos, llevó al retiro de las fuerzas de Belgrado.

Por medio de la resolución 1244 del 10 de junio de 1999, el CdS autorizó el establecimiento de una presencia civil internacional en el territorio de Kosovo con el fin de instaurar una administración provisional. Para garantizar la autonomía de la región, el CdS le confirió a UNMIK las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales. A pesar de que la misión continúa vigente hasta la fecha, su mandato y estructura fue profundamente reestructurado luego de la declaración de independencia de Kosovo en junio de 2008 (Naciones Unidas, 2023f).

Argentina participó desde el comienzo de la misión con una presencia de fuerzas de seguridad. Cuantitativamente al principio el despliegue argentino fue más bien reducido, aunque rápidamente ascendió a un nutrido número de más de 140 efectivos durante el 2001, para comenzar una profunda reducción en la segunda mitad del 2005 y 2006. Finalmente, la participación es descontinuada luego de la reestructuración de la misión en 2008.[151] Brasil por su parte, solo mantuvo una presencia simbólica de fuerzas de seguridad entre 2003 y 2008.

- **Mozambique:** Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ)

La ONUMOZ, desplegada entre diciembre de 1992 y diciembre de 1994, contó con el mandato de asistir en el cumplimiento del Acuerdo General de Paz firmado en Roma en octubre de 1992. Sus tareas consistieron en verificación del cese al fuego y las tareas de desmovilización, así como asistencia y observación del proceso electoral (Naciones Unidas, 2001f). Argentina participó desde abril de 1993 hasta el final de la misión con una presencia de 40 tropas de paz y 8 observadores militares. Por su parte, Brasil aportó al comienzo un promedio de 20 observadores militares hasta junio de 1994 cuando incrementa su participación con una compañía de paracaidistas elevando el número de tropas a 170.

- **Chipre:** Fuerza de la ONU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP)

Creada en 1964 como fuerza de interposición entre las facciones grecochipriotas y turcochipriotas, la misión ubicada sobre la isla mediterránea continúa desempeñando funciones de mantenimiento de la paz hasta la fecha (Naciones Unidas, 2023b).

Argentina despliega de manera ininterrumpida desde 1993 la Fuerza de Tareas Argentina (FTA) compuesta por dos compañías del Ejército y una de Infantería de Marina, junto con oficiales que se integran en el Cuartel General de la misión (Rial, 2015, p. 137). Si bien el

[151] Es relevante señalar que Argentina se ha abstenido de reconocer la independencia de Kosovo, dado que considera que dicha acción sentaría un precedente perjudicial para la posición del país en relación con su reclamo por las Islas Malvinas (Sueiro, 2014).

número de efectivos en el terreno ha variado durante los años, UNFICYP se ha mantenido en un promedio de 300 hombres, representando en algunos años (1996-1997) más del 80% de la participación argentina en OMPs.[152] La importancia del compromiso argentino es reconocida en 1997 cuando el General de Brigada Evergisto de Vergara asume como *Force Commander* de la misión.

Quedan por destacar dos elementos de la participación argentina en Chipre. En primer lugar, Argentina tiene desplegada una Unidad de Helicópteros, la cual se denomina, en el área de misión, UNFLIGHT, cuenta con tres helicópteros (1 Bell 212 y dos Hughes 500) y una dotación de 28 efectivos (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas - Argentina, 2023). Esta unidad brinda condiciones óptimas para la capacitación y entrenamiento de los pilotos del país, a un costo menor que el que implicaría en Argentina.

En segundo lugar, la FTA se ha consolidado como un espacio de despliegue conjunto con naciones sudamericanas, habiendo participado en ella oficiales de Chile, Uruguay, Paraguay, entre otros. Atendiendo a nuestro trabajo, Brasil ha desplegado con 2 oficiales en el FTA desde 1995. Estos despliegues combinados han sido utilizados como mecanismos para fomentar la confianza mutua en el marco de un camino de mayor integración regional (Percoco, 2017b).

- **Ruanda:** Misión de Observadores de las Naciones Unidas Uganda-Ruanda (UNOMUR) - Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR)

La UNOMUR se creó en junio de 1993 para vigilar la frontera entre Uganda y Ruanda y verificar que no se proporcionaba ayuda militar a través de ella. La UNOMUR fue eventualmente absorbida bajo la estructura de UNAMIR luego de los acontecimientos de abril de 1994 y finalmente clausurada el 21 de septiembre de 1994 (Naciones Unidas, 2000f). Brasil proporcionó diez observadores militares y un equipo médico de tres militares.

Por su parte, UNAMIR había sido creada originalmente para verificar las previsiones del Acuerdo de Paz de Arusha de agosto de 1993, materializando su despliegue en octubre de ese año (Naciones Unidas, 2000f). El mandato y composición de la fuerza fue variando a medida que se desarrollaban los sucesos en el terreno, especialmente el genocidio llevado adelante en abril. La misión finalmente se extendió hasta marzo de 1996 y es considerada uno de los

[152] Desde 1995 hasta la consolidación del despliegue de MINUSTAH los efectivos desplegados superaron los 390 con picos históricos de 420 hombres en la misión. Una vez que Argentina asienta su compromiso en el Caribe, la participación en el Mediterráneo desciende a un promedio de 270 efectivos. Sin embargo, la FTA es junto al contingente británico el grupo más numeroso de la misión.

mayores fracasos de la organización (O'Halloran, 2012). Argentina formó parte de la operación con un observador militar desde noviembre de 1994 hasta el fin de esta.

- **Liberia:** Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL) - Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL)

La UNOMIL se creó en septiembre de 1993 para asistir a los esfuerzos de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) y del Gobierno Nacional de Transición de Liberia para aplicar los acuerdos de paz; investigar las presuntas violaciones del alto el fuego; ayudar en el mantenimiento de los lugares de reunión y la desmovilización de los combatientes; apoyar la asistencia humanitaria; investigar las violaciones de los derechos humanos y ayudar a los grupos locales de derechos humanos; observar y verificar las elecciones (Naciones Unidas, 2001d). La misión fue finalmente clausurada en septiembre de 1997, tras la inauguración del nuevo gobierno. Brasil proporcionó, entre septiembre y noviembre de 1993, 2 observadores militares de UNAVEM II. Argentina por su parte, desplegó un observador militar en 1995.

Luego de dos años de relativa calma, la guerra civil vuelve a estallar en Liberia en 1999. Al firmarse un cese al fuego en 2003, Naciones Unidas crea la UNMIL en septiembre de dicho año. Esta misión contaba con los objetivos de apoyar la aplicación del acuerdo de cese del fuego y el proceso de paz; además de capacitar a las fuerzas de seguridad y reestructurar a las Fuerzas Armadas del país (Naciones Unidas, 2023l). Brasil participó en todo el periodo con un contingente simbólico (entre 1 y 3) de observadores militares y staff para el Cuartel General, mientras que Argentina desplegó desde mediados del 2004 poco más de una decena de efectivos de las fuerzas de seguridad por año.[153]

- **Haití:** Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) - Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH) - Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) - Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)

La UNMIH se constituyó en Haití entre septiembre de 1993 y junio de 1996 con el objetivo de asistir en la implementación de las previsiones del Acuerdo de Governors Island del 3 de julio de 1993.[154] Entre sus objetivos se encontraban tareas de reforma de las Fuerzas Armadas

[153] Los números de oficiales de las fuerzas de seguridad oscilaron en promedio entre 7 y 12 dependiendo de las rotaciones.

[154] El 29 de septiembre de 1991 el Ejército de Haití, comandado por el general Raoul Cédras, derrocó al presidente Jean Betrand Aristide obligándolo al exilio. Como resultado de intensa presión internacional, la junta militar y el depuesto presidente firmaron los acuerdos en Nueva York que garantizaron su retorno al poder.

haitianas y la creación de una nueva fuerza policial (Naciones Unidas, 2003d). Argentina tuvo una gran participación en esta operación con más de 100 efectivos de las fuerzas de seguridad y 3 observadores militares.

Concluido el mandato de UNMIH, esta se transformó en la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH) por el plazo de un año y con un mandato en términos generales similar. Argentina optó por descontinuar su participación durante esta operación.

Durante los meses de agosto a noviembre de 1997 Naciones Unidas estableció la UNTMIH con el objetivo de avanzar en la profesionalización de la Policía Nacional Haitiana (PNH) en conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este periodo se buscó perfeccionar unidades especializadas antimotines, una fuerza de reacción rápida y la guardia de seguridad de Palacio Nacional (Naciones Unidas, 2003i). Argentina regresó a Haití con 5 efectivos de seguridad desplegados en la misión.

Finalmente, entre diciembre de 1997 y marzo del 2000 la MIPONUH continuó el trabajo de profesionalización de la PNH enfocándose en la labor de supervisores y unidades especializadas (Naciones Unidas, 2003h). Argentina tuvo una importante presencia durante toda la misión con un promedio de 140 efectivos de fuerzas de seguridad.

Las violentas rebeliones que se alzaron frente al gobierno de Jean Bertrand Aristide en 2004 culminaron con su exilio y el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) para reestablecer el orden en el país caribeño. Esta operación compuesta de tropas de Estados Unidos, Canadá, Francia y Chile fue reemplazada por la MINUSTAH en junio del 2004. La nueva operación de Naciones Unidas contó con un complejo mandato multidimensional orientado no solo a reestablecer la paz interna sino también a fomentar una profunda reestructuración estatal y del sector de seguridad. A lo largo de los años, los alcances y directrices para la implementación de estos objetivos experimentaron cambios significativos. Estos cambios han abarcado desde la incorporación inicial de la lucha contra bandas criminales hasta la intensificación de esfuerzos en tareas humanitarias, especialmente tras el devastador terremoto de 2010 (Naciones Unidas, 2023h). La operación finalizó su despliegue en 2017 cuando el CdS consideró que había cumplido su cometido, siendo reemplazada por una misión política.

Como hemos mencionado previamente, Brasil fue un actor central en toda la operación desplegando un nutrido número de tropas compuesto por un batallón de infantería, una compañía de ingeniería, oficiales de Estado Mayor y policías. Numéricamente la contribución brasileña rondó los 1200 efectivos con excepción del periodo de 2010 a 2013 que dicho

aporte se duplicó para lidiar con las consecuencias humanitarias y de seguridad del terremoto. Un aspecto cualitativo de gran relevancia en este despliegue radicó en el hecho de que a lo largo de toda la operación, un general brasileño fungió como *Force Commander* lo que indicaba el sitial de privilegio que ocupó el país en la misma.

Argentina por su parte tuvo una presencia importante (pero menor que Brasil) con un número de efectivos militares que rondaron los 550 hombres. De la misma manera, el compromiso argentino se intensificó en 2010 llegando a desplegar hasta más de 750 tropas de manera simultánea en la isla. Cualitativamente se destacan las labores de la unidad sanitaria móvil de la Fuerza Aérea Argentina.

- **Guatemala:** Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA)

La MINUGUA se estableció en enero de 1997 para verificar el Acuerdo de Alto el Fuego Definitivo entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Las tareas de verificación finalizaron en mayo del mismo año, aunque el componente civil permaneció en el terreno hasta 2004 (Naciones Unidas, 2003e).

Brasil y Argentina proporcionaron observadores militares para supervisar el acuartelamiento y la desmovilización de la guerrilla guatemalteca en 1997. Ambos retornaron con observadores militares y personal de Fuerzas de Seguridad en 1999 y han mantenido esa presencia hasta 2002.

- **Timor Oriental:** Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET) - Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) - Misión de Apoyo de las Naciones Unidas a Timor Oriental (UNMISET) - Oficina de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNOTIL) - Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMIT)

La UNAMET fue establecida por la resolución 1246 del CdS del 11 de junio de 1999 con el mandato de organizar y llevar a cabo una votación popular, directa y universal para determinar si el pueblo de Timor Oriental aceptaba el marco constitucional propuesto en el Acuerdo General del 5 de mayo de 1999 alcanzado por los Gobiernos de Indonesia, Portugal y las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2001a). Argentina participó con 15 efectivos de Gendarmería Nacional, mientras que Brasil desplegó 6 oficiales de fuerzas de seguridad y 5 observadores militares.

El referéndum patrocinado por la ONU, celebrado el 30 de agosto de 1999, arrojó un aplastante apoyo a la independencia de Timor Oriental de Indonesia. Tras anunciarse el

resultado el 4 de septiembre, violentos enfrentamientos, instigados por una supuesta milicia anti independentista, desencadenaron una crisis humanitaria y de seguridad en la región. Mediante la resolución 1264, de 25 de septiembre de 1999, el CdS autorizó el establecimiento de una fuerza multinacional, la Fuerza de Intervención en Timor Oriental (INTERFET),[155] con el propósito de restablecer la paz y la seguridad en Timor Oriental, proteger y apoyar a UNAMET en el desempeño de sus actividades y facilitar las operaciones de asistencia humanitaria. A la llegada de su pelotón a Timor Oriental, se encomendó a Brasil la seguridad de las instalaciones, la seguridad de las autoridades, el peritaje y, más tarde, debido al entrenamiento de las tropas brasileñas, la misión de emplearse en el control de disturbios.

A finales de octubre, la resolución 1272 del CdS establece la UNTAET con el mandato de proporcionar una fuerza de mantenimiento de la paz para mantener la seguridad y el orden; facilitar y coordinar la ayuda de emergencia a los timorenses orientales; facilitar la rehabilitación de emergencia de la infraestructura física; administrar Timor Oriental y crear estructuras para una gobernanza sostenible y el Estado de derecho; y ayudar en la redacción de una nueva constitución y la celebración de elecciones (Naciones Unidas, 2001a). La misión desarrolló sus funciones hasta la declaración de independencia de Timor Oriental el 20 de mayo de 2002. Durante este despliegue Argentina participó con efectivos de la Gendarmería Nacional, mientras que Brasil participó con observadores militares, personal del Estado Mayor y un pelotón de policía militar de 51 soldados (que más tarde aumentó a 70).

La intervención de las NU en Timor Oriental continuó tras su independencia para garantizar la seguridad y la estabilidad del naciente Estado. En virtud de la resolución 1410, aprobada el 17 de mayo, se creó la UNMISET con el mandato de prestar asistencia a las estructuras administrativas básicas fundamentales para la viabilidad y la estabilidad política de Timor Oriental; garantizar provisionalmente el cumplimiento de la ley y la seguridad pública y ayudar a desarrollar el Servicio de Policía de Timor Oriental (ETPS); y contribuir al mantenimiento de la seguridad exterior e interior del nuevo país (Naciones Unidas, 2006). Los contingentes argentinos y brasileños comprometidos en UNTAET fueron trasladados a UNMISET, siendo solo Brasil a partir de julio de 2004 quien amplió su participación de 58 militares a 135.

Cuando la operación de mantenimiento de la paz se retiró en mayo del 2005 se estableció una nueva misión política, la UNOTIL, que apoyó el desarrollo de instituciones estatales críticas y

[155] Si bien INTERFET no fue estrictamente una operación de mantenimiento de la paz de NU la incluimos en esta descripción por la importancia que tuvo como instancia previa al despliegue de la UNTAET y dada la participación de Brasil en la misma.

de la policía e impartió formación en materia de observancia de la gobernanza democrática y los derechos humanos (Naciones Unidas, 2023p). Sin embargo, una serie de acontecimientos en Timor Oriental que culminaron en abril-junio en una crisis política, humanitaria y de seguridad de grandes dimensiones llevaron al Consejo a prorrogar el mandato de la UNOTIL, en última instancia hasta el 20 de agosto de 2006, y a solicitar al Secretario General que presentara nuevas recomendaciones teniendo en cuenta la necesidad de reforzar la presencia de las NU. En este contexto, Timor Oriental requirió urgentemente asistencia policial y militar que fue respondida con la creación de una misión integrada y multidimensional de Naciones Unidas, la UNMIT. Entre otras tareas, se encomendó a la UNMIT que apoyara al Gobierno en "la consolidación de la estabilidad, la mejora de una cultura de gobernanza democrática y la facilitación del diálogo político entre las partes interesadas timorenses, en sus esfuerzos por llevar a cabo un proceso de reconciliación nacional y fomentar la cohesión social" (Naciones Unidas, 2023p).

Brasil continuó su presencia en ambas operaciones con observadores militares y oficiales de policía. Incrementando significativamente el número de estos últimos (de 6 a 20) a partir de mayo del 2010. Argentina, por su parte, no participó en este último período de la misión.

- **Congo:** Misión de las Naciones Unidas en Congo (MONUC) - Misión de la Organización de Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO)

La MONUC fue creada en 30 de noviembre de 1999 con la misión de verificar las disposiciones del Acuerdo de Alto al Fuego de Lusaka de abril de 1999[156] (Naciones Unidas, 2009). La evolución del conflicto y la complejidad de este llevó a las NU a reformular la misión en mayo del 2010, dando pie a la MONUSCO. La nueva misión fue autorizada a utilizar todos los medios necesarios para cumplir su mandato de protección de la población civil y del personal humanitario bajo amenaza inminente de violencia física y a apoyar al Gobierno de la RDC en sus esfuerzos de estabilización y consolidación de la paz (Naciones Unidas, 2023i).

La MONUC fue la única Misión que se inicia durante la administración De la Rúa, de la cual Buenos Aires decide hacer parte. Argentina inicia una presencia testimonial con dos efectivos

[156] Los Jefes de Estado de Angola, la República Democrática del Congo, Namibia, Ruanda, Uganda, Zambia y Zimbabue firmaron el acuerdo en Lusaka, Zambia, el 10 de julio de 1999. El Acuerdo de alto el fuego de Lusaka intentó poner fin a la Segunda Guerra del Congo mediante un alto el fuego, la liberación de prisioneros de guerra y el despliegue de una fuerza internacional de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

de las Fuerzas de Seguridad en el mes de noviembre de 2001. A mediados de 2002, ya con Duhalde como presidente, aumenta levemente la participación argentina en la operación (entre 5 y 6). Néstor Kirchner propicia en la primera mitad de 2003 un descenso de esa presencia a 3 efectivos, hasta 2009 cuando se descontinúa la participación del país sin desplegar en MONUSCO (Rial, 2015, p. 161).

Brasil, por su parte, participó exclusivamente en MONUSCO desde 2013. En esta ocasión se le encomendó al General Santos Cruz el cargo de *Force Commander,* desde julio del 2013 hasta diciembre del 2015, cuando se estableció la *Force Intervention Brigade* (FIB).[157] En el periodo estudiado el país desplegó oficiales en tareas de mando y observadores militares.

- **Costa de Marfil:** Misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil (MINUCI) - Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI)

Tras determinar que la situación en Costa de Marfil constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región, el Consejo de Seguridad estableció, el 13 de mayo de 2003, una misión política (la MINUCI) para facilitar la aplicación por las partes marfileñas de un acuerdo firmado por ellas (el Acuerdo de Linas-Marcoussis) y complementar las operaciones de la fuerza de mantenimiento de la paz de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y de las tropas francesas (Naciones Unidas, 2004). El 4 de abril de 2004, la MINUCI fue sustituida por una operación de mantenimiento de la paz, la ONUCI.

La ONUCI desplegó bajo un mandato de capítulo VII con el objetivo de facilitar la aplicación del acuerdo de paz firmado en enero de 2003. Tras las elecciones presidenciales de 2010 y la consiguiente crisis política en Costa de Marfil, la ONUCI permaneció sobre el terreno para proteger a la población civil, prestar sus buenos oficios, apoyar al Gobierno de Costa de Marfil en el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de los excombatientes, así como en la reforma del sector de la seguridad, y vigilar y promover los derechos humanos (Naciones Unidas, 2023r). La misión fue clausurada el 30 de junio de 2017, habiendo considerado que cumplió su mandato.

Brasil participó durante la MINUCI con oficiales militares en funciones de enlace y en ONUCI con oficiales del Estado Mayor y observadores militares hasta el fin de la misión. Argentina por su parte, participó con una presencia testimonial de oficiales de seguridad en un número que rondó entre 3 o 4 efectivos entre 2004 y 2006 (Rial, 2015, p. 179).

[157] La invitación de Santos Cruz al cargo fue movilizada por la percepción positiva de Naciones Unidas a su experiencia como *Force Commander* de MINUSTAH.

- **Sudán:** Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) - Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) - Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)

A través de la resolución 1590 del 24 de marzo de 2005, el CdS crea la UNMIS con el objetivo de apoyar la aplicación del Acuerdo General de Paz firmado entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento y Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A). Su mandato estipulaba funciones relativas a la asistencia humanitaria, la protección y promoción de los derechos humanos, verificación de condiciones de seguridad y tareas de DDR (Naciones Unidas, 2023m). La misión finalizó en 2011 luego de la declaración de independencia de Sudán del Sur.

En el marco de la clausura de la UNMIS, el CdS aprobó la creación de dos misiones posteriores en la región. En primer lugar, la UNMISS con el objetivo de asistir a la consolidación y seguridad del nuevo Estado, así como la protección activa de civiles luego de la crisis de 2013 (Naciones Unidas, 2023g). En segundo lugar, la UNISFA con el mandato de vigilar la frontera en la región de Abyei, que constituye un foco de violencia entre el norte y el sur, y facilitar la entrega de ayuda humanitaria (Naciones Unidas, 2023d). También está autorizada para emplear la fuerza a fin de proteger a los civiles y los trabajadores humanitarios de Abyei.

La participación de Argentina en la misión ha sido caracterizada por una variabilidad cuantitativa a lo largo de su despliegue, limitándose exclusivamente al envío de fuerzas de seguridad. El inicio de las actividades en la misión por parte de Buenos Aires tuvo lugar en julio de 2005, con una presencia inicial de seis efectivos. Durante los años 2007 y 2008, el número de efectivos se elevó a once, pero posteriormente se discontinuó la presencia en 2009. Sin embargo, el país retomó su participación en UNMIS a mediados de 2010, manteniendo una presencia testimonial compuesta por cuatro efectivos de las fuerzas de seguridad, la cual se prolongó hasta el final del periodo de estudio en UNMISS.

Brasil ha participado en las 3 misiones desde sus inicios. En el caso de UNMIS lo realizó con un nutrido número de observadores militares que rondaron los 20 efectivos, junto con un puñado de miembros de las fuerzas de seguridad. Durante la UNMISS el país continuó aportando observadores y policías, pero sumó el aporte de oficiales militares en tareas de Estado Mayor. Finalmente, desempeñó una presencia simbólica en UNISFA con un observador militar durante el periodo estudiado.

- **Etiopía y Eritrea:** Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE)

La UNMEE fue establecida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en julio de 2000 para supervisar el alto el fuego en la guerra fronteriza que comenzó en 1998 entre Etiopía y Eritrea. Las primeras tropas militares holandesas-canadienses, el batallón "NECBAT" llegó y estableció bases en la región en diciembre de 2000. La misión se retiró formalmente en julio de 2008, tras experimentar serias dificultades para mantener a sus tropas debido a los cortes en el suministro de combustible y tras considerar los riesgos de seguridad para su personal (Naciones Unidas, 2023j).

Brasil participó desde septiembre de 2006 hasta el fin de la misión con un reducido número de observadores militares. Argentina no desplegó en esta ocasión.

- **Rep. Centroafricana y Chad:** Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad (MINURCAT)

La MINURCAT fue establecida a través de la resolución 1778 del CdS en septiembre del 2007 en el marco de una profunda crisis humanitaria desatada por guerras civiles en la región. La misión se estableció con el fin de contribuir a la protección de civiles, promover la paz, la defensa de los derechos humanos y el Estado de Derecho (Naciones Unidas, 2023k). A pedido del gobierno de Chad, la misión se retiró en diciembre del 2010. Brasil participó desde agosto del 2008 hasta agosto del 2010 con una presencia simbólica de 3 observadores militares. Argentina, en esta ocasión, optó por no participar en esta misión.

- **Líbano:** Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (UNIFIL)

Originalmente creada en 1978 el mandato y composición de la misión adquirió un cariz diferente luego de los sucesos de 2006. En ese contexto el CdS concedió a la misión el mandato de monitoreo del fin de las hostilidades, acompañamiento y apoyo a las Fuerzas Armadas libanesas para su establecimiento en el Sur del país, y la extensión y apoyo a la distribución de insumos humanitarios (Naciones Unidas, 2023c). Esta misión que actualmente se encuentra en curso reviste la particularidad de ser la única que cuenta con un componente naval en su estructura.

En ese marco, la Armada brasileña participa con sus navíos desde enero del 2011 junto con efectivos de las fuerzas de seguridad, observadores militares y oficiales en el Estado Mayor. Argentina no formó parte de esta operación.

- **Siria:** Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria (UNSMIS)

Establecida originalmente por un plazo de 90 días, a través de la resolución 2043 del CdS el 21 de abril de 2012, la UNSMIS tuvo el mandato de monitorear el cese de las hostilidades y los planes de cese al fuego en el país (Naciones Unidas, 2023o). La operación finalizó sus tareas el 19 de agosto de 2012. A lo largo de la misma Brasil desplegó observadores militares mientras que Argentina no ha participado en ella.

- **Rep. Centroafricana:** Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)

La MINUSCA se constituyó el 10 de abril del 2014 con un mandato amplio de protección de civiles bajo el amparo del Capítulo VII de la Carta de NU. Con su creación la misión absorbió tareas y efectivos de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA) y de la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) (Naciones Unidas, 2023q). Brasil participa desde el inició de la misión con una presencia simbólica de observadores militares y oficiales de las fuerzas de seguridad mientras que Argentina no ha formado parte de ella.

Sintetizamos todo lo desarrollado en este recorrido en el Cuadro 2[158] y del análisis de este podemos derivar algunas observaciones pertinentes para nuestro análisis.

Longitudinalmente, como nos señala el gráfico 1 y 2, podemos ver la evolución del número de misiones activas[159] a lo largo de los años, de Argentina y Brasil. En el primer período analizado, que abarca desde 1990 hasta 2003, se evidencia claramente que Argentina mantuvo una participación en un considerable número de operaciones. El promedio de despliegues se situó en 8 misiones, llegando incluso a 10 en 1998 y durante gran parte del mandato de la Alianza. En contraste, Brasil exhibió una presencia más moderada en comparación con su vecino del sur. Durante la mayoría de este recorte, el promedio de misiones se situó entre 4 y 3, con momentos destacados de 6 y 5 misiones hacia el final de la gestión de Franco. Es de destacar que, a nivel global, desde mediados de 1993 el promedio de operaciones activas de NU fue de 16.

[158] Para simplificar la categorización, en este cuadro hemos definido como operaciones multidimensionales o complejas aquellas que han llevado adelante tareas que exceden estrictamente las cuestiones de seguridad. Entre estas actividades consideramos tareas humanitarias, electorales, políticas y de asistencia al desarrollo.

[159] Vamos a definir como "misión activa" a aquella en donde se registra participación en el terreno de efectivos de cada país. Esta forma de analizar los despliegues puede producir que en cierta medición (producto de los avatares y particularidades logísticas del traslado al teatro de operaciones) alguna operación no sea contabilizada. Para salvar esta cuestión optamos por consignar el registro de los meses de enero, julio y noviembre para poder cubrir las fluctuaciones anuales.

Cuadro 2 - síntesis misiones - Argentina y Brasil

						Argentina					Brasil				
Misión	**Región**	**Inicio**	**Fin**	**Capítulo**	**¿Mandato multidimensional/complejo?**	**Inicio despliegue**	**Fin despliegue**	**P**	**T**	**O**	**Inicio despliegue**	**Fin despliegue**	**P**	**T**	**O**
UNTSO	Asia	may - 1948	Actualidad	VI	No					X	-	-	-	-	-
UNFICYP	Europa	mar - 1964	Actualidad	VI	No	oct - 1993	Actualidad	X	X		ago - 1995	Actualidad		X	
UNIFIL	Asia	mar - 1978	Actualidad	VI	No	-	-	-	-	-	ene - 2011	Actualidad		X	X
UNAVEM I	África	ene - 1989	may - 1991	VI	No	ene - 1989	may - 1991			X	ene - 1989	may - 1991			X
ONUCA	América	nov - 1989	ene - 1992	VI	No	nov - 1989	ene - 1992		X		abr - 1990	ene - 1992			X
UNIKOM	Asia	abr - 1991	oct - 2003	VII	No	abr - 1991	jul - 2003		X	X	-	-	-	-	-
MINURSO	África	abr - 1991	Actualidad	VI	Si	oct - 1991	Actualidad			X	dic - 2007	Actualidad			X
UNAVEM II	África	jun - 1991	feb - 1995	VI	Si (elecciones)	jun - 1991	feb - 1995	X		X	jun - 1991	feb - 1995	X	X	X
ONUSAL	América	jul - 1991	abr - 1995	VI	Si	jul - 1992	sept - 1994		X	X	jul - 1991	abr - 1995	X		X
UNAMIC	Asia	oct - 1991	mar - 1992	VI	No	oct - 1991	mar - 1992			X	-	-	-	-	-
UNPROFOR	Europa	feb - 1992	mar - 1995	VII	Si	may - 1992	mar - 1995	X	X	X	ago - 1992	mar - 1995	X		X
UNTAC	Asia	mar - 1992	sept - 1993	VI	Si	mar - 1992	sept - 1993			X	-	-	-	-	-

ONUMOZ	África	dic - 1992	dic - 1994	VI	Si	abr - 1993	dic - 1994		X	X	ene - 1993	dic - 1994	X	X	X
UNOMUR	África	jun - 1993	sept - 1994	VI	No	-	-	-	-	-	ago - 1993	sept - 1994			X
UNOMIL	África	sept - 1993	sept - 1997	VI	Si	abr - 1995	dic - 1995			X	sept - 1993	nov - 1993			X
UNMIH	América	sept - 1993	jun - 1996	VII	No	ene - 1995	ene - 1996	X			-	-	-	-	-
UNAMIR	África	oct - 1993	mar - 1996	VI	Si	nov - 1994	mar - 1996			X	-	-	-	-	-
UNAVEM III	África	ene - 1995	jun - 1997	VI	Si	ene - 1995	oct - 1995	X		X	ene - 1995	jun - 1997	X	X	X
UNPREDEP	Europa	mar - 1995	feb - 1999	VI	No	mar - 1995	feb - 1999			X	mar - 1995	feb - 1999			X
UNCRO	Europa	may - 1995	feb - 1996	VI	No	may - 1995	feb - 1996		X		may - 1995	feb - 1996			X
UNMIBH/IPTF	Europa	dic - 1995	dic - 2002	VI	No	jul - 1996	dic - 2002	X			-	-	-	-	-
UNTAES	Europa	ene - 1996	ene - 1998	VII	Si	ene - 1996	ene - 1998	X	X	X	ene - 1996	ene - 1998	X		X
UNMOP	Europa	ene - 1996	dic - 2002	VI	No	ene - 1996	dic - 2002			X	ene - 1996	dic - 2002			X
MINUGUA	América	ene - 1997	may - 1997	VI	No	ene - 1997	may - 1997			X	ene - 1997	may - 1997			X
MONUA	África	jun - 1997	feb - 1999	VI	No	ene - 1998	dic - 1998	X			jun - 1997	feb - 1999	X	X	
UNTMIH	América	ago - 1997	dic - 1997	VI	No (solo policía)	ago - 1997	dic - 1997	X			-	-	-	-	-
MIPONUH	América	dic -	mar - 2000	VI	No (solo policía)	ene - 1998	mar - 2000	X			-	-	-	-	-

		1997													
UNPSG	Europa	ene - 1998	oct - 1998	VI	No	ene - 1998	oct - 1998	X			-	-	-	-	-
KFOR/UNMIK	Europa	jun - 1999	Actualidad	VII	Si	jun - 1999	dic - 2008	X		X	mar - 2003	ene - 2009	X		
UNAMET	Asia	jun - 1999	sept - 1999	VII	Si	jun - 1999	sept - 1999	X			jun - 1999	abr - 2000		X	
UNTAET	Asia	oct - 1999	may - 2002	VII	Si	oct - 1999	may - 2002	X			oct - 1999	may - 2002	X	X	X
MONUC	África	nov - 1999	jun - 2010	VII	Si	nov - 2001	ene - 2009	X			-	-	-	-	-
UNMEE	África	jul - 2000	jul - 2008	VI	No	-	-	-	-	-	sept - 2006	jul - 2008			X
UNMISET	Asia	may - 2002	may - 2005	VII	Si	may - 2002	dic - 2004	X			may - 2002	may - 2005	X	X	X
MINUCI	África	may - 2003	abr - 2004	VI	Si	-	-	-	-	-	may - 2003	abr - 2004			X
UNMIL	África	sept - 2003	mar - 2018	VII	Si	jul - 2004	mar - 2018	X			sept - 2003	mar - 2018		X	X
ONUCI	África	abr - 2004	jun - 2017	VII	Si	may - 2005	jun - 2006	X			may - 2005	jun - 2006		X	X
MINUSTAH	América	jun - 2004	oct - 2017	VII	Si	jun - 2004	oct - 2017	X	X	X	jun - 2004	oct - 2017	X	X	X
UNMIS	África	mar - 2005	jul - 2011	VII	Si	jul - 2005	jul - 2011	X			may - 2005	jul - 2011	X	X	X
UNOTIL	Asia	may - 2005	ago - 2006	VI	Si	-	-	-	-	-	may - 2005	ago - 2006	X		X
UNMIT	Asia	ago - 2006	dic - 2012	VI	Si	-	-	-	-	-	ago - 2006	dic - 2012	X		X

MINURCAT	África	sept - 2007	dic - 2010	VII	Si	-	-	-	-	-	ago - 2008	ago - 2010			X
MONUSCO	África	jul - 2010	Actualidad	VII	Si	-	-	-	-	-	jul - 2013	Actualidad		X	X
UNISFA	África	jun - 2011	Actualidad	VII	No	-	-	-	-	-	jun - 2011	Actualidad			X
UNMISS	África	jul - 2011	Actualidad	VII	Si	jul - 2011	Actualidad	X			jul - 2011	Actualidad			
UNSMIS	África	abr - 2012	ago - 2012	VI	No	-	-	-	-	-	abr - 2012	ago - 2012			X
MINUSCA	África	abr - 2014	Actualidad	VII	Si	-	-	-	-	-	abr - 2014	Actualidad	X		X

Gráfico 2- Misiones activas 1990-2003

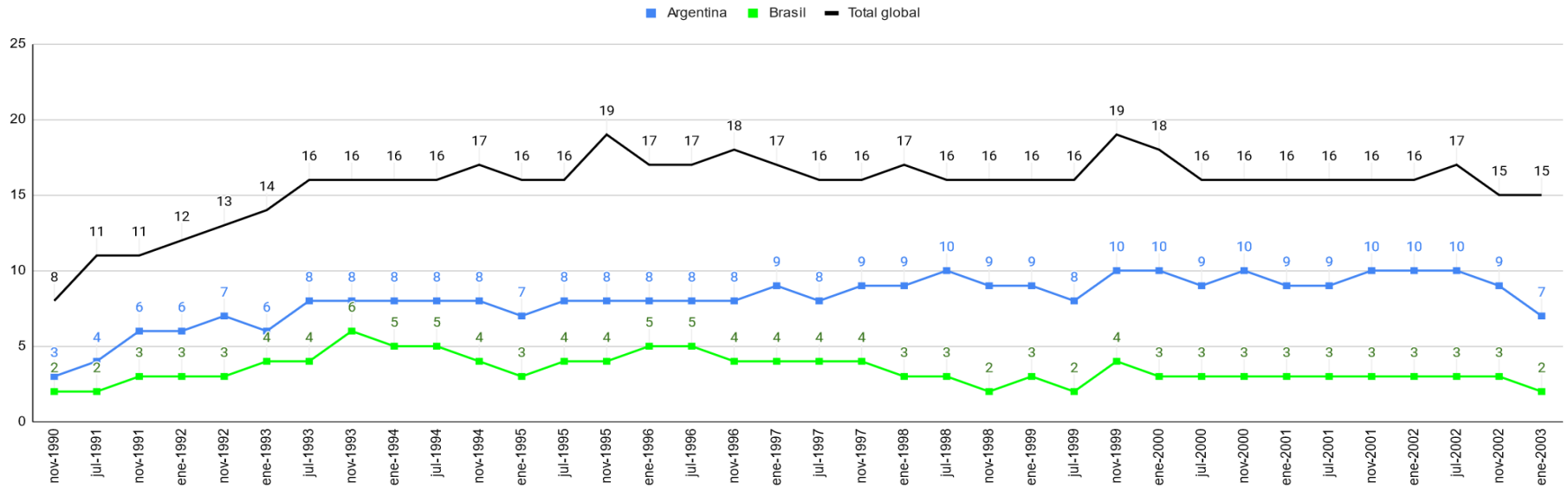
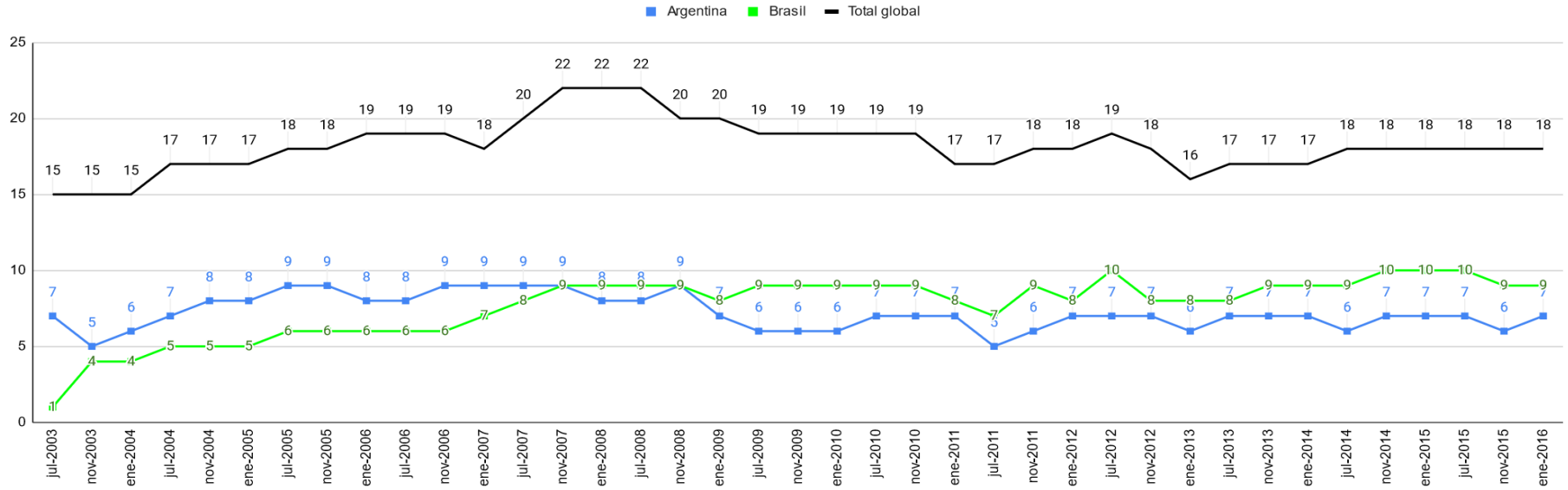


Gráfico 1 - Misiones activas 2003-2016



En el período que abarca desde 2003 hasta 2016, se puede observar un incremento constante y gradual del compromiso por parte de Brasil. Este aumento se refleja en el hecho de que Brasilia pasó de un solo despliegue en julio de 2003 a 9 despliegues en noviembre de 2007. En esta fecha, se registró un hito en nuestra serie histórica, ya que Brasil igualó por primera vez la cantidad de misiones de Argentina, para luego superarla a partir de enero de 2008. Esta tendencia ascendente se mantuvo constante hasta el final de nuestro recorte temporal.

Por otro lado, Argentina experimentó un período de reducción en su despliegue internacional durante el lapso de 2002-2003, para luego comenzar a recuperar su presencia en estas misiones a partir del año 2004. A lo largo de este período, se observa un aumento progresivo en los despliegues, manteniéndose en un promedio de 9 misiones hasta finales de 2008. Posteriormente, hubo una disminución en esta cifra, sosteniéndose en un rango de 6 a 7 misiones, dependiendo de las rotaciones en el terreno. A nivel global, observamos que el promedio de misiones activas de NU ascendió a mediados de 2004 y se mantuvo entre 18 y 19 operaciones durante el resto del periodo estudiado.

De lo que observamos, podemos identificar que, en los años 1990, 2000, 2003, 2006 - 2010 y 2011-16 Argentina no aprobó el envío de tropas a nuevos despliegues. En el caso de Brasil, en 1994, 1998, 2000-2001, 2009-2010 y 2015-2016 no se decidió participar en nuevas misiones.[160]

Al examinar los mandatos bajo los cuales han desplegado ambos países, se destaca un predominio de misiones correspondientes al Capítulo VI por parte de Argentina, habiendo participado en 21 operaciones de este tipo en comparación con las 14 operaciones bajo el Capítulo VII. En el caso de Brasil, los números presentan un equilibrio, con su participación en 18 misiones distribuidas entre ambos capítulos. No obstante, es imperativo llevar a cabo observaciones adicionales al incorporar al análisis otros factores.

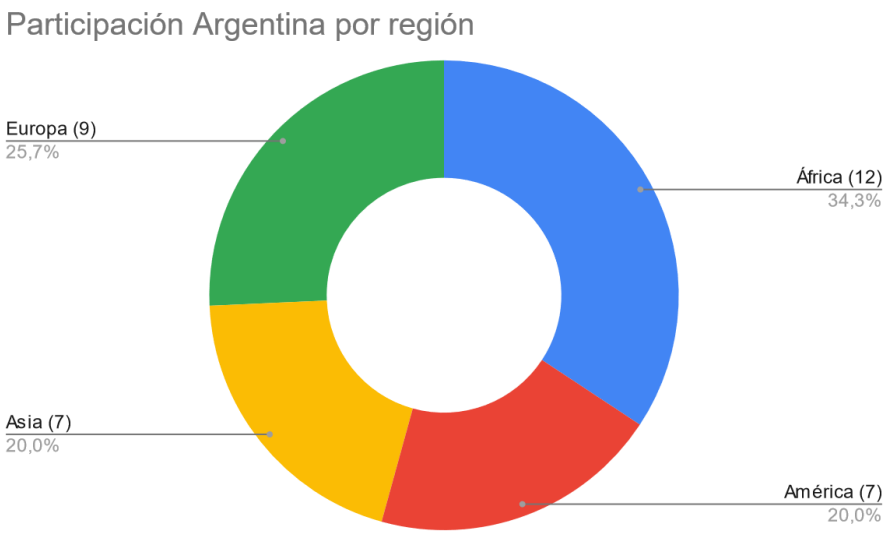
En primer lugar, la participación más activa de Argentina en operaciones que comenzaron durante la década de los años 1990 arroja algo de luz sobre esta disparidad. Estas misiones, en su mayoría, fueron iniciadas bajo el marco del Capítulo VI, marcando una diferencia con las misiones más contemporáneas. En segundo lugar, la reticencia de Brasil a desplegar contingentes de tropas en operaciones del Capítulo VII comenzó a ceder únicamente con las misiones en Timor Oriental, para luego consolidarse con su participación en MINUSTAH. Es

[160] Vale aclarar, para mayor precisión, que luego de la creación de la MINUSCA las Naciones Unidas no han aprobado ninguna otra operación en nuestro periodo de estudio.

fundamental resaltar que ambos despliegues, como previamente mencionamos, adquieren un significado específico en la estrategia de política exterior de Brasilia.

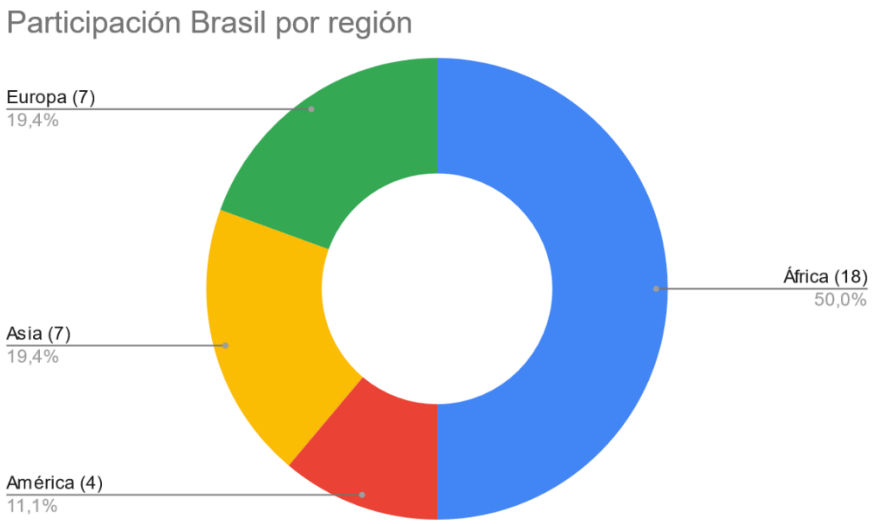
Con relación a lo anterior y considerando la perspectiva geográfica, los gráficos 3 y 4 revelan que ambas naciones han llevado a cabo despliegues en todos los continentes. A nivel regional, África ha sido el destino más frecuente para operaciones de ambos países, sin embargo, se observa un claro predominio por parte de Brasil con 6 misiones más que Argentina. En el contexto europeo, Argentina ha mantenido una mayor presencia con 9 misiones en comparación con las 7 de Brasil.

Gráfico 3 - Participación Argentina por región



Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

Gráfico 4 - Participación Brasil por región



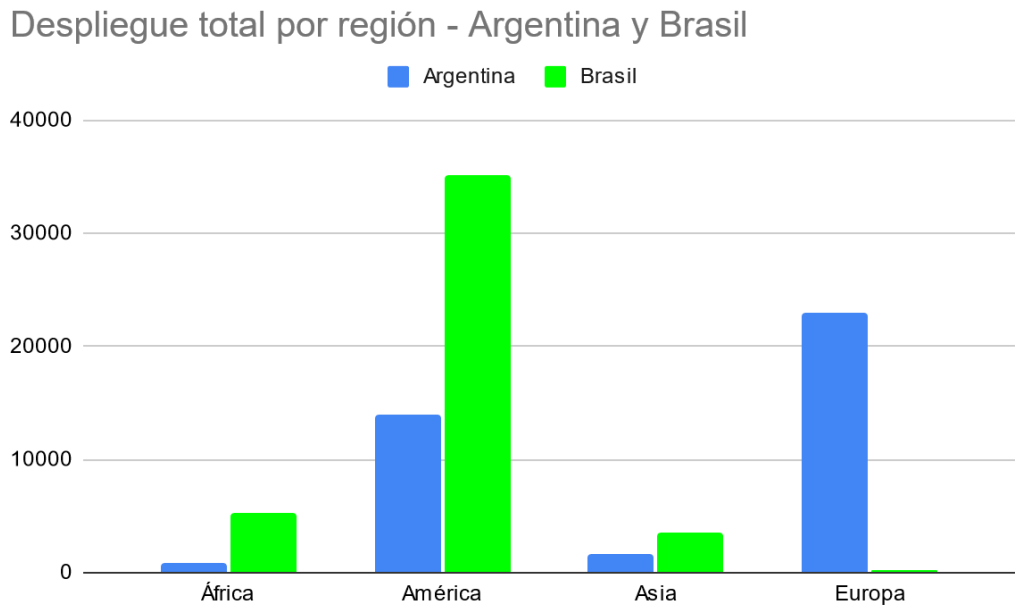
Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

En cuanto a Asia, se identifican notables diferencias que merecen destacarse. Argentina ha demostrado una presencia más diversificada en esta región, con despliegues en Medio Oriente a través de la UNTSO y UNIKOM, así como su participación en el sudeste asiático con UNTAC, además de algunos despliegues en Timor Oriental. Por otro lado, Brasil no inició su despliegue en la zona sino hasta finales de la década de los 90, evidenciando una clara preferencia por las misiones en la excolonia portuguesa.[161] La incursión de Brasil en Medio Oriente se produjo recién en la segunda década del siglo XXI, con su participación en UNSMIS y UNIFIL en el marco de una política más activa en la zona.

Finalmente, ambas naciones han contribuido con fuerzas de mantenimiento de la paz en misiones en el hemisferio, sin embargo, Argentina registra un compromiso más constante en las operaciones realizadas en Haití. La persistencia de la presencia argentina en la isla caribeña explica la disparidad en los despliegues entre ambos países en la región.

Desde una perspectiva cuantitativa, estas preferencias regionales se reflejan claramente en el gráfico 5, el cual presenta una representación visual de los despliegues totales, incluyendo tropas, policías y observadores militares, agrupados por regiones geográficas.

Gráfico 5 - Despliegue total por región - Argentina y Brasil



Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

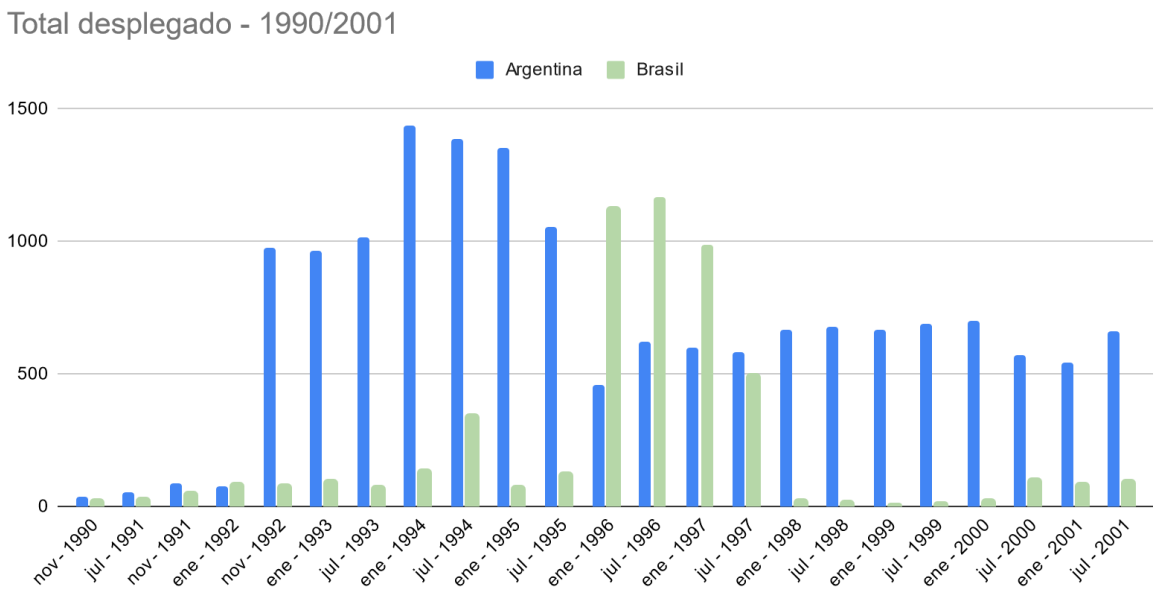
[161] Incluso su participación en misiones no realizadas por Naciones Unidas como la INTERFET.

Al desglosar estos totales a lo largo de los años, podemos analizar la evolución cronológica de los despliegues de ambos países, tal como se ilustra en los gráficos 6 y 7. De esta manera, se evidencia un compromiso notable por parte de Argentina durante el período entre 1992 y 1995, alcanzando su punto máximo de participación en 1994 y 1995 con 1400 y 1350 efectivos respectivamente. Estas cifras están directamente relacionadas con los despliegues en los Balcanes y se ajustan a medida que estas misiones culminan, al igual que se observa una reducción en los despliegues de Naciones Unidas en general.

A partir de 1996, Argentina mantiene una participación más constante en términos de efectivos, con cifras promedio, principalmente debido a los despliegues en Chipre, que constituyen aproximadamente el 50% de esta participación. Además, se destaca su presencia en Medio Oriente, así como las fuerzas de seguridad desplegadas en Haití y Bosnia. Por otro lado, Brasil presenta un compromiso significativo únicamente entre 1996 y 1997, que fueron los años más intensos de su participación en UNAVEM III, para luego mantener despliegues mayormente testimoniales durante gran parte del período.

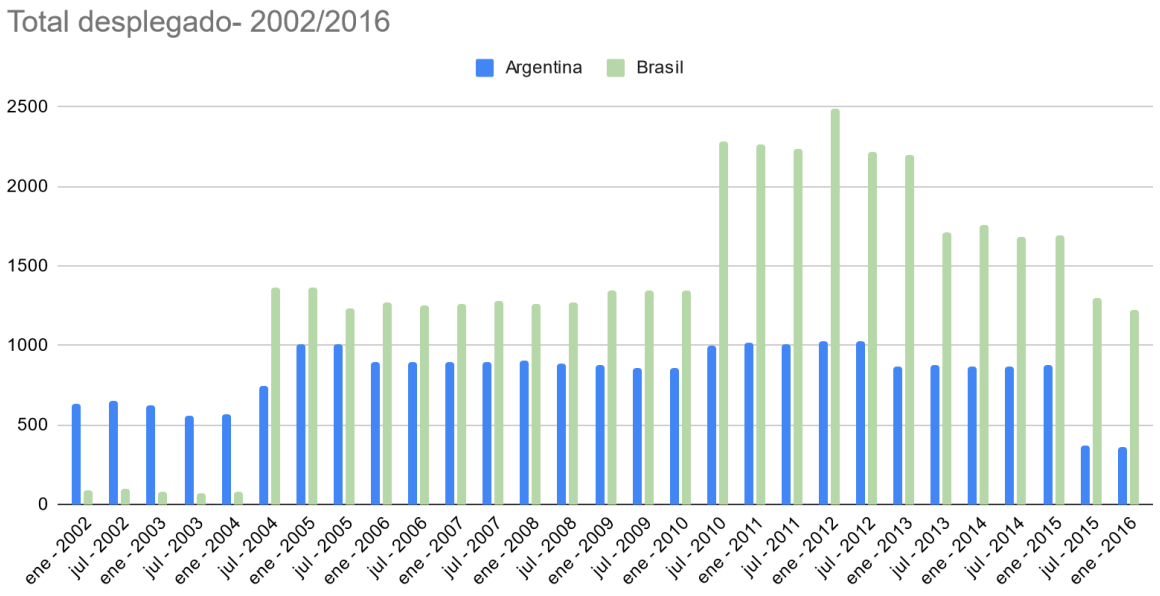
Es importante señalar cómo los despliegues de ambos países reflejan sus respectivas estrategias y prioridades en la escena internacional a lo largo del tiempo.

Gráfico 6 - Total efectivos desplegados 1990/2001



Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

Gráfico 7 - Total efectivos desplegados - 2002/2016



Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

La tendencia observada se mantiene durante el cambio de siglo y persiste hasta el año 2004, cuando el inicio de la MINUSTAH provoca un cambio significativo en los números generales, colocando a Brasil en una posición considerablemente superior a la de Argentina en términos absolutos. Esta brecha se acentúa notoriamente a partir de mediados de 2010, cuando Brasil duplica su presencia en Haití, mientras que Argentina incrementa su compromiso de manera menos pronunciada. A pesar de que a partir de mediados de 2013 se inicia la reducción de tropas adicionales en la región caribeña, Brasil continúa manteniendo una destacada presencia internacional al sumar la misión en el Líbano.

En contraste, Argentina mantiene una presencia constante en el período que abarca desde el 2004 hasta mediados del 2015, manteniendo una cifra aproximada de entre 800 y 900 efectivos. Sin embargo, a partir de mediados de 2015, se comienza a observar una notable reducción en la presencia argentina en Haití.

Al abordar individualmente las contribuciones de Policía, Tropas y Observadores Militares, en los gráficos 8, 9 y 10 revelamos aspectos adicionales de relevancia. En primer lugar, resalta el marcado enfoque en las fuerzas de seguridad en la participación argentina en comparación con la brasileña. Esta inclinación se refleja en la mayor presencia de efectivos policiales argentinos en diversas misiones a lo largo del período considerado.[162] En segundo lugar, se

[162] La progresiva incorporación de fuerzas de seguridad a nivel internacional en OMPs respondió a la complejización de los escenarios de conflicto en los que las NU desplegó sus operativos (Kenkel, 2013b). La

observa una participación notablemente más robusta de observadores militares brasileños a lo largo de todo el período. Por último, al analizar la evolución de los despliegues de tropas militares, se ratifica la pauta previamente identificada, con hitos claramente marcados que se asocian con eventos significativos. Estos incluyen UNPROFOR, UNFICYP y UNIKOM en el caso de Argentina, y UNAVEM III, MINUSTAH y UNIFIL en el caso de Brasil. Estos momentos clave en las contribuciones de tropas militares reflejan la adaptación estratégica de ambos países a las demandas cambiantes de las misiones de paz y subrayan la importancia de estos despliegues en la trayectoria de cada nación.

Esto se confirma una vez más al examinar los gráficos 11, 12, 13 y 14, donde podemos establecer correlaciones relevantes entre las fluctuaciones en las tropas desplegadas y la cantidad de misiones activas de ambos países.

En resumen, el análisis exhaustivo de las contribuciones de Argentina y Brasil a las operaciones de mantenimiento de la paz ha revelado patrones distintivos que reflejan sus estrategias y prioridades internacionales. La evolución temporal de las contribuciones de tropas militares ha seguido un ritmo marcado por momentos clave, destacando el compromiso de Argentina en misiones como UNPROFOR, UNFICYP y UNIKOM, y la respuesta de Brasil en UNAVEM III, UNMISET, MINUSTAH y UNIFIL. Estas tendencias, reflejadas en la correlación entre las misiones y los despliegues, establecen un sólido contexto para la próxima sección, en la cual se comparará el plexo normativo y doctrinario de ambos países, explorando cómo estas acciones prácticas se alinean con sus enfoques estratégicos y políticas de seguridad y defensa.

---

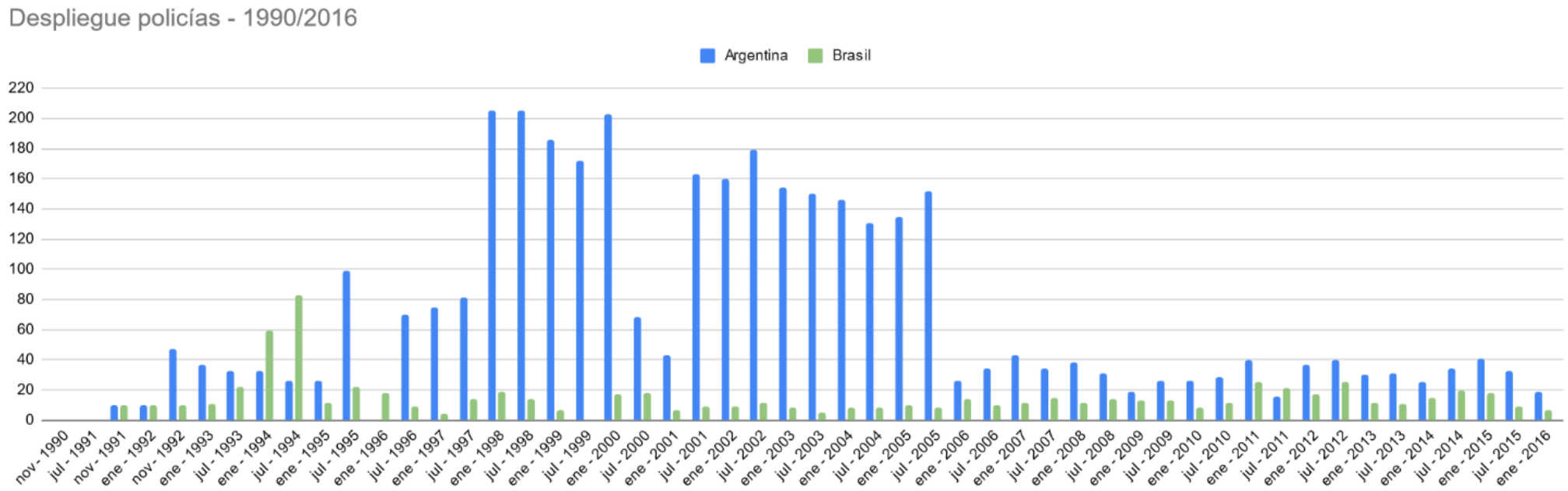
creciente asignación de responsabilidades que caracterizó los mandatos del CdS desde la década de los 90 generó la necesidad de contar en el terreno con “fuerzas intermedias” que combinasen formación militar y policial, ejemplificadas por la Gendarmería Nacional de Argentina y las Policías Militares de Brasil. Estos requisitos y nuevas funciones fueron doctrinariamente incorporados por las NU en documentos fundamentales, como el informe Brahimi y la doctrina Capstone.

Dada la naturaleza y los objetivos de este trabajo, hemos optado por mencionar estos despliegues policiales para analizar los perfiles de contribución de Argentina y Brasil, con el propósito de entender las motivaciones generales de su participación en estas operaciones. Sin embargo, es importante destacar que el análisis de los mismos debe realizarse bajo un prisma diferente a la relación entre la política de defensa y las OMP, y que excede los parámetros de esta investigación. La notable vacancia de conocimiento sobre el tema amerita claramente nuevas y más profundas investigaciones al respecto.

A pesar de esta consideración, podemos señalar una distinción entre ambos países que concuerda con los planteamientos de esta tesis. En Argentina, la formación y entrenamiento para despliegues en OMPs de fuerzas policiales se lleva a cabo en el Centro de Capacitación para Operaciones Policiales de Paz (CENCAPOPAZ), dependiente de la GNA. En contraste, en Brasil, dicha formación se realiza en el CCOPAB, donde participan militares y civiles de manera conjunta. Esta diferencia evidencia nuevamente, la sólida división entre tareas policiales y militares presente en Argentina.

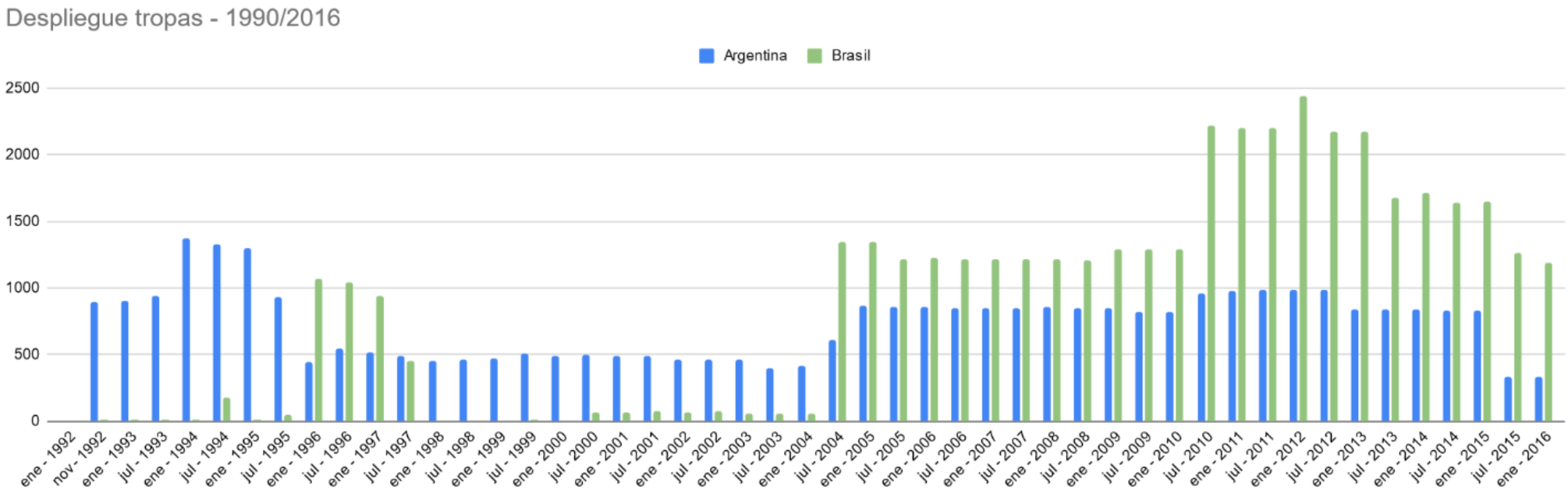
Finalmente, al evaluar la evolución de la participación de estos efectivos, especialmente en el caso argentino, es importante destacar que la notable disminución de la participación de la GNA en operaciones de paz, observada en 2004, puede explicarse por la expansión del empleo doméstico de la fuerza (Frederic, 2014; Zajac, 2020).

Gráfico 8 - Despliegue policías - 1990/2016



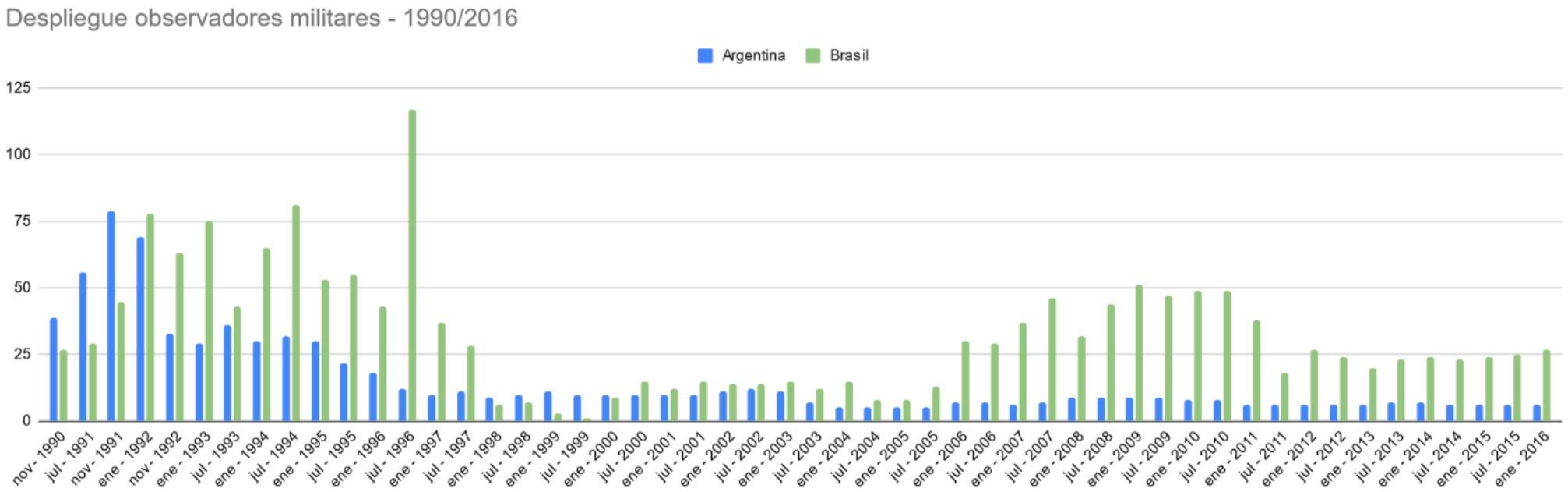
Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

Gráfico 9 - Despliegue tropas - 1990/2016



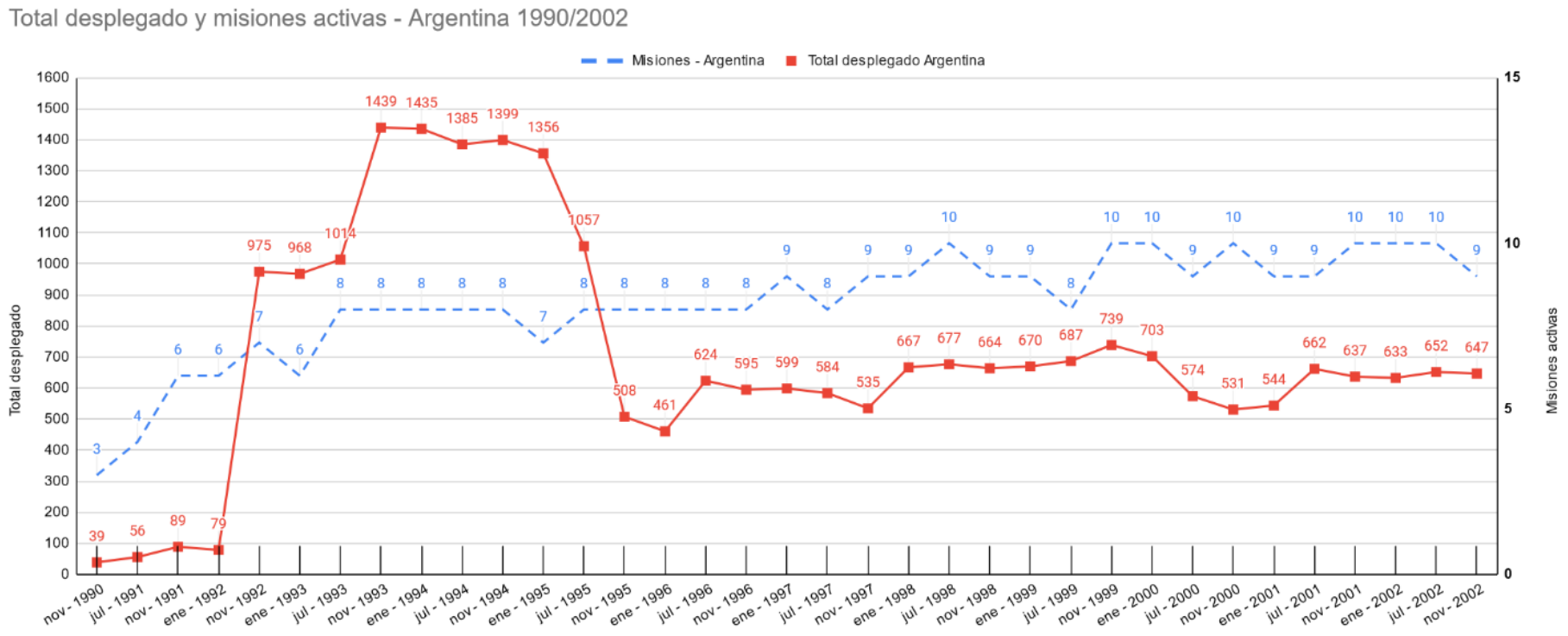
Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

Gráfico 10 - Despliegue observadores militares - 1990/2016



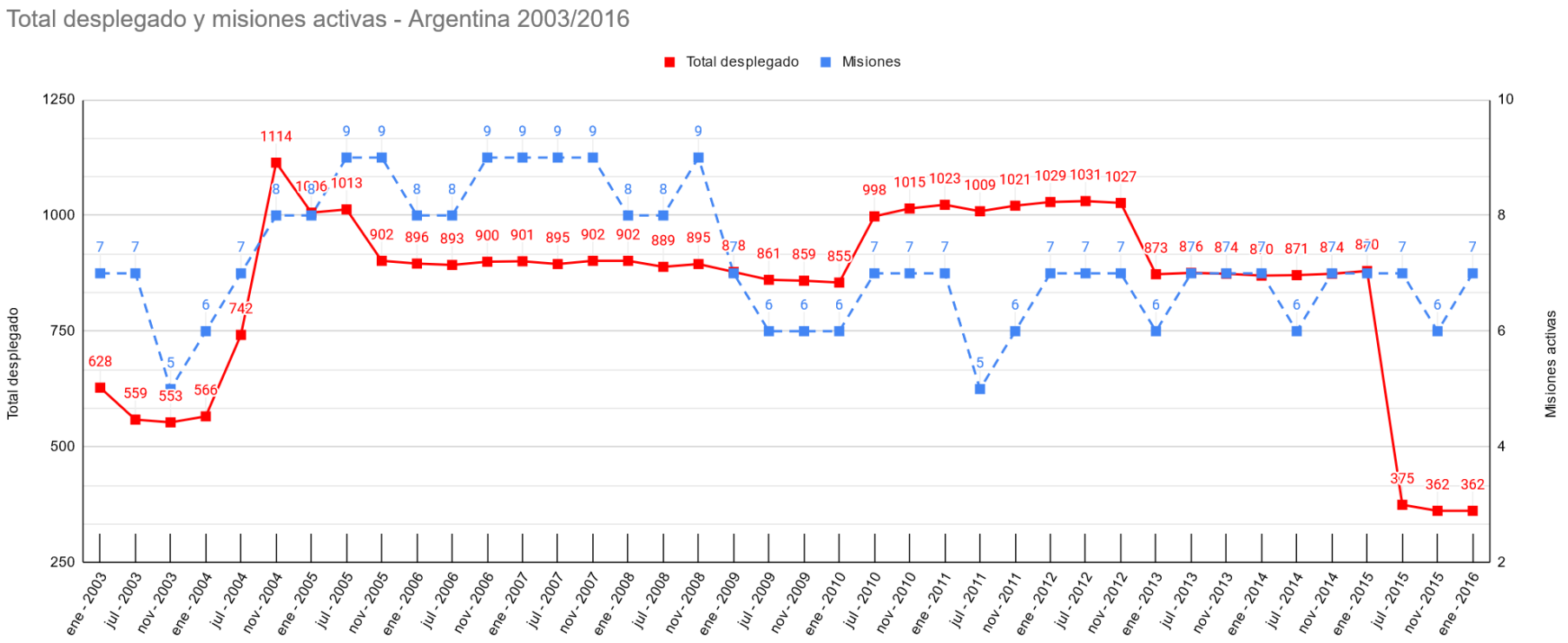
Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

Gráfico 11 - Total desplegado y misiones activas - Argentina 1990/2002



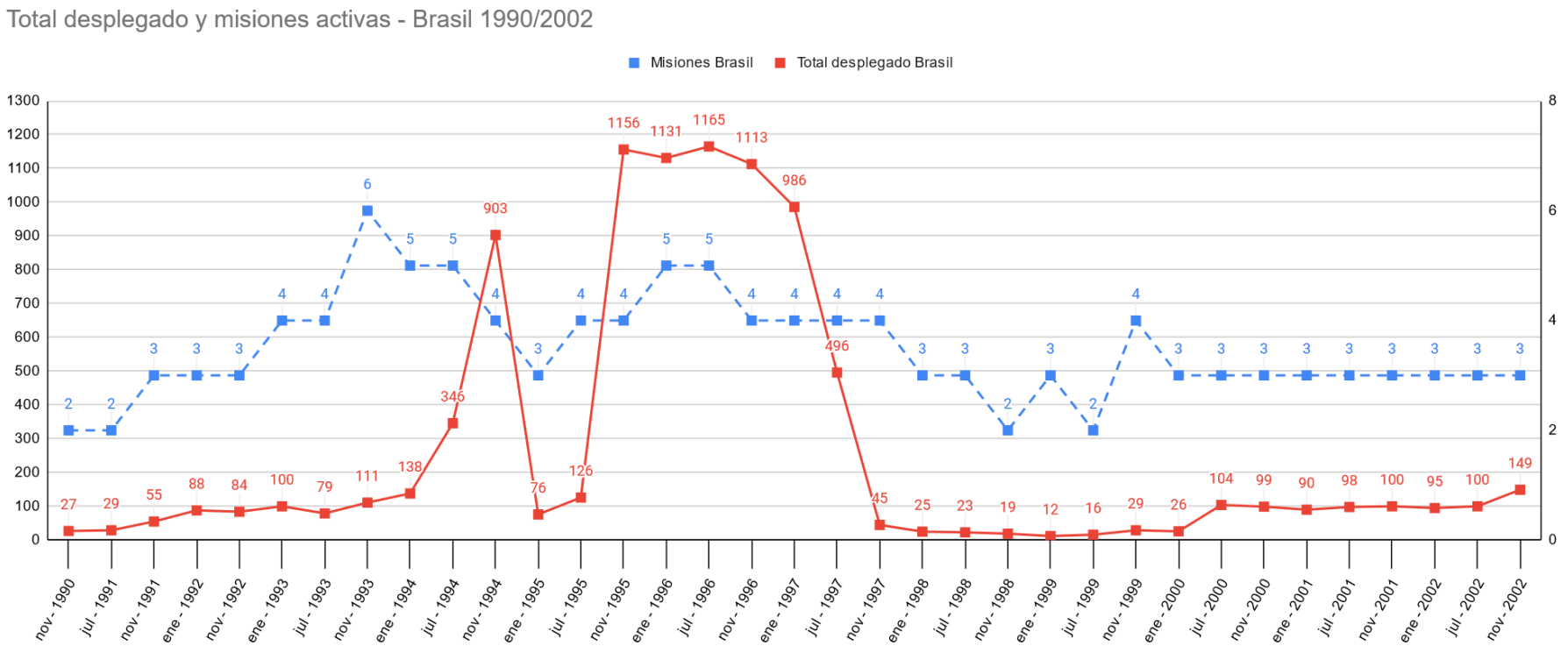
Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

Gráfico 12 - Total desplegado y misiones activas - Argentina 2003/2016



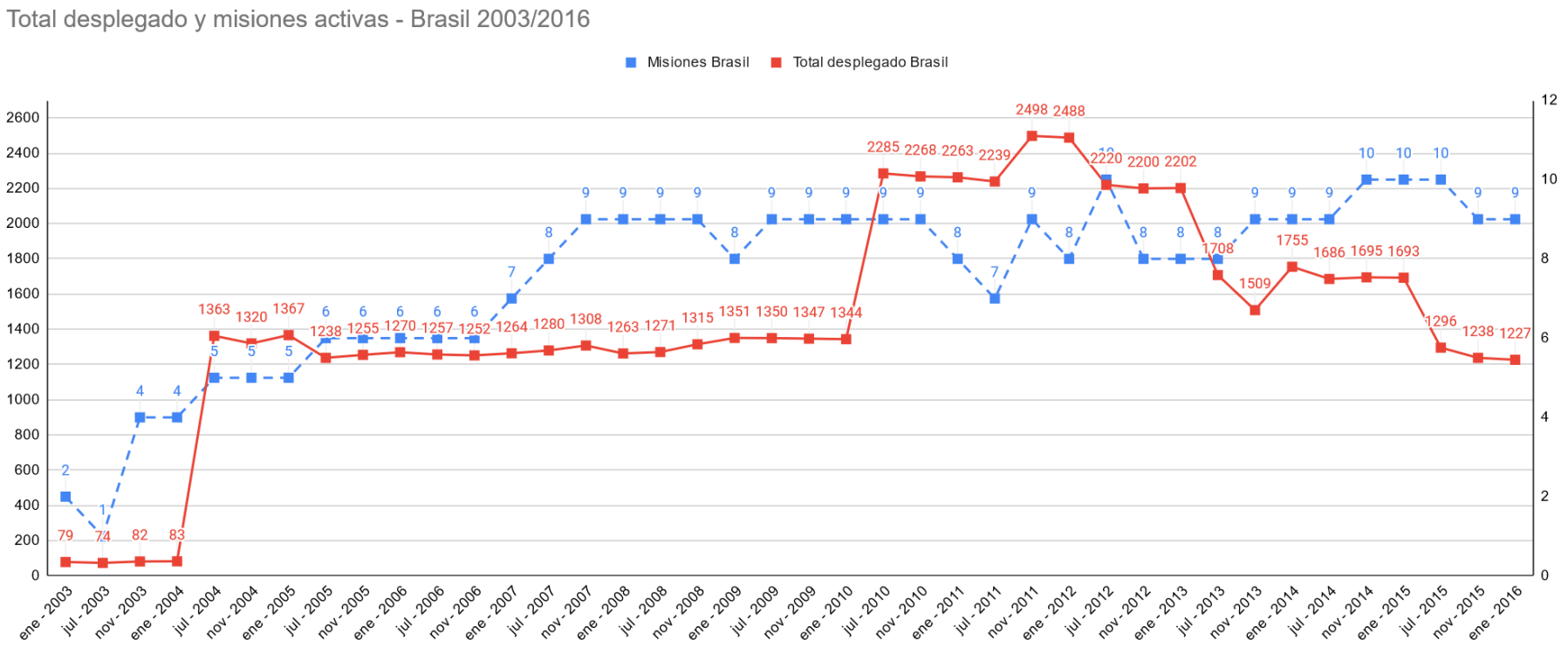
Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

Gráfico 13 - Total desplegado y misiones activas - Brasil 1990/2002



Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

Gráfico 14 - Total desplegado y misiones activas - Brasil 2003/2016



Fuente: elaboración propia con datos de Naciones Unidas (2023t) e International Peace Institute (2020)

La Ley y la Doctrina

En este apartado, emprendemos una labor comparativa del plexo normativo y doctrinario de Argentina y Brasil que nos permite relevar aspectos centrales de las dimensiones institucionales e ideacionales de nuestra herramienta analítica. Con esta tarea, se buscó identificar similitudes y diferencias entre ambas naciones en torno a: la percepción del sistema internacional; el origen y características de las amenazas tratadas por los sistemas de defensa; la postura defensiva y concepción estratégica de los Estados; las misiones y roles de las Fuerzas Armadas; y finalmente, el lugar que ocupan las operaciones de mantenimiento de la paz en estos instrumentos legales y doctrinarios. Para llevar a adelante este trabajo se analizaron los documentos consignados en los cuadros 3 y 4.

Estos textos se consolidaron como las principales instancias declarativas de principios, orientaciones y conceptualización de la defensa, evocando los elementos centrales de la idealización del área. Además, sus normativas consignaron las tareas asignadas a los militares y establecieron las fronteras legales dentro de las cuales las Fuerzas Armadas podían desempeñarse.

Cuadro 3 - Normas y documentos de la Defensa - Argentina

Argentina	
Año	Norma/documento
1988	Ley n.° 23.554 - Ley de Defensa Nacional
1992	Ley n.° 24.059 - Ley de Seguridad Interior
1998	Ley n.° 24.848 - Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas
1999	Libro Blanco de la Defensa (LBD)
2001	Ley n.° 25.520 - Ley de Inteligencia Nacional
2001	Revisión de la Defensa
2006	Decreto n.° 727 - Reglamentación de la Ley Nº 23.554
2006	Decreto n.° 1691 - Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas
2009	Decreto n.° 1714 - Directiva de Política de Defensa Nacional
2010	Libro Blanco de la Defensa (LBD)
2014	Decreto n.° 2645 - Directiva de Política de Defensa Nacional
2015	Libro Blanco de la Defensa (LBD)

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4 - Normas y documentos de la Defensa - Brasil

Brasil	
Año	Norma/documento
1988	Constituição da República Federativa do Brasil
1996	Política de Defesa Nacional (PDN)
1999	Lei Complementar n.° 97
2004	Lei Complementar n° 117
2005	Política de Defesa Nacional
2008	Estatégia Nacional de Defesa (END)
2010	Lei Complementar n.° 136
2012	Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)
2012	Política Nacional de Defesa (PND)
2012	Estatégia Nacional de Defesa (END)
2016	Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)
2016	Política Nacional de Defesa (PND)
2016	Estatégia Nacional de Defesa (END)

Fuente: Elaboración propia

Al enumerar los documentos, el primer elemento que se destaca es la temprana institucionalización de un corpus normativo sustancial en Argentina, en comparación con Brasil. Como mencionamos anteriormente, los procesos de transición democrática presentaron diferencias significativas en ambos países. En Argentina, las autoridades civiles pudieron avanzar de manera más sólida en la redefinición de las prerrogativas de las Fuerzas Armadas.

A pesar de los desafíos y retrocesos en el proceso, la promulgación de la Ley de Defensa, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional permitió la construcción del consenso básico en torno a los alcances y límites de las competencias de las Fuerzas Armadas.

En línea con el desarrollo trazado a lo largo de este estudio, inicialmente abordamos las divergencias y convergencias en la percepción del sistema internacional. En la década de los 90, Argentina consolidó su visión a través del LBD de 1999, mientras que Brasil llevó a cabo un proceso similar con la formulación de la PDN en 1996. Ambos documentos delinearon un panorama global caracterizado por la incertidumbre, la inestabilidad y la falta de previsibilidad, derivados de la culminación del conflicto bipolar. El LBD presentó esta nueva configuración internacional como un “multipolarismo jerarquizado”, en el cual los Estados Unidos surgieron como la única superpotencia en términos militares, resultando en la

desaparición del equilibrio estratégico característico del período anterior, sin que un nuevo mecanismo lo haya reemplazado aún (Ministerio de Defensa, 1999, p. 14). No obstante, las dinámicas de la globalización promovieron la dispersión del poder en el sistema internacional entre diversos actores, apoyados en distintos atributos, lo que conllevó a un incremento de los conflictos locales (Ministerio de Defensa, 1999). La PDN de 1996 reflejó una coincidencia en este análisis al señalar que los conflictos contemporáneos se distinguen por aspectos étnicos, religiosos y nacionalistas, además de resaltar el proceso de fragmentación que se observa en varios países (Brasil, 1996).

El LBD y la PDN subrayan la persistencia de las amenazas tradicionales, de naturaleza estatal y externa, a pesar de coincidir en la improbabilidad de una conflagración de gran envergadura. No obstante, se señala el surgimiento de nuevos factores de riesgo

> bajo la forma del narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles (éxodo de científicos), el crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones, por falta de espacios aptos para la subsistencia, entre otros. Debido a la interdependencia, estos sucesos adquieren carácter transnacional, siendo percibidos por los Estados como cuestiones que hacen a la seguridad o a sus intereses. (Ministerio de Defensa, 1999, p. 15)

En este contexto, la PDN (1996, p. 5), así como el LBD (1999), afirman la necesidad de que la defensa siga siendo una prioridad para los gobiernos nacionales, resaltando que el componente militar sigue siendo fundamental para la supervivencia de los Estados como entidades independientes.

En medio de estos contextos caracterizados por la incertidumbre y los conflictos, ambas naciones describen la región como un espacio de paz y estabilidad. En el caso del LBD de 1999, se resalta cómo el proceso de consolidación democrática y la creciente interconexión e integración económica contribuyen al fomento de la paz y el desarrollo en la región. Además, se enfatiza la importancia de la creciente cooperación, el diálogo y los acuerdos entre Estados, así como la promoción de Medidas de Confianza Mutua y la adopción de mecanismos multilaterales a nivel continental, como la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), destinados a abordar de manera conjunta los desafíos de seguridad y así mitigar la incertidumbre regional (Ministerio de Defensa, 1999). Tomando en cuenta estos últimos aspectos, el LBD 1999 hace referencia a

> las disputas fronterizas [...] las acciones del narcotráfico, del crimen organizado, del tráfico ilegal de armas, los cuales, asociados al terrorismo y a movimientos guerrilleros, se presentan con diversa intensidad en ciertas áreas de la región. (Ministerio de Defensa, 1999, p. 19)

Brasil, por su parte, también considera la zona como un lugar pacífico por excelencia, "un verdadero anillo de paz alrededor del país" (Brasil, 1996, p. 5). A pesar de ello, la PND afirma que

> En el ámbito regional, aún existen áreas de inestabilidad que pueden ser contrarias a los intereses brasileños. La acción de bandas armadas que actúan en los países vecinos, en las fronteras de la Amazonia brasileña y el crimen organizado internacional son algunos de los puntos de preocupación. (Brasil, 1996, p. 6)

La llegada al poder de los gobiernos del "giro a la izquierda" en Buenos Aires y Brasilia propició un mayor impulso del desarrollo doctrinario y normativo en la gestión de la defensa en ambos países. Lo anterior dio cuenta la importancia que en ambos casos se asignó a institucionalizar aspectos centrales del área. En este contexto, los documentos emitidos por el gobierno argentino posterior al 2003, como la DPDN del 2009 y 2014, junto con los LBD del 2010 y 2015, continuaron reflejando una percepción de inestabilidad en el sistema internacional. Asimismo, subrayaron las discrepancias entre las políticas de las principales potencias y los principios del orden liberal, además de resaltar las crecientes asimetrías de poder y las actitudes unilaterales adoptadas por las naciones poderosas. Como señala la DPDN del 2009

> luego de más de una década inédita en lo que se refiere al auspicioso protagonismo desplegado por las Naciones Unidas y a las expectativas generadas con motivo de ello, se han registrado en años recientes importantes retrocesos para el sistema multilateral materializado en la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). En efecto, en los últimos años se asistió a la regresión y al deterioro del sistema multilateral y del orden normativo internacional, con un avance de las políticas unilaterales y de poder, en desmedro de las políticas multilaterales y de consenso. (Argentina, 2009)

Tal como mencionamos anteriormente, el LBD del Bicentenario destaca el creciente reclamo de las nuevas potencias y del mundo emergente, en el cual Argentina se encuentra incluida, por una mayor influencia en la gobernanza global. Este proceso se manifiesta a través de foros

multilaterales como el G20 y agrupaciones como el BRIC (Ministerio de Defensa, 2010). Asimismo, la DPDN del 2014 sostiene que

> Esta mayor influencia por parte de los países emergentes se traduce en una mayor capacidad para incidir en la agenda global. Su mayor representatividad individual en las instituciones globales, sumada a la importancia de las alianzas que forjan con otros Estados, como la REPÚBLICA ARGENTINA —por ejemplo, en el marco del GRUPO DE LOS VEINTE (G-20)—, sin dudas incrementará su margen de autonomía en la fijación y solución de los temas de la agenda global. En breve, la irrupción de estas potencias emergentes viene a representar una importante transformación, si bien incipiente, en la configuración del sistema internacional. En definitiva, la consecuencia más relevante de esta transformación es la potencial y gradual declinación —en términos relativos—, como centros incuestionados del poder económico mundial, de los ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA y de la UNIÓN EUROPEA.

Brasil, por su parte, coincide al plantear que "la configuración del orden internacional basada en la unipolaridad en el ámbito militar asociada a las asimetrías de poder produce tensiones e inestabilidades indeseables para la paz" (Brasil, 2005). Años más tarde, en el LBDN del 2012, se señala el agotamiento de ese orden unipolar y el "advenimiento de un orden multipolar, que se caracteriza por la coexistencia de potencias tradicionales y potencias emergentes" (Ministério da Defesa, 2012b, p. 31).

Como hemos observado, el reconocimiento de la emergencia de una nueva multipolaridad es un elemento de coincidencia en las perspectivas de Argentina y Brasil en los 2000. Este reconocimiento fue acompañado de críticas dirigidas a los problemas de legitimidad y representatividad de las instituciones internacionales tradicionales. Ambos países también enfatizaron la necesidad de rediseñar las bases de la cooperación internacional mediante la creación de nuevos regímenes y la configuración de "ámbitos multilaterales portadores de gobernabilidad global" (Ministerio de Defensa, 2015, p. 22). En el caso de Brasil, se destaca el anacronismo de las instituciones multilaterales, particularmente el Consejo de Seguridad de las NU, por no reflejar la realidad geopolítica actual ni el surgimiento de nuevos actores estatales poderosos. En su visión, se confiere "a un órgano poco representativo, sujeto a las dinámicas de poder de sus cinco miembros permanentes, la capacidad de influir en temas que extrapolan al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional" (Ministério da Defesa, 2016, p. 30).

Es importante destacar que esta crítica concreta planteada por Brasilia no puede comprenderse plenamente sin considerar las aspiraciones de larga data de Brasil por obtener un asiento como miembro permanente en dicho órgano. Esta perspectiva resulta coherente con expresiones reiteradas en todos los documentos analizados, que aluden al objetivo del país de aumentar "la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en los procesos decisorios internacionales" (Brasil, 1996, 2005, 2012b, 2016b). En este sentido, contrastando con ello, los documentos argentinos no presentan una postura tan enérgica respecto a esta cuestión.

También es evidente una notable coincidencia en la forma en que ambos países abordan el tema de las amenazas, ya que ambos reconocen los riesgos derivados de peligros transnacionales y fenómenos vinculados a la crisis del Antropoceno. Argentina resalta la creciente relevancia de nuevos desafíos, enfocándose en cuestiones como la difusión de la tecnología, la ciberdefensa, el cambio climático y la degradación ecológica y ambiental. Por su parte, Brasil señala como amenazas al

> el tráfico internacional de armas, personas, dinero, influencia y poder, la protección de la biodiversidad, la biopiratería, la defensa cibernética, las tensiones producto de la creciente escasez de recursos, desastres naturales, crimen transnacional, el terrorismo, piratería y los grupos armados al margen de la ley. (Ministério da Defesa, 2016, p. 27)

En este aspecto podemos marcar una clara diferencia entre ambos Estados. La mención en los textos argentinos de cuestiones relacionadas al crimen organizado y grupos irregulares es considerablemente menor y rápidamente acompañada de la aclaración de que estas cuestiones son atendidas por las fuerzas de seguridad.

Finalmente, observamos una creciente preocupación en ambas naciones por la puja internacional en torno al acceso a los recursos naturales. Argentina, identifica a la abundancia de recursos naturales en la región como una potencial fuente de tensión y amenazas de origen extra-regional a los estados sudamericanos, incluyéndose a sí misma. Como se plantea en el LBD del 2015,

> Una variable de insoslayable ponderación a nivel estratégico por su potencial capacidad de generar conflictos en niveles estatales e interestatales, está dada por la revalorización de la importancia de los recursos naturales estratégicos en un contexto de relativa escasez de algunos de ellos. La creciente demanda mundial sobre recursos naturales vitales no renovables o escasos, tales como los hidrocarburos, los minerales estratégicos, los alimentos y el agua dulce instala un nuevo desafío a considerar en

términos principalmente geopolíticos, por cuanto dicha demanda puede generar pujas alrededor de la apropiación de tales recursos, sus rutas comerciales o los territorios donde se encuentran en magnitudes importantes y de viable accesibilidad. (Ministerio de Defensa, 2015, p. 28)

Brasil, en términos similares a la Argentina, sostuvo que

> La expansión mundial de las actividades humanas, debido al crecimiento económico y demográfico, ha provocado un aumento de la demanda de recursos naturales. Por ello, no pueden desatenderse las disputas por las zonas marítimas, el dominio del espacio y las fuentes de agua dulce, alimentos, recursos minerales, biodiversidad y energía. Estas cuestiones pueden dar lugar a injerencias en asuntos internos o a controversias sobre intereses en espacios sujetos a la soberanía de los Estados, configurando posibles marcos de conflicto. (Brasil, 2016b, p. 17)

Cuando se aborda la cuestión de la región en su conjunto, los documentos examinados en este estudio hacen hincapié en la creciente consolidación de la misma, y del Atlántico Sur, como "Zonas de Paz" libres de armas de destrucción masiva. Un punto central resaltado por ambas naciones es la importancia de fortalecer los lazos de integración regional a través de mecanismos de consulta y coordinación. En las versiones más recientes de los documentos analizados, la creación de la UNASUR y el CSD se presentan como logros culminantes de los esfuerzos realizados por ambas capitales. A pesar de los aspectos positivos del panorama descripto, la DPDN de 2014 plantea que "a pesar de la estabilidad estratégica que prevalece en la región en la actualidad, en los últimos años han surgido episodios de ruptura o desestabilización del orden democrático" (Argentina, 2014), los cuales se identifican como momentos de inestabilidad.[163]

Es fundamental destacar en este punto el énfasis que Argentina otorga al reclamo sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. En los documentos emitidos después del año 2003, se observa un lenguaje más enfático y reivindicativo en relación con la gesta nacional, así como una caracterización inequívoca de la situación como "un remanente colonial", un matiz ausente en los documentos de la década de 1990. Siguiendo esta línea, la

[163] El texto enumera: "el fallido golpe de estado en la REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2002), la crisis institucional en el ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2008), la asonada policial contra el Presidente Rafael CORREA en la REPÚBLICA DEL ECUADOR (2010) y las destituciones de los Presidentes Manuel ZELAYA en la REPÚBLICA DE HONDURAS (2009) y de Fernando LUGO en la REPÚBLICA DEL PARAGUAY (2012)" (Argentina, 2014).

presencia británica en el Atlántico Sur es identificada como un factor generador de tensiones y amenazas para la seguridad tanto a nivel nacional como regional.

Sobre estas percepciones y cosmovisiones, los Estados proceden a desarrollar un trabajo de descripción propia que conduce a la caracterización de sus posturas de defensa.

Tanto en el LBD de 1999 como en las ediciones posteriores (Ministerio de Defensa, 2010, 2015) se presenta a la Argentina como un estado democrático y soberano donde rige el Estado de Derecho, respetuoso de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, de la soberanía, la integridad territorial, la no intervención y la autodeterminación, y de los tratados y compromisos internacionales contraídos por el estado, y que busca el desarrollo socioeconómico equitativo y sustentable. Asimismo, se afirma la adhesión al derecho internacional como marco normativo de las relaciones interestatales, y la promoción activa de la democracia, la paz y la cooperación entre los estados para hacer frente a los desafíos del sistema internacional. A su vez, se establece que el país ejerce su imperio sobre su territorio y espacios aéreo y marítimo, incluyendo la Antártida Argentina, conforme al derecho internacional, siendo la soberanía, la integridad territorial, la autodeterminación y la protección de la vida y libertad de sus habitantes identificados como intereses vitales e inmutables de la Nación en el LBD de 1999. La soberanía, un claro propósito social de la Argentina, adquiere una mayor centralidad a partir del LBD del 2010, al igual que las cuestiones de derechos humanos y género. A su vez, en el LBD 1999 se destaca el "compromiso de la política exterior argentina con los esfuerzos internacionales por la paz y la estabilidad" (Ministerio de Defensa, 1999, p. 50), que posibilita el avance de los intereses nacionales, señalando el papel activo del país en acuerdos para evitar el uso de la fuerza para la solución de conflictos, prohibir las armas de destrucción masiva, transparentar el desarrollo tecnológico, y alcanzar entendimientos entre estados, continuando esta tendencia en los documentos posteriores.

Desde esta posición, Argentina adopta una postura estratégica defensiva y disuasiva basada en el derecho al uso de la fuerza en legítima defensa, incluyendo a su vez la colaboración internacional para mantener la paz y el orden internacionales. Como se establece en diferentes pasajes:

> La política de Defensa Nacional sustenta un pensamiento en el que prevalece una estrategia de carácter disuasivo, con el propósito de resguardar y proteger los intereses vitales de la Nación y coadyuvar al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. (Argentina, 1996)

> La política de defensa implica la protección de los intereses vitales de la Nación Argentina, de acuerdo a lo determinado en el artículo 2º de la ley 23.554. Se sustenta en lograr consolidar e incrementar las capacidades espirituales y materiales que tornen eficaz una estrategia disuasiva, coadyuvando, además, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular, las de nuestro continente. (Argentina, 1998)
>
> En efecto, la REPÚBLICA ARGENTINA sostiene un modelo de defensa de carácter "defensivo", de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados, en el cual la concepción y la disposición estratégica, la política de defensa y su consecuente política militar, diseño de fuerzas y previsión de empleo y evolución del instrumento militar, se encuentra estructurada según el principio de legítima defensa ante agresiones de terceros Estados. (Argentina, 2009)

Así planteada, la política de defensa se piensa en vinculación directa con la política exterior del país. En los documentos posteriores al 2003 se destaca la concepción de la defensa según la doble dimensión autónoma y cooperativa, revelando la creciente importancia del segundo elemento en la política de defensa argentina (Argentina, 2009, 2014; Ministerio de Defensa, 2010, 2015).

La priorización de los mecanismos regionales refleja la política exterior del periodo kirchnerista y también comparte similitudes con las orientaciones diplomáticas de Itamaraty.

Los LBDN de 2012 y de 2016 caracterizan a Brasil como un estado soberano y democrático que se rige por el Estado de Derecho, el cual persigue su desarrollo socioeconómico de manera equitativa y sostenible. Además, subrayan la afirmación de su soberanía sobre su territorio, particularmente la Amazonía y sus recursos, así como sobre sus aguas jurisdiccionales, con especial énfasis en el Atlántico Sur, y su espacio aéreo (Brasil, 2016a).

Las áreas marítimas estratégicas de mayor prioridad e importancia para Brasil están representadas por las aguas jurisdiccionales brasileñas (AJB), que incluyen el mar territorial (MT), la zona contigua (ZC), la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental (PC), así como la región comprendida entre el Paralelo 16 norte, la costa oeste de África, la Antártida, el este de América del Sur y el este de las Antillas Menores (Ministério da Defesa, 2012b, p. 39). En ese sentido, Brasil expresa su inquietud por la posibilidad de que Estados con un peso militar considerable en otras regiones introduzcan armas nucleares u otros dispositivos de destrucción masiva en el Atlántico Sur. El país se esfuerza por disminuir su presencia militar en esta zona y tiene como objetivo a largo plazo su total eliminación.

A nivel global, Brasil defiende un orden internacional

> basado en la democracia, el multilateralismo, la cooperación, la proscripción de las armas químicas, biológicas y nucleares, y la búsqueda de la paz entre las naciones En este sentido, aboga por la reforma de los órganos internacionales de decisión, para hacerlos más legítimos, representativos y eficaces, fortaleciendo el multilateralismo, el respeto al derecho internacional y los instrumentos de solución pacífica de controversias. (Brasil, 2012b)

Asimismo, se señala que el país actúa en la esfera internacional conforme a principios de jerarquía constitucional, plasmados en el artículo 4 de la Constitución Federal (1988) tales como: I. independencia nacional; II. prevalencia de los derechos humanos; III. autodeterminación de los pueblos; IV. no intervención; V. igualdad entre los Estados; VI. defensa de la paz; VII. solución pacífica de los conflictos; VIII. repudio del terrorismo y del racismo; IX. cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; X. concesión de asilo político.

En base a todo lo anterior, Brasil estructuró una política de defensa que combina elementos cooperativos y disuasivos, en concordancia con la postura estratégica disuasiva adoptada por el país y descrita en las PND y las END. Como plantea en la PND de 2005 “una postura estratégica basada en la existencia de una capacidad militar creíble capaz de generar disuasión”.

A lo largo de los diferentes documentos estratégicos elaborados por Brasil en materia de defensa, se puede identificar una constante orientación hacia una visión externa que trasciende las fronteras regionales y abarca intereses que se extienden más allá del continente. Como se deja entrever en la PND de 2012

> 5.9 Brasil da prioridad a los países de América del Sur y de África, especialmente a los de África Occidental y de lengua portuguesa, y busca profundizar sus lazos con estos países.
>
> 5.10 La intensificación de la cooperación con la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, formada por ocho países distribuidos en cuatro continentes y unidos por los denominadores comunes de la historia, la cultura y la lengua, es otro factor importante en nuestras relaciones exteriores.
>
> 5.11. Brasil mantiene lazos de cooperación con países y bloques tradicionalmente aliados que permiten el intercambio de conocimientos en diversos campos. Al mismo

> tiempo, busca nuevas asociaciones estratégicas con naciones desarrolladas o emergentes para ampliar estos intercambios. Además, el país sigue de cerca los cambios y variaciones en el escenario político y económico internacional y no deja de explorar el potencial de nuevas asociaciones, como las que mantiene con los demás miembros del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). (Brasil, 2012b, p. 10)

Estas percepciones, junto con las detalladas descripciones de su amplio territorio, sus abundantes recursos y su significativa influencia política, económica y militar en el sistema internacional y en Sudamérica que se exponen en los LBDN 2012 y 2016, contribuyen a forjar la imagen de Brasil como una potencia emergente. La construcción de esta identidad internacional establece una distinción clara entre Brasil y Argentina.

Dentro de este contexto de concepciones estratégicas, podemos explorar cómo ambos países conciben y delinean las misiones y roles de sus respectivas Fuerzas Armadas. Es en este segmento donde se hace evidente la distinción más marcada entre Argentina y Brasil.

A nivel conceptual, como hemos desarrollado más arriba, podemos notar que Brasil plantea una interpretación mucho más amplia de la noción de Seguridad y la Defensa Nacional consignada desde la PDN del 2005 en adelante y los LBDN. Por su parte, la pétrea distinción que articula Argentina entre ambos conceptos constriñe el empleo del instrumento militar solo "ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s" (Argentina, 2006a).

Sistematizando lo desarrollado en las diferentes normas de cada país, confeccionamos el cuadro 5.

Como se ha mencionado en anteriores ocasiones, una distinción relevante en esta comparación está vinculada a las Operaciones de Apoyo a la Seguridad. En Brasil, dichas operaciones de GLO se encuentran explícitamente establecidas en la Constitución Federal de 1988, equiparadas en importancia a la responsabilidad de asegurar la defensa externa. En contraste, en Argentina, este tipo de acciones se consideran, por ley, como una atribución secundaria. Otro aspecto relevante a considerar es que, para el empleo de las Fuerzas Armadas en asuntos internos, Argentina solo puede movilizar tropas si se declara el Estado de Sitio (Argentina, 1992, arts 31 y 32), mientras que las Fuerzas Armadas de Brasil tienen la capacidad de intervenir, incluso de manera individual, en condiciones normales del Estado Nacional (Brasil, 1988, 1999, 2004).

Cuadro 5 - Misiones de las Fuerzas Armadas - Argentina y Brasil

Misiones de las Fuerzas Armadas		
	Argentina	Brasil
Misión Principal	Defensa Nacional (Argentina, 1988, 1998, 2006a)	1. Defensa Nacional 2. Garantía de los Poderes Constitucionales 3. Garantía de Ley y Orden (Brasil, 1988, art. 142)
Misiones / atribuciones subsidiarias	1. Operaciones multilaterales de NU en el marco de la política exterior del Gobierno Nacional. 2. Participación en la construcción de un Sistema de Defensa Regional en el marco de la política exterior del Gobierno Nacional. 3. Apoyo a la comunidad nacional o de países amigos frente a situaciones de desastres naturales y antrópicos. 4. Operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior n.° 24.059. 5. Planificación, dirección y ejecución de la actividad logística antártica, de conformidad con la Política Nacional Antártica definida por la Cancillería. 6. Tareas de asistencia a la comunidad. (Argentina, 2014)	1. Cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil 2. Operaciones de Paz 3. Actuar, a través de acciones de prevención y represión, en la franja de frontera terrestre, en el mar, en las aguas interiores contra delitos transfronterizos y ambientales, de forma aislada o en coordinación con otros órganos, ejecutando, entre otras acciones: patrulla; inspección con personal, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves; detención en flagrante delito 4. Cooperar con órganos federales, cuando es necesario, en la represión a los delitos de repercusión nacional e internacional, en el territorio nacional, en la forma de apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción (Brasil, 1999, 2004, 2010a)

Para comprender de manera concisa, es esencial aclarar las diferencias entre las operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO) en Brasil y las operaciones de Apoyo a la Seguridad en Argentina. Las GLO en Brasil son operaciones de carácter “no bélico” que tienen lugar en

el territorio nacional y no involucran a un enemigo convencional. Se trata de acciones de carácter policial evidente, en las cuales las Fuerzas Armadas pueden participar en tareas

- para garantizar la ley y orden en razón del agotamiento de los medios de las policías civil y militar para la preservación o restablecimiento del orden público y la seguridad de las personas y del patrimonio;
- en apoyo a las elecciones;
- en la frontera contra la criminalidad transfronteriza;
- para garantizar al ciudadano el derecho de libertad y mantener la paz social;
- cuando exista una alta probabilidad de perturbación del orden como, por ejemplo, en eventos oficiales o públicos (grandes eventos) principalmente en los que tengan participación el Jefe de Estado o de un gobierno extranjero. (Arriaga Muxfeldt, 2017, p. 5)

En el caso argentino el artículo 3 del decreto n.° 727/2006 limita la posibilidad de preparación de las Fuerzas Armadas para empleo en Seguridad Interior, tanto en doctrina como en material. Si bien el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior permite a las Fuerzas Armadas apoyar, básicamente, con su capacidad logística y técnicos especializados en ese tipo de operaciones, los artículos 31 y 32 restringen severamente el uso de tropas de combate a situaciones excepcionales.

A modo comparativo, es notable la diferencia en la consagración de tareas interiores para el caso de las Fuerzas Armadas de Brasil frente a la restricción argentina. Estas concepciones inciden claramente no solo en la disposición de las fuerzas, sino en su configuración doctrinaria y operacional.

Si nos centramos en el ámbito específico del desarrollo normativo y doctrinario de Argentina y Brasil en relación con las OMPs, se despliega ante nosotros un panorama marcado por una serie de similitudes y diferencias significativas. Ambas naciones han reconocido la importancia de contribuir a la paz y estabilidad internacionales a través de su participación en misiones de paz bajo el mandato de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Sin embargo, se observan matices en la forma en que cada país aborda y conceptualiza estas operaciones, lo que refleja sus contextos políticos, estratégicos y diplomáticos particulares.

La Ley de Defensa Nacional argentina de 1988 no incluye, dentro de los objetivos del sistema de defensa nacional, ninguna referencia a las operaciones de mantenimiento de la paz. El primer documento de considerable importancia que aludió a las operaciones de paz fue el Decreto n.° 1116/96, que estableció la Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto. Esta norma estableció que

> La participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las Naciones Unidas, que hoy constituye un elemento esencial de la política exterior de la Nación, no deberá afectar las capacidades del Instrumento Militar para cumplir con su misión principal. (Argentina, 1996)

Por su parte, en 1998 la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas estableció en su Art. 2 que la política de defensa debe "coadyuvar al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional". Así también en su Art. 5 agrega que se debe "priorizar la integración operativa de nuestras Fuerzas Armadas con contingentes de paz por mandato de la ONU". Otro artículo relacionado a la temática es el n.° 6 ya que hace referencia a que la reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio bajo 4 modalidades entre las que se encuentran las operaciones en el marco de las NU. De esta ley se desprende también, en función de lo estipulado en el Art. 24, que "no hay recursos considerados para las misiones paz y que por lo tanto, los mismos deberán ser fijados según el compromiso que adopte el Estado ante cada misión".

El LBD de 1999 recupera el importante aporte del país a las OMPs. En dicho documento Argentina "enmarca a estas OMP en el campo de la cooperación y bajo un estricto criterio de legalidad, otorgado caso a caso por el auspicio internacional" (Ministerio de Defensa, 1999, p. 48). De esta manera, el país estipula que la participación en las mismas descansa en la evaluación de ciertas condiciones que deben estar presentes para hacer efectiva la contribución de las Fuerzas Armadas a la misión de paz.

> Entre ellas, que exista una amenaza real a la paz y a la seguridad internacionales; que el alcance de la misión y los objetivos propuestos sean claros; que respondan a un instrumento jurídico internacional y que las partes hayan aceptado o acordado la presencia de la misión de paz. (Ministerio de Defensa, 1999, pp. 48-49)

Otro aspecto resaltado por el LBD es la creación, en 1995, del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ). Como indica el texto

> En este Centro se desarrollan todos los cursos teórico-prácticos afines a estas actividades, y han pasado por él, además de los hombres de nuestras tres Fuerzas Armadas, militares de Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, EEUU, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela. Sus planes curriculares siguen la orientación del Departamento Operaciones de Paz de la ONU. (Ministerio de Defensa, 1999, p. 48)

El LBD de 1999 deja en claro que Argentina concibe a su participación en OMPs como "una contribución importante a una nueva arquitectura de Seguridad Internacional, en un mundo de valores universalmente compartidos y con consenso sobre ciertos principios básicos" (Ministerio de Defensa, 1999, p. 49). Estas palabras refuerzan la cosmovisión liberal que tiñó la gestión menemista y dan cuenta de la posición que conceptualizaba para el país.

La posición brasileña en la década de los 90 es claramente menos desarrollada en el aspecto normativo. La PND de 1996 establece, entre otras cosas, tres valores como prioridades de la política de defensa relevantes para nuestro trabajo

> e. la consecución y el mantenimiento de los intereses brasileños en el exterior; f. la proyección de Brasil en la comunidad internacional y su mejor inserción en los procesos decisorios internacionales; y g. su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. (Brasil, 1996, p. 7)

Comprometiendo al país a "la búsqueda de la solución pacífica de las controversias, con el uso de la fuerza sólo como medio de autodefensa", las directrices finales del documento de 1996, con relevancia para las operaciones de paz, son

> a. la contribución activa a la construcción de un orden internacional, basado en el Estado de Derecho, que promueva la paz universal y regional y el desarrollo sostenible de la humanidad; b. la participación creciente en los procesos internacionales de toma de decisiones; c. la mejora y el aumento de la capacidad negociadora de Brasil en la escena internacional; [...] e. la participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, de acuerdo con los intereses nacionales. (Brasil, 1996, pp. 9-11)

Este documento refleja la orientación de la política exterior durante la época de Cardoso, en la que se buscaba alcanzar la autonomía a través de una participación activa en el ámbito multilateral. En esta línea, los despliegues internacionales incorporan tanto elementos ideológicos de la identidad como objetivos concretos vinculados al "interés nacional".

Por último, la agenda de mantenimiento de la paz quedó incorporada en la Ley Complementaria n.° 97. Según esta norma, la utilización de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz es una prerrogativa del Presidente de la República, quien puede tomar la iniciativa por su cuenta o en respuesta a una solicitud formulada por cualquiera de los poderes constitucionales, a través de los Presidentes del Supremo Tribunal Federal, el Senado Federal o la Cámara de Diputados.

Durante la década de 2000, tanto Argentina como Brasil realizaron avances significativos en el desarrollo legal y doctrinario relacionado con su participación en OMPs.

El Decreto n.° 727/2006 de Argentina hace mención a las OMPs, y entre otras consideraciones establece que, "el sistema de defensa, debe naturalmente integrarse con los compromisos asumidos por la República Argentina para el desarrollo de las operaciones realizadas en el marco de la Organización de la Naciones Unidas". El Decreto n.° 1691/2006 por su parte, menciona que el despliegue de cascos azules

> no deberán implicar de ninguna manera el deterioro o la disminución de los recursos y de las capacidades operativas necesarias para el cumplimiento de la misión principal del instrumento militar. Por otra parte, la importancia de esta misión subsidiaria de las Fuerzas Armadas, tendiente al logro de mejores condiciones globales de paz y seguridad internacional, radica en que la misma deberá considerarse como un importante factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que refiere al logro y a la consolidación de los estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral. (Argentina, 2006b)

En las DPDN de 2009 y 2014, junto los LBD de 2010 y 2015 se reafirma el creciente aporte al sistema de seguridad colectiva de las NU, sumando a su vez la cooperación en este ámbito con estados de la región sudamericana. Se resaltan de esta manera la creación de fuerzas binacionales tales como la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur con Chile, y la Compañía Binacional Libertador Don José de San Martín con Perú, y la integración del CAECOPAZ a la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ), siendo la Argentina un miembro fundador de esta institución (Ministerio de Defensa, 2010). En todos los documentos, la tónica de la redacción y las cuestiones donde se pone el foco tributan a una política internacional de cooperación e integración.

En el caso de Brasil, la revisión del 2005 de la PDN establece un vínculo entre la defensa del sistema internacional, las instituciones multilaterales y las operaciones de paz

> La prevalencia del multilateralismo y la vigorización de los principios consagrados por el derecho internacional, como la soberanía, la no intervención y la igualdad entre los Estados, son promotores de un mundo más estable, volcado hacia el desarrollo y el bienestar de la humanidad. (Brasil, 2005)

> Brasil actúa en la comunidad internacional respetando los principios constitucionales de autodeterminación, no intervención e igualdad entre los Estados. En esas condiciones, al amparo de los organismos multilaterales, el país participa en operaciones de paz, buscando contribuir a la paz y a la seguridad internacional. (Brasil, 2005)

El documento de 2005 destaca reiteradamente la importancia de las operaciones de paz, sin ofrecer mayores detalles sobre su preparación o despliegue, ni un criterio de compromiso con ninguna de ellas

> Para ampliar la proyección del país en el concierto mundial y reafirmar su compromiso con la defensa de la paz y con la cooperación entre los pueblos, Brasil debe intensificar su participación en acciones humanitarias y en misiones de paz con el apoyo de organismos multilaterales. (Brasil, 2005)

La importancia de las operaciones de paz como objetivo estratégico, enunciada en la última sección del documento de 1996, se repite sin cambios nueve años después. El mantenimiento de las estructuras multilaterales y la fuerte participación en ellas se consagran como la forma preferida de hacer oír los intereses brasileños en el plano internacional.

Por su parte, aunque la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 dedica un epígrafe independiente a las operaciones de paz, se limita a repetir documentos anteriores, añadiendo el deseo de asumir un papel de liderazgo regional en el adiestramiento para tales misiones. En tal sentido, establece como objetivo promover el aumento del entrenamiento para la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz, en fuerzas de las NU o de organizaciones multilaterales regionales.

> 1. Brasil debe aumentar su participación en operaciones de paz bajo los auspicios de la ONU o de organizaciones multilaterales regionales, de acuerdo con los intereses nacionales expresados en compromisos internacionales. (Brasil, 2008)

En cuanto a la revisión de los documentos declarativos de defensa, la versión de 2012 de la PND se limitó a reafirmar las directrices establecidas en las versiones anteriores. Sin embargo, la revisión de 2012 de la Estrategia Nacional de Defensa, además de reafirmar directrices ya expresadas en la versión de 2008, definió que el fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva es beneficioso para la paz mundial y la defensa nacional, y elevó a la categoría de directriz estratégica para la defensa nacional la estructuración y preparación de las Fuerzas Armadas con capacidades organizativas y operativas adecuadas, así como la

creación de condiciones sociales y económicas de apoyo a la Defensa Nacional en Brasil, para contribuir a la paz y a la seguridad internacionales y desempeñar responsabilidades crecientes en operaciones internacionales de apoyo a la política exterior de Brasil.

Además, en este contexto, se estableció como objetivo estratégico fundamental para la Marina de Brasil el desarrollo de la capacidad de participar en operaciones internacionales de paz fuera de las fronteras y aguas jurisdiccionales del país. Estas operaciones estarían bajo el auspicio de las Naciones Unidas u organizaciones multilaterales regionales. Para lograr este fin, se planteó la necesidad de contar con un Cuerpo de Infantería de Marina en permanente estado de alerta, listo para intervenir en operaciones internacionales de paz y humanitarias en cualquier rincón del mundo. Esto buscaba fortalecer la imagen del *Corpo de Fuzileiros Navais* como una fuerza expedicionaria por excelencia, capaz de desempeñar un rol significativo en escenarios internacionales (Brasil, 2012a).

Asimismo, se delineó como objetivo estratégico para el Ejército la capacidad de ejercer una proyección de poder significativa. Esta capacidad incluiría la formación de una Fuerza expedicionaria, que estaría lista tanto para participar en operaciones de paz como para brindar asistencia humanitaria. Esta versatilidad permitiría al Ejército Brasileño cumplir con compromisos contraídos bajo el auspicio de organizaciones internacionales (Brasil, 2012a), así como salvaguardar los intereses y la seguridad de Brasil en el ámbito internacional. Este enfoque refleja la ambición de la institución de desempeñar un papel activo en el escenario global, contribuyendo a la estabilidad y el bienestar internacionales, al tiempo que protege los intereses y valores nacionales de Brasil en el extranjero.

El LBDN del 2012 estableció de manera precisa la perspectiva brasileña respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, así como la agenda normativa que guía la participación del país en dichas misiones. Conforme a este documento, las OMPs son herramientas a través de las cuales las Naciones Unidas colaboran en la preservación de la paz en situaciones amenazadas o restauradas tras conflictos. Para Brasil, estas operaciones se distinguen por no constituir intervenciones en conflictos bélicos a favor de ninguna de las partes en contienda ni una sustitución de los actores involucrados, y se erigen como la principal forma legítima y legal de acción militar por parte de la comunidad internacional para asegurar la seguridad colectiva (Ministério da Defesa, 2012b, pp. 36-39). Esta percepción recupera una visión tradicional de las funciones de las OMPs, un poco en conflicto con la realidad en el terreno en varias ocasiones.

En lo concerniente a la agenda normativa de Brasil, el LBDN destaca, en primer lugar, que las NU debe desempeñar un papel de sostén en la paz que las partes en conflicto están construyendo, adoptando una posición estrictamente imparcial para preservar su legitimidad y aumentar su valor político. Por otro lado, el documento subraya la importancia fundamental de proveer los recursos y medios militares necesarios para cumplir con los mandatos de las OMPs y de comprometerse con la sostenibilidad de estas iniciativas (Ministério da Defesa, 2012b, pp. 36-39). Este compromiso se materializa en la creación de bases políticas, institucionales y socioeconómicas que propicien una paz duradera. En este contexto, se enfatiza la necesidad de refinar la definición conceptual de la protección de civiles en situaciones de conflicto, evitando el exceso en el uso de la fuerza más allá de las pautas estipuladas por el Consejo de Seguridad de las NU, para evitar generar más inestabilidad de la que se busca prevenir o limitar.

De igual manera, el LBDN subraya que las OMPs se cimientan en cuatro elementos esenciales: seguridad, fortalecimiento institucional, reconciliación nacional y desarrollo. Esta perspectiva multidimensional ilustra el enfoque integral que Brasil busca implementar en su contribución a las OMPs, apuntando no solo a la seguridad física, sino también al fortalecimiento de las estructuras institucionales de los países afectados, la promoción de la reconciliación y el impulso al desarrollo sostenible como pilares para alcanzar la estabilidad y la paz en zonas de conflicto (Ministério da Defesa, 2012b, pp. 36-39).

Esta profusa toma de posición normativa, que no se encuentra presente en los documentos argentinos, debemos asociarla con la vocación internacional de Brasil “potencia”. Claramente, podemos encontrar trazos de una intención de trasladar estas visiones a los foros internacionales e intervenir en la configuración de un plexo normativo internacional. Es dable recordar que la redacción del LBDN es concurrente con la propuesta brasileña de la “Responsabilidad al Proteger”, por lo que es viable trazar conexiones entre ambos.

Finalmente, en este periodo se dio la institucionalización de los centros de capacitación para OMPs de las fuerzas brasileñas. En este sentido, en 2001, la 1era Subjefatura del Comando de Operaciones Terrestres del Ejército Brasileño creó el Centro de Preparación y Evaluación para Misiones de Paz, con el objetivo de orientar la preparación de todos los militares del Ejército destinados a misiones de paz (Costa, 2022, p. 99). Con el objetivo de llenar el vacío existente en el entrenamiento individual y colectivo de los contingentes brasileños desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz de las NU y de interiorizar los procedimientos y normas vigentes en las misiones de mantenimiento de la paz, el 23 de febrero de 2005 se creó

el Centro de Entrenamiento para Operaciones de Paz, a través de la Ordenanza del Comandante del Ejército n.º 090, que inició sus actividades con la tarea de preparar al 3º contingente brasileño enviado a la MINUSTAH (da Costa, 2022, p. 100). Funcionando entre 2005 y 2006 en las instalaciones del 57º Batallón de Infantería Motorizada - Regimiento Escuela de Infantería, en la Villa Militar de Río de Janeiro, evolucionó a Centro en enero de 2007, ocupando con sus barracas el espacio que ocupaba el Centro de Evaluación y Entrenamiento del Ejército. El 15 de junio de 2010, el Centro de Entrenamiento para Operaciones de Paz pasó a denominarse Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB) por la Ordenanza n.º 952 del Ministro de Defensa, que, entre otras medidas, designó al CCOPAB para la preparación de militares y civiles brasileños y de naciones amigas para ser enviados a misiones de mantenimiento de la paz y desminado humanitario.

En 2008, la Escuela de Operaciones de Paz de la Infantería de Marina (EOpPaz-CFN) fue creada por el Memorando n.º 4/2008 del Comando General de la Infantería de Marina (CGCFN) en el Centro de Instrucción Almirante Sylvio de Camargo de la Marina de Brasil, en la Isla del Gobernador, en Río de Janeiro. Con el inicio de la participación brasileña en el Líbano, en 2011, la Marina con vistas a aumentar las misiones de esta naturaleza en el contexto de las acciones internacionales de paz y seguridad, reformuló las tareas de la EOpPaz-CFN y su propia nomenclatura, rebautizándola como Escuela Naval de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (EsOpPazNav). El objetivo era que la institución pudiese atender a las necesidades y vocación de la Fuerza Naval, así como convertirse en un centro de formación de referencia en operaciones militares para la seguridad marítima en el entorno estratégico de Brasil. En 2019, como resultado de su crecimiento e importancia, se convirtió en el Centro Naval de Operaciones de Paz de la Marina de Brasil.

Como podemos ver, a diferencia de Argentina, las instituciones de formación en OMPs brasileñas tuvieron un camino alejado de la visión “conjunta” hasta avanzado los años. Por otro lado, notamos que el establecimiento de estas instituciones se demoró hasta la participación brasileña en Haití y la consolidación de estos despliegues como un mecanismo relevante de la política exterior y de defensa del país.

El análisis del desarrollo normativo y doctrinario realizado en esta sección revela la evolución de las perspectivas y enfoques de Argentina y Brasil en torno a la Defensa y en su compromiso con la seguridad y la paz internacionales. A lo largo de las décadas, ambos países han trazado un camino particular hacia la cooperación y la contribución en las OMPs, enmarcado por su historia política, sus objetivos estratégicos y sus visiones sobre la paz

mundial. Las diferencias en la concepción de las Fuerzas Armadas y sus roles, así como en la forma en que abordan los desafíos regionales e internacionales, han incidido en sus enfoques hacia estas operaciones.

Todo lo desarrollado hasta este punto sienta las bases para una exploración más profunda en la próxima sección, en la cual realizamos una comparación exhaustiva de las motivaciones subyacentes detrás de la participación de Argentina y Brasil en las operaciones de mantenimiento de la paz. Al considerar los objetivos políticos, las consideraciones regionales, las dinámicas de política exterior y las aspiraciones de proyección internacional, tal como delineamos cuando confeccionamos nuestro marco de análisis, buscamos identificar convergencias y divergencias significativas en la manera en que ambos países se involucran en estas misiones cruciales para la estabilidad global.

Argentina y Brasil en el espejo

Arribamos a este punto de nuestro trabajo habiendo realizado un recorrido considerable por aspectos de política doméstica e internacional de nuestros casos de estudio. De tal manera, es momento de hacer confluir esos desarrollos, de manera más sintética, para ensayar la labor comparativa que orienta el objetivo general de esta investigación.

Considerando que tanto Argentina como Brasil son naciones periféricas, las características del sistema internacional son extremadamente relevantes para la configuración de sus políticas exteriores y por lo tanto sus motivaciones.

En la década de los 90, observamos un contexto internacional marcado por el fin de la estricta bipolaridad de la Guerra Fría y el indiscutible ascenso de los Estados Unidos como la única superpotencia global. El “momento unipolar” estableció un sistema internacional relativamente restrictivo para prácticamente todos los Estados, incluyendo a Argentina y Brasil, en términos de plantear estrategias alternativas o de equilibrio de poder.

Alejada la sombra de una conflagración mundial, Washington comenzó a promover políticas de seguridad fundamentadas en enfoques cooperativos, acuerdos de control de armamento y la respuesta militar a las denominadas “nuevas amenazas”. En este contexto, Argentina adhirió de manera irrestricta a esa línea, con la excepción de la reorientación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado y narcotráfico. Por otro lado, Brasil se alineó con la tendencia regional al permitir el uso de sus fuerzas militares en estas tareas, aunque con ciertas limitaciones durante este período.

El fracaso de los “socialismos realmente existentes” derribó el último dique de contención ante la globalización. Aunque se pueden identificar indicios de este fenómeno en las décadas de los 70 y 80, la historia nos enseña que fue en los años 90 cuando se desató una explosión de flujos comerciales, financieros y de comunicación a nivel mundial. El pensamiento hegemónico, cristalizado en el “consenso de Washington” fue el sentido común en dirección al cual los Estados reorientaron sus políticas. Tanto Argentina como Brasil ajustaron sus economías al decálogo neoliberal. Sin embargo, fue Argentina la nación que profundizó de manera más significativa en la implementación de estas medidas, con el consecuente alineamiento político ante Norteamérica.

El triunfo de Washington significó también la victoria de sus ideales. El “fin de la historia” implicó la consagración de la democracia liberal como único modelo político válido, así como la aceptación del libre mercado y la interdependencia como estabilizadores y promotores de la paz. Aunque nuestros objetos de estudio ya habían transitado su proceso de redemocratización, este conjunto de “preferencias sistémicas” influyó claramente en la imaginación política al interior de cada uno de ellos. Lo que podemos observar es la consolidación de proyectos políticos acordes con las demandas del sistema, tanto en los oficialismos como en las principales facciones de la oposición.

Las políticas de occidente, y EE.UU. en especial, en relación a la promoción activa de los derechos humanos y la democracia propiciaron una discusión y reformulación de los límites de la soberanía. Vemos surgir en esta década el condicionamiento de la “no intervención” al respeto de los principios liberales de gobierno. En este aspecto vemos un apego más estricto de Brasil a los principios tradicionales de “no intervención”. Argentina por su parte comenzó a discutir esos límites desde principio de la presidencia de Carlos Menem, denotando este cambio a través de su participación en la Guerra del Golfo y su postura ante Cuba, entre otras cuestiones.

A nivel regional ambas naciones impulsaron políticas similares de resolución de controversias y consolidación de la paz. De la misma manera, la sintonía económica propició el impulso de instancias de integración económica. Tanto Argentina como Brasil identificaban en Latinoamérica un importante espacio de desempeño, sin embargo, los ojos de Buenos Aires estaban puestos en el occidente más desarrollado y los de Brasil en las postrimerías de la presidencia de Cardoso comenzó a construir a Sudamérica como su espacio de influencia.

En lo que respecta a la “demanda” de operaciones de mantenimiento de la paz, este periodo estuvo caracterizado por un crecimiento exponencial de los despliegues de cascos azules. Los

conflictos en África y Europa incrementaron la demanda de tropas internacionales, mientras que el final de la Guerra Fría favoreció un aumento de la "oferta" de las mismas. Frente a esta coyuntura, Argentina como demostramos en este capítulo "respondió al llamado" con mayor compromiso que Brasil, participando en un número sustancialmente mayor de misiones y enviando más tropas. De la misma manera, observamos que Brasilia mostró una preferencia notable por involucrarse en operaciones con mandatos del Capítulo VI. En contraste, Argentina optó por realizar despliegues en misiones con mandatos más complejos y coercitivos, involucrándose en un abanico más amplio de tareas y operaciones.

Un mayor detalle en este punto nos va delineando algunos elementos que permiten dilucidar motivaciones en ambas capitales. En este periodo, Brasil realizó aportes calculados en regiones específicas, como Angola y Timor Oriental, asociadas especialmente con la esfera lusófona. En estos casos podemos identificar un claro interés del país por consolidar su "rol" de referente y estabilizador en ese espacio asociado a una búsqueda del prestigio más global. Por su parte, la participación argentina fue amplia y diversificada, señalando al mundo (y en especial a occidente) de manera más general un compromiso rotundo con la paz y seguridad internacional. Mediante estas acciones Buenos Aires buscó proyectar una imagen de "buen samaritano", o "buen ciudadano internacional", que se alineó con su deseo de fungir de aliado útil a las "alianza Atlántica".

Si bien toda operación militar conlleva sus riesgos, analizando los patrones de participación y los conflictos seleccionados, podemos inferir que durante los años 90 Argentina presentó un mayor margen de tolerancia al riesgo. Los despliegues en los Balcanes fueron realizados en una zona de combate intenso y el riesgo de víctimas fatales siempre estuvo presente. Brasil por su parte, llevó adelante despliegues más conservadores, aunque notamos que el nivel de violencia en el terreno no fue un impedimento cuando el interés nacional lo requirió.

Al considerar el ámbito doméstico identificamos que en las orientaciones de los gobiernos predominó un perfil de corte internacionalista. De tal manera, observamos un alineamiento con los preceptos liberales, la voluntad de sumarse a los mecanismos multilaterales propuestos por Estados Unidos y el ordenamiento de modelos de desarrollo neoliberales.

Como hemos mencionado con anterioridad, Argentina recorrió este camino con una intensidad mayor que Brasil. Durante la administración de Carlos Menem, se logró implementar un programa de reformas que alteró significativamente las bases del ordenamiento social, político y económico del país. Por otro lado, en Brasil, los proyectos de corte liberal encontraron una resistencia ligeramente más marcada durante su implementación

debido a la oposición de sectores industriales nacionales influyentes y poderosos. Esta circunstancia llevó a Fernando Henrique Cardoso a mostrar una cierta reticencia ante propuestas de apertura comercial. Esto no quiere decir que no se hayan producido importantes reformas, sino más bien que las mismas chocaron con mayor resistencia que en Argentina.

A pesar de lo anterior, todas las facciones del bloque de poder brasileño terminaron uniéndose detrás de la agenda de reformas y orientaron la política exterior de Brasilia con un claro sesgo liberal, que se expresó en los preceptos de la "autonomía por la participación". En Argentina la versión más explícita de esta orientación fueron las "relaciones carnales" con Estados Unidos, y si bien durante la administración de la Alianza estas buscaron "madurar", los lineamientos generales se mantuvieron estables.

En el contexto de nuestra investigación, las orientaciones generales perseguidas por los gobiernos de ambos países resultaron propicia para una mayor participación en OMPs. El enfoque predominantemente liberal de estas operaciones, la concordancia entre estos mecanismos multilaterales y las preferencias de las facciones en el poder, además de la voluntad de estas de integrarse en el "primer mundo", de "participar", constituyeron factores que incentivaron los despliegues.

En relación a lo anterior, es posible afirmar que, durante este período en ambos Estados, el interés nacional adquirió un enfoque predominantemente económico. Acorde al espíritu de la época, esto significó la adopción de una política económica que fomentaba la apertura a los mercados internacionales, el libre flujo de capitales y la promoción de la inversión extranjera. Para alcanzar el desarrollo económico, las administraciones argentinas y brasileñas identificaron a las naciones desarrolladas como aliados indispensables, tanto como mercados potenciales como fuente de capitales. En ese marco, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz desempeñó un rol en la consecución de esa meta, demostrando confiabilidad y compromiso a las capitales occidentales.

Esta estrategia fue particularmente relevante para Buenos Aires, donde el alineamiento con Washington fue una pieza clave para sostener el programa de reformas llevado adelante por la administración Menem. El prestigió que otorgaba la envergadura del compromiso argentino fue empleado como una carta de presentación de la "nueva política exterior" del presidente justicialista. De tal manera, Argentina dejaba de lado su imagen de nación errática y asumía las "responsabilidades" de un Estado que deseaba ingresar a la "alianza Atlántica" preconizada por el Canciller Di Tella. Estas acciones fueron debidamente reconocidas (tal como dicta nuestra concepción de prestigio) y "premiadas" por los Estados Unidos,

generando cierta rispidez con los Estados vecinos. Durante el gobierno de la Alianza, la participación continuó como señal a Washington de alineamiento, pero ahora claramente asociado a las urgentes necesidades financieras del país.

Brasil, por su parte, asoció su participación en OMPs a su estrategia de consolidación como nación líder (en especial en la zona lusófona mediante UNAVEM, UNAMET y UNTAET). Aunque esta búsqueda no fue perseguida de manera contundente (como vemos en los años del PT), el objetivo del período consistía en posicionar a Brasil en los foros de toma de decisiones globales más influyentes. Como hemos mencionado, durante esta etapa Brasil desplegó con fuerza en zonas estratégicas vinculadas a su interés nacional que, a su vez, le otorgaron el prestigio de referente para las naciones luso parlantes. En otras palabras, los cascos azules fueron empleados para reforzar las credenciales de *soft power* de Brasilia en su puja por una banca permanente en el CdS.

Continuando en el ámbito doméstico, corresponde ahora observar las similitudes y diferencias en torno al régimen político de ambas naciones.

Para el inicio del recorte temporal de esta tesis, Argentina y Brasil habían dejado atrás su pasado dictatorial. En la década de los 90 las jóvenes democracias continuaban lidiando con la herencia de sus respectivos periodos autoritarios, sin embargo, los primeros traspasos de poder entre administraciones civiles afianzaron los fundamentos republicanos.

El restablecimiento democrático confluyó con el impulso liberal del sistema internacional. Esta convergencia generó un contexto altamente favorable para la participación en operaciones de mantenimiento de la paz. Tanto Argentina como Brasil relacionaron su identidad como naciones democráticas con un compromiso hacia la promoción y defensa de estos valores a través de la participación en instancias multilaterales.

En lo que respecta a características más propiamente formales y procedimentales, ambas naciones son repúblicas federales con sistemas políticos presidencialistas, sin embargo, cada caso presentó sus propios matices.

En Argentina, la fuerte impronta de mando de Carlos Menem, y el amplio respaldo político a su gestión, llevó a la concentración del poder político en la primera magistratura y a un extenso empleo de las herramientas de legislación con la que contaba el presidente. Esta dinámica no fue atemperada luego de la reforma constitucional de 1994 y el período se caracterizó por la centralidad de Menem como figura decisoria en el esquema del gobierno. La libertad de acción del presidente permitió un margen bastante amplio para que Menem

pudiera decidir prácticamente en soledad la profundidad del compromiso de Argentina en OMPs.

Por otro lado, acorde a los objetivos generales de la gestión, el gobierno justicialista ubicó al Ministerio de Economía como otro foco de poder por encima de los demás ministerios, entre ellos Cancillería. A los fines de este trabajo, vale resaltar que el Ministerio de Defensa también fue subsumido en esa lógica, al mismo tiempo que se subordinaba a los lineamientos que emanaban del Palacio San Martin. Esta dinámica política fue propicia para una reformulación del foco de las Fuerzas Armadas hacia su participación internacional. A pesar de sus particularidades, no identificamos cambios sustanciales durante la breve experiencia al mando de Fernando De la Rúa.

En Brasil, el gobierno de Fernando Collor de Mello comenzó con una impronta neodecisionista similar al de Carlos Menem, sin embargo, la falta de resultados económicos acortó su camino. El caso de Collor ilustra una característica peculiar del sistema político brasileño, conocida como "presidencialismo de coalición". La necesidad de todo ejecutivo de generar un conjunto de pactos de gobernabilidad con sectores del parlamento es un factor a considerar para evaluar sus márgenes de maniobra y capacidad de decisión. Al llegar FHC al poder el éxito del "Plan Real" y su capacidad política le permitieron un mandato más estable. No obstante, disputas internas y problemas económicos llevaron a que sus últimos años se encontrara en una posición más "defensiva".

Institucionalmente, Itamaraty siempre contó con un lugar especial en la estructura de gobierno brasileña. Su prestigio y autonomía fueron, a lo largo de los años, un ejemplo de burocracia moderna. Si bien esta imagen perdura hasta el día de hoy, en la presidencia de FHC comienzan a consolidarse dos procesos que obligan a replantearnos ese lugar. Por un lado, la figura del presidente comienza a cobrar centralidad en el proceso decisorio de política exterior. Por otro lado, un mayor grado de participación de la sociedad civil y otras organizaciones estatales comienzan a incidir en el proceso de formulación de la estrategia internacional del país. Si bien consideramos que, a los fines de nuestro trabajo, estas modificaciones tendrán una mayor incidencia en los años de Lula, no podemos obviar su mención en este período.

En el ámbito de la gestión de la defensa, identificamos una cuestión de suma relevancia. Hasta el año 1999, Brasil carecía de un Ministerio de Defensa civil, en su lugar, existían diferentes ministerios militares para cada una de las armas. Esta estructura jerarquizaba a las Fuerzas Armadas y disminuía el control civil por parte del gobierno. Por otra parte, la

dinámica de rivalidades inter-fuerzas generada por este arreglo institucional no era propicia para la formulación de una política de defensa coordinada ni para el establecimiento de objetivos estratégicos desde el Planalto.

Entendemos que la creación del Ministerio representó un avance para subsanar estas deficiencias y fomentar un ambiente organizacional y doctrinario más propicio para una mayor participación de Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, es importante señalar que la creación del ministerio no parece haber sido una motivación directa para aumentar la participación en operaciones de paz. Por el contrario, la decisión de incrementar el perfil internacional de Brasil (donde la participación en operaciones de paz era una herramienta fundamental) contribuyó a la determinación de establecer el Ministerio de Defensa.

Corresponde en este momento que pongamos nuestro foco sobre las Fuerzas Armadas como institución, y consideremos su rol en la configuración de las motivaciones para desplegar cascos azules de nuestros casos de estudio.

El primer aspecto que debemos desarrollar y comparar son las características de las relaciones cívico-militares en Argentina y Brasil. Si bien en ambos casos los militares abandonaron el gobierno y volvieron a los cuarteles, el modo en que lo hicieron fue sustancialmente diferente y marcó las relaciones posteriores.

En Argentina el fracaso económico y la derrota militar de la Guerra de Malvinas sentó las bases para una transición por colapso del “Proceso”. En ese contexto, el gobierno radical de Ricardo Alfonsín avanzó en el juzgamiento de los crímenes de la dictadura, aunque el proceso quedó trunco ante diversas asonadas militares. El gobierno de Carlos Menem optó por cerrar esa etapa mediante indultos y una firme represión a los “carapintadas”, asegurando la obediencia de los militares hacia el futuro. La clara posición de debilidad en la que se encontraron las Fuerzas Armadas no permitió que pudieran presentar una resistencia efectiva ante sucesivos recortes presupuestarios y privatizaciones del complejo industrial militar. Si bien la milicia logró encontrar más recepción a sus pedidos e ideas en los diferentes ministros de Defensa, el poder Legislativo avanzó en la elaboración de un marco normativo que encuadró a las Fuerzas Armadas lejos de las tareas domésticas, constriñendo su influencia.

En contraposición, los militares brasileños pudieron planificar su retiro del gobierno con tiempo y en sus términos, conservando así importantes cuotas de poder. La influencia que

ejercieron las Fuerzas Armadas en el sector político se manifestó en la autonomía y atribuciones que sostuvieron en la nueva Constitución de 1988. De la misma manera, pudieron protegerse de la persecución sobre sus crímenes en los "años de plomo" y conservar importantes recursos industriales (a pesar de que algunos de ellos fueron privatizados). Como hemos visto, los militares abandonaron el gobierno, pero difícilmente podría decirse que renunciaron al poder. Esta posición les permitió tener una voz presente en los círculos de decisión, influyendo en aquellas políticas que los afectaran directamente y condicionando al poder político.

A la hora de revisar los roles asignados a las Fuerzas Armadas notamos importantes diferencias entre ambos Estados. Desde la redacción de la Ley de Defensa Nacional, en Argentina ha quedado rigurosamente indicado que los militares no desempeñaran labores de seguridad interior. Si bien ciertos sectores políticos discutieron la posibilidad del empleo de los militares en la lucha contra el narcotráfico, y ciertos altos oficiales se encontraban entusiasmados por la idea, el "consenso básico" se sostuvo. Concurrentemente se delinearon una serie de tareas subsidiarias para el instrumento militar, entre las cuales las OMPs ocuparon un lugar prominente. Como hemos mencionado, la nueva formulación del papel de los militares en la política exterior se implementó con la intención de dar señales ante acreedores y potenciales inversores que la Argentina era un país confiable.

Brasil, en cambio, perpetuó el legado intervencionista de las Fuerzas Armadas al consagrar en la Constitución Federal la posibilidad de ser empleadas en operaciones de GLO. Como veremos más adelante cuando hablemos del aspecto doctrinario, los militares brasileños lograron conservar, además de una función importante en la defensa del Amazonas, la posibilidad de injerencia en cuestiones de seguridad interior. Estas tareas, incidieron en la necesidad de la milicia de recurrir a las OMPs para justificar su existencia.

Ahora bien, en esta instancia es momento de preguntarnos ¿Cuáles fueron los beneficios institucionales que recibieron las Fuerzas Armadas a la hora de participar en estas operaciones?

Las Fuerzas Armadas de Argentina, desprestigiadas, vistas con desconfianza por la población y jaqueadas por importantes recortes presupuestarios encontraron en las operaciones de Naciones Unidas un camino para la rehabilitación. Para los militares, las operaciones de mantenimiento de la paz significaron un considerable complemento salarial, la posibilidad de interactuar con los ejércitos más modernos del mundo, satisfacer su vocación castrense y contribuir a la causa nacional. Estos beneficios tanto simbólicos como materiales operaron a

su vez como contrapartida de todo aquello que las Fuerzas Armadas habían cedido desde la vuelta a la democracia.

En cambio, la mayor "estabilidad laboral" de la que gozaron las Fuerzas Armadas en Brasil generaron menores incentivos para buscar una participación sustancial en estas operaciones. Como hemos mencionado, los jerarcas militares buscaron un compromiso moderado en posiciones de mando en OMPs o despliegues limitados de contingentes. Esta intervención acotada, ofrecía status y prestigio internacional para la institución, al tiempo que no significaba un alejamiento de los principales intereses de esta. De tal manera, en este período identificamos una motivación más comedida del instrumento militar para desplegar como cascos azules.

A continuación, desarrollamos la dimensión ideacional, centrándonos (como planteamos en nuestro marco de análisis) en la identidad y cosmovisión de los tomadores de decisiones y en la concepción de la defensa que estos han portado.

Cuando consideramos la percepción del sistema internacional por parte de las elites gobernantes en Argentina y Brasil, podemos notar que ambas coincidieron en reconocer la magnitud de los cambios que tuvieron lugar tras la caída de la Unión Soviética. Al comienzo de la década, tanto Carlos Menem como Fernando Collor de Mello identificaron en estos cambios una oportunidad para sus respectivas naciones y los recibieron con un sentido de optimismo. Sin embargo, con el transcurso de los años, el declive del modelo neoliberal comenzó a afectar la percepción de los líderes en ambas capitales. Para el gobierno de la Alianza en Argentina y el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, las promesas de la globalización no se habían materializado como se esperaba.

Independientemente, ambas naciones reconocieron y aceptaron el liderazgo indiscutido de los Estados Unidos, hicieron propios los valores, ideas e instituciones propuestos por este y buscaron adaptar consecuentemente sus estrategias internacionales. En ese marco, las operaciones de mantenimiento de la paz constituían una institución validada por occidente, y por lo tanto, fueron reconocidas como positivas y legitimas por ambos países para canalizar sus aportes al mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

De manera similar, en el comienzo de la década, tanto Argentina como Brasil aspiraban a formar parte del "primer mundo" y, en consecuencia, estructuraron sus estrategias de inserción internacional en torno a la búsqueda de acercamiento a las potencias centrales. En este sentido, durante este período, Argentina abandonó totalmente cualquier pretensión autonomista, mientras que Brasil redefinió el significado de la autonomía para adaptarlo a los

tiempos que corrían. De esa manera, por medio de la "autonomía por la participación" Brasil se reservó mayor margen de maniobra frente a los Estados Unidos que Argentina.

Como hemos señalado, en este periodo comienza a configurarse la aspiración de Brasil de ocupar los principales espacios de decisión internacional. Brasilia se concebía como una "potencia media", un *global trader* con aspiraciones de liderazgo, sin embargo, no se persiguió con intensidad esa posición. Los miembros del ejecutivo de política exterior de la gestión Cardoso entendían que este rol sería la consecuencia del crecimiento económico del país, y que el mismo debía circunscribirse a la región, considerando los limitados recursos financieros, militares, políticos y profesionales del país. Concurrentemente, Brasil no cesó en su sueño de la banca permanente en el CdS, pero esa búsqueda no revistió prioridad en las gestiones del período. Podemos asociar esta postura comedida en la persecución del liderazgo a la participación, proporcionalmente, modesta del país en OMPs.

Todo lo anterior nos permite afirmar que, tanto para las élites argentinas como brasileñas, las OMPs efectivamente fueron una forma eficiente de poner en práctica una identidad de "buen ciudadano global", de nación estable, seria, comprometida con el funcionamiento del sistema internacional. Esta aseveración fue realizada, como hemos visto a lo largo de este trabajo mediante declaraciones de funcionarios de alto nivel y, a su vez, fue consignada en los documentos declarativos de política de defensa del período.

Finalmente, corresponde que comparemos las concepciones de la Defensa que se elaboraron en ambas capitales. Consecuentes con las prioridades emanadas desde el Norte, ambas naciones identificaron a las amenazas transnacionales como un peligro a la seguridad internacional y nacional. Por otro lado, ambos Estados reconocían la persistencia de las amenazas estatales, a pesar de coincidir en la improbabilidad de una conflagración de gran envergadura. En ese sentido, notamos en el sector militar brasileño una mayor preocupación en torno a la injerencia internacional sobre el Amazonas. A diferencia de Cardoso, quien identificaba el peligro en amenazas irregulares, las Fuerzas Armadas consideraban que los potenciales peligros podían emanar de las potencias centrales.

Como ya ha sido desarrollado, en Argentina tanto durante la gestión justicialista como en el gobierno de la Alianza la política de Defensa se articuló en torno a una cooperación estrecha con las potencias centrales. Bajo esa línea, la participación en OMPs fue una herramienta más para afianzar esos lazos. La elaboración normativa y doctrinaria del período fue consecuente con este objetivo de la política exterior del país, por lo que concebimos a la incorporación de las OMPs en este desarrollo como coherente. De esa manera, identificamos un círculo

virtuoso en donde una mayor institucionalización y legitimación de estas tareas en la doctrina de Defensa y las normas que rigen el área propician una participación más sostenida en el tiempo, lo que a su vez se asienta en la identidad y percepción de las Fuerzas Armadas y de esa manera cobra caracteres motivacionales. Esta dinámica fue de consideración en un estamento militar que anhelaba rehabilitar su imagen y demostrar que podían aportar al desarrollo de la nación.

En Brasil, en cambio, la "crisis de identidad" de las Fuerzas Armadas se originó en el fin del conflicto bipolar. Sin embargo, la defensa del Amazonas y su empleo en la seguridad interior les permitieron a los militares reconstituir su proyecto. Ante ese escenario, la participación en OMPs no cobró una importancia tan significativa como para los militares argentinos.

Respetando lo trabajado en esta tesis, desarrollamos a continuación nuestra comparación sobre los gobiernos kirchneristas en Argentina y el período del PT en Brasil.

El cambio de siglo trajo aparejado importantes cambios en el sistema internacional. La fantasía liberal de un mundo sin conflictos, de capitalismos pujantes y unidos por medio de la tecnología de las comunicaciones y la paz democrática fueron abandonadas a lo largo de los 90. Los excesos unipolares de los Estados Unidos (especialmente luego del 11 de septiembre) atentaron contra la legitimidad del orden liberal internacional y erosionaron la unidad del bloque occidental. La centralidad que adquirió Medio Oriente y la lucha global contra el terrorismo en la política exterior norteamericana llevó a Washington a mostrarse más prescindente en Latinoamérica. Podemos observar que, a diferencia de los 90, si bien Argentina y Brasil condenaron el terrorismo internacional como un flagelo, fueron también críticos de las atribuciones reclamadas por Estados Unidos a la hora de combatirlo. En ambos casos, observamos una revalorización de los mecanismos multilaterales y un claro atemperamiento del alineamiento con Washington.

En ese contexto, observamos también el ascenso de "nuevas" potencias del Sur Global. India, Rusia, Brasil, pero especialmente China comenzaron a jugar un rol más preponderante en la economía internacional lo que evidenció la emergencia de un mundo cada vez más multipolar. Estas potencias no se contentaron solamente con conquistar mayores cuotas de mercado, sino que también aspiraron a sentarse en la "mesa grande" de la política internacional. Esta multilateralidad revistió un carácter no-atlanticista con un perfil revisionista de las principales instituciones internacionales. Argentina y Brasil coincidieron en este sentido, reclamando mayor representatividad de las instancias de gobernanza global, sin embargo, fue Brasil quien

por su propio peso específico y voluntad política estuvo destinado a jugar un rol más preponderante.

El consenso neoliberal llegó al cambio de siglo golpeado por años de crisis financieras, la acumulación de asimetrías y el aumento de la desigualdad social. En ese marco, la crisis financiera del 2008 fue interpretada por muchos como un cambio de época. A nivel político aceleró tendencias hacia el cambio en el orden mundial, mientras que en la economía provocó una importante retracción de los flujos de comercio. Entre los cambios más significativos encontramos la transformación del G20 en una cumbre de líderes, ante el reconocimiento de las potencias del G7 de la necesidad de incorporar otros actores para gestionar la crisis.

Para Argentina y Brasil la crisis *subprime* significó el comienzo del fin del "boom de las commodities" y la antesala de un cambio de ciclo. Sin embargo, ambas naciones utilizaron el contexto para esgrimir fuertes críticas a la hegemonía occidental y proponer alternativas políticas. Si bien, en el largo plazo las victorias fueron modestas, no por eso no percibimos un mayor campo de acción para naciones periféricas, distinto al de la década pasada.

En la región observamos que ambas naciones profundizaron su política de integración, sin embargo, lo hicieron sobre ejes filosóficos distintos. A diferencia del modelo de regionalismo abierto de los 90, los regionalismos post-liberales de los 2000 recogían los valores del "giro a la izquierda". De tal manera, observamos una mayor profundización de la coordinación política y la ambición de construir nuevos foros de diálogo y comunidad por fuera de la injerencia norteamericana, incluso en áreas sensibles como la seguridad internacional. Para nuestros casos de estudio, debemos señalar la profundización del foco puesto en Sudamérica, en detrimento de Latinoamérica. Corresponde decir, a su vez, que esta delimitación se originó en Brasil y la creciente debilidad relativa de Argentina durante esta etapa acercó a Buenos Aires a adoptar ese modelo a regañadientes.

De esta manera, podemos percibir un inicio del siglo con mayores niveles de permisividad internacional a nivel sistémico que fueron canalizados a nivel regional por la confluencia ideológica de los gobiernos del "giro a la izquierda". Este contexto fue propicio para que naciones como Argentina y Brasil ensayaran políticas exteriores de mayor corte autonómico.

En este periodo, la "demanda" de operaciones de mantenimiento de la paz sufrió una serie de modificaciones significativas. A partir del 2003 – 2004 Naciones Unidas retomó la tendencia de incrementar sus despliegues luego de un periodo de retracción que había comenzado a mediados de los 90. Sin embargo, estas operaciones fueron cada vez más complejas y robustas, con mayor voluntad de emplear la fuerza en defensa del mandato y las poblaciones

civiles. El destino por excelencia de estas misiones fue África, con la excepción de MINUSTAH y algunas operaciones en Medio Oriente.

Argentina mantuvo una presencia consistente a lo largo del período, recuperando niveles históricos de participación en misiones más no en cantidad total de efectivos. A modo de síntesis podemos observar un fuerte compromiso en Haití y el continuo despliegue en Chipre. Fuera de estas operaciones identificamos el envió de observadores y oficiales sin un mayor despliegue de tropas. Por otro lado, el país registró un menor número de nuevas misiones en comparación a los 90. Como hemos visto, a partir de 2004 Argentina buscó mantener los compromisos asumidos, pero concentrando esfuerzos específicamente en Latinoamérica. Es por ello por lo que, fuera del reducido personal enviado desde 2005 a Costa de Marfil, Liberia y Sudán, solo se adicionó una misión en 2011 con la creación de Sudán del Sur.

Brasil, en contraste con Argentina y su propio enfoque en la década de los 90, experimentó una evolución diferente en su participación en OMPs. Desde principios del 2004 identificamos un progresivo incremento en la cantidad de misiones desplegadas, acompañado del total de efectivos comprometidos. En este período Brasil se sumó a 17 nuevas operaciones siendo casi todas en el continente africano, a excepción de MINUSTAH, UNIFIL y dos operaciones en Timor Oriental. Este perfil de participación nos señala la voluntad política de Brasilia de jugar un rol importante en el sistema internacional al mismo tiempo que nos indica la revalorización que tuvo África para la diplomacia brasileña. Como vemos más adelante, MINUSTAH y UNIFIL se asocian a zonas geográficas de interés para el país, mientras que la continua presencia en Timor Oriental se vincula con su rol en la CPLP.

Es importante notar que gran parte de estas operaciones estaban enmarcadas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, lo que requirió un ajuste discursivo por parte del gobierno brasileño para armonizarlas con los preceptos constitucionales. Esta adaptación discursiva implicó la incorporación de la noción de “no indiferencia” como un concepto que permitía compatibilizar la participación en operaciones militares con los principios constitucionales de Brasil.

A la hora de caracterizar a la orientación de los gobiernos del período sobresale el perfil neodesarrollista de Buenos Aires y Brasilia. Ambas capitales repudiaron los preceptos neoliberales del consenso de Washington y optaron por modelos de desarrollo económico caracterizados por un enfoque productivo sólido y una activa intervención del Estado. Sustentados en facciones industriales, sectores obreros y populares, los ejecutivos de política

exterior reconfiguraron las estrategias de inserción internacional apuntando a un mayor énfasis en mercados y alianzas en el Sur Global. Esta dinámica fue notable en el caso brasileño principalmente mediante el apoyo del gobierno a las "campeonas nacionales", grandes empresas transnacionales de Brasil en su conquista de nuevos proyectos de inversión. Podemos asociar esta estrategia, con la orientación general de la política exterior del país.

Concentrándonos en nuestro objeto de estudio, podemos aseverar que la influencia de estos intereses sectoriales fue más influyente en el caso brasileño que en el argentino a la hora de motivar despliegues internacionales. Como vemos más adelante, la política de prestigio perseguida por "Lula" se correlacionó con una fuerte ofensiva económica de los sectores asociados a su coalición lo cual propició una retroalimentación positiva. Las OMPs y las trasnacionales brasileñas eran dos facetas de un Estado que aseguraba contar con los requisitos para ser potencia.

Con respecto a la identificación del interés nacional, podemos afirmar que en ambos casos el desarrollo económico continuó siendo el objetivo perseguido. Entendemos, sin embargo, que la idea de desarrollo tomó un cariz diferente al pensado durante los 90. En este periodo la inclusión social, la defensa de la industria nacional y la ampliación de los derechos fueron aspectos centrales de los modelos propuestos. En esta etapa el desarrollo se pensó desde una visión Estado-céntrica en donde lo público desempeña un rol activo para garantizar el bienestar de la población.

Atento a estas modificaciones, el modelo argentino del período se sustentó en una menor búsqueda de fondos e inversiones internacionales. De tal manera, podemos aseverar que el empleo de las OMPs para presentar la imagen de "nación confiable" se fue desdibujando en esta etapa. Si bien es cierto que durante el interregno de Duhalde y los primeros años de Néstor Kirchner las OMPs fueron empleadas para tender puentes con Washington, a medida que los vínculos fueron enfriándose esta herramienta fue recibiendo un significado diferente.

Brasil, por su parte, vinculó firmemente su aumento en la participación en operaciones de mantenimiento de la paz a una campaña internacional más decidida para posicionarse como una nación referente en el Sur Global. Los recursos de poder blando generados por una marcada presencia internacional de Brasil y su contribución a la seguridad global tenían como objetivo demostrar al mundo que Brasil era un interlocutor esencial, con credenciales para aspirar a un asiento en el Consejo de Seguridad. La diferencia que observamos en esta etapa en comparación con los años 90 es principalmente en términos de intensidad, destacando en la

administración de “Lula” una voluntad más pronunciada de perseguir este objetivo en comparación con la gestión de Cardoso.

Aunque es innegable que Brasilia ganó influencia y reconocimiento en la escena internacional, al finalizar este período quedó claro que estos esfuerzos no fueron suficientes para convencer a las potencias centrales de admitir a Brasil en sus filas. A pesar de los avances logrados, la aspiración de Brasil de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no se materializó.

A la hora de hablar del régimen político, a nivel formal no encontramos diferencias sustanciales de lo desarrollado en el período anterior. Sin embargo, percibimos una resignificación de las instituciones bajo estos gobiernos que conllevó una revalorización de lo público.

En el caso argentino podemos observar una labor consciente del kirchnerismo de recuperar a la política como herramienta de transformación de la sociedad. Las cicatrices de la crisis política y social del 2001 obligaron a Néstor Kirchner a recomponer la legitimidad del poder presidencial. A lo largo de los años, en las administraciones kirchneristas el vértice del poder estuvo claramente ubicado en el matrimonio presidencial junto con un núcleo reducido de colaboradores. Esta centralidad fue en detrimento de las demás figuras ministeriales. A los fines de esta investigación vale señalar que tanto Cancillería como el Ministerio de Defensa no revistieron una impronta central a la hora de la toma de decisiones. Sin embargo, es menester señalar que bajo el comando de Nilda Garré, el área de Defensa adquirió mayor fortaleza institucional y las OMPs fueron consolidadas tanto normativa como doctrinariamente.

Durante los años de “Lula” podemos observar que la tendencia hacia la presidencialización de la política exterior llegó a una máxima expresión. El primer mandatario era el principal activo de Itamaraty, y su figura fue central para promover a las posiciones internacionales del país. Su lógica de gestión fue propicia para tender alianzas y conciliar intereses, lo cual se conjuga con el aumento de los actores con incidencia en la estrategia internacional de Brasil. Estos factores fueron funcionales a la política exterior “altiva y activa” de esos años. Por su parte, el ascenso de Dilma significó una retracción de la figura presidencial y una vuelta al centro de escena de Itamaraty.

En lo que respecta a la política de Defensa, el ministerio creado en 1999 fue una institución relativamente endeble hasta la llegada de Jobim en 2007. Desde ese momento la institucionalización del área cobró mucho más dinamismo y fueron elaborados diversos

documentos declarativos y doctrinarios. En ese proceso se consolidó el entendimiento de Brasil sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en OMPs.

Al enfocarnos en las instituciones militares de Argentina y Brasil podemos percibir varias similitudes con la etapa anterior.

En Argentina el proceso de subordinación de las Fuerzas Armadas se encontraba bastante consolidado al asumir Néstor Kirchner y el mismo mantuvo esa tendencia. En tal sentido, los gobiernos justicialistas avanzaron con bastante ímpetu en dos cuestiones centrales: por un lado, el juzgamiento de los crímenes de la última dictadura y al mismo tiempo una intensa labor de desarrollo normativo y doctrinario. Entre todas las medidas, la reglamentación de la Ley de Defensa consolidó los preceptos del "consenso básico" manteniendo a los militares lejos de la seguridad interior.

Por su parte, en Brasil, los militares continuaron siendo un actor poderoso y consiguieron en varias ocasiones hacer sentir su peso. La necesidad en muchas ocasiones (especialmente durante el gobierno de Dilma) de utilizar los efectivos de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, obligó a los gobiernos civiles a ser receptivos de los pedidos emanados de las jerarquías militares.

Si bien en ambos países se avanzó en la confección de instrumentos más sofisticados de gobernanza de la defensa, no identificamos un cambio de tendencia. Las Fuerzas Armadas argentinas continuaron siendo un actor de peso relativamente bajo, mientras que su contraparte brasileña fue cobrando cada vez mayor poder y autonomía, incluso dentro de los contornos democráticos.

Si analizamos los roles asignados a las Fuerzas Armadas, podemos rastrear un derrotero similar a lo planteado hasta ahora.

En Argentina, los gobiernos kirchneristas mantuvieron la estricta separación entre las funciones de los militares y la seguridad interior. Sin embargo, a partir del 2013 se comenzó a emplear a las Fuerzas Armadas como elementos de apoyo en el control fronterizo. Vale mencionar que lo anterior fue realizado dentro de los lineamientos de la normativa vigente, no obstante, fue significativo desde lo simbólico. Así mismo, el uso del instrumento militar en operaciones de mantenimiento de la paz y de tareas de apoyo a la comunidad fue articulado de manera tal que fomentara el estrechamiento de lazos regionales.

Por su parte, los militares brasileños profundizaron su participación en las tareas de policiamiento domésticas. Además de ser la principal fuerza encargada de implementar las

políticas de pacificación en las favelas, también adquirieron jurisprudencia en zonas de frontera. Durante el gobierno de Dilma, este empleo fue tan considerable que complicó el despliegue de una rotación del componente militar brasileño en Haití.

A la hora de analizar los beneficios obtenidos por los militares al desplegar en operaciones de paz notamos algunas similitudes con la etapa anterior. Para Argentina, fueron una herramienta que sostuvo los niveles de aprestamiento y entrenamiento, al mismo tiempo que contribuían a los objetivos de la política exterior nacional generando prestigio institucional y buena prensa hacia el público doméstico. En Brasil, el masivo salto cuantitativo y cualitativo de la etapa vino acompañado con mayores partidas presupuestarias, mayor visibilidad institucional en la escena internacional y cierto prestigio para los comandantes a cargo de los despliegues. Por otro parte, MINUSTAH se convirtió en un laboratorio para los militares brasileños en donde pudieron perfeccionar técnicas de pacificación que luego fueron implementadas en casa.

Por último, analizamos la dimensión ideacional que permeó a las elites gobernantes en esta etapa.

Ambas naciones coincidieron en la percepción que el sistema internacional se encontraba en un momento de transición, evidenciando el surgimiento de un mundo crecientemente multipolar. De la misma manera, ambos Estados esgrimieron una postura crítica hacia las instituciones internacionales, acusándolos de carecer de representatividad y legitimidad. Esto se tradujo en posiciones más contestatarias ante las potencias centrales y la búsqueda de mayores espacios de autonomía. En ese marco, ambas naciones consideraron que su futuro estaría asociado a la configuración de alianzas con potencias emergentes y países del Sur Global. Bajo este esquema, las operaciones de mantenimiento de la paz continuaban siendo una herramienta válida para fortalecer lazos con Estados vecinos y otras naciones periféricas.

En contraposición a los años de Carlos Menem, la Argentina de los Kirchner fue un país que hizo las paces con su identidad latinoamericana. De esta manera nociones como “unidad latinoamericana” o “patria grande” operaron como conceptos que anclaron la autopercepción del país. La política exterior de Buenos Aires propugnó, de esa manera, el fortalecimiento de espacios multilaterales y cooperativos en donde su voz pueda hacerse oír con el apoyo de naciones similares.

Por otro lado, esta etapa marcó, especialmente durante los mandatos de “Lula”, el mayor impulso por parte de Brasil para consolidarse como *global player*. Las acciones de la política exterior de Brasilia deben ser entendidas siempre teniendo en cuenta esta autopercepción. Como se ha mencionado anteriormente, las coaliciones con países en desarrollo y la

cooperación con América del Sur tenían como objetivo elevar el perfil internacional de Brasil, otorgándole un mayor grado de influencia y maniobra en la escena mundial. La aspiración de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cobró aún más impulso en este período.

Asimismo, es importante destacar las propuestas de Itamaraty para contribuir al marco normativo de las Naciones Unidas. Estos esfuerzos reflejan la voluntad de Brasil de ser un participante activo en la formulación de normas y principios internacionales, lo que concuerda con su deseo de consolidarse como un actor global relevante.

De esta manera, las OMPs fueron positivamente valoradas por ambas naciones, sin embargo, lo hicieron por motivos diferentes. Para Argentina significaron una herramienta más de su política exterior regional, un espacio para fortalecer vínculos y aceitar la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas. Es por ese motivo que se favorecieron intercambios, despliegues conjuntos y la creación de fuerzas binacionales. Para Brasil, el exponencial crecimiento de su participación es indisociable de la construcción de recursos blandos de poder orientados a su apuesta global. Las OMPs no solo le brindaban visibilidad y prestigio, sino que representaban una muestra cabal de la voluntad de Brasil por liderar y comprometer los recursos necesarios para hacerlo. Por otro lado, MINUSTAH le permitió a Brasilia exponer ante el mundo su interpretación de cómo implementar una operación de paz compleja. En las calles de Haití, las fuerzas brasileñas promocionaron un modelo de integración entre seguridad y desarrollo acorde a la cosmovisión del gobierno del PT, era la hora del "*jeitinho brasileiro*" o el "modo brasileño" de hacer la paz.

Como hemos planteado, ambas naciones en esta etapa presentaron fuertes coincidencias en torno a identificar fenómenos transnacionales como amenazas. Por otra parte, se nota una creciente preocupación por la protección de los recursos naturales. De esta manera, Brasil identificó además del Amazonas "verde" sus aguas territoriales, el denominado Amazonas "azul". Argentina, por su parte, señaló sus recursos hídricos en el continente, y las reservas hidrocarburíferas e ictícolas en el Atlántico Sur. Finalmente, Brasil sostiene las menciones al crimen organizado y narcotráfico como amenazas a la seguridad, mientras que Argentina opta por reducir significativamente su mención en los documentos declarativos de la defensa.

Ambos Estados plantearon posturas estratégicas defensivas y disuasorias. Acorde a su política regional Argentina abandona el planeamiento por medio de hipótesis de conflicto,

orientándolo a un esquema por capacidades.[164] Por su parte, Brasil también considera a la región como un espacio pacifico, sin embargo, identifica la presencia de potencias extrarregionales en su área de influencia como una potencial amenaza.

Como mencionamos en la etapa anterior, el empleo de las OMPs para los objetivos de política exterior de Argentina fue coherente. Desde el despliegue de MINUSTAH el país no abandonó sus compromisos asumidos, pero enfocó sus recursos hacia aquellas instancias en donde pudiera profundizar su política de integración y cooperación regional. La consolidación normativa y doctrinaria de estas operaciones en el país dieron cuenta de que las OMPs son una tarea relevante en el planeamiento de las capacidades de la defensa.

Por el lado de Brasil, el expansivo despliegue de sus tropas estuvo muy asociado a su política de prestigio. En los documentos declarativos de la defensa se sostuvo el objetivo de fortalecer la presencia internacional del país, siendo las OMPs una herramienta propicia para el mismo. A pesar de momentos en donde el intenso uso de los militares fronteras adentro pudo haber tensionado las capacidades de las Fuerzas Armadas brasileñas, estas tareas generaron un proceso de sinergia y de diálogo en torno a las experiencias de las tropas.

Habiendo realizado este recorrido, podemos dar cuenta que los principales factores motivacionales para el despliegue en OMPs para Argentina y Brasil se encontró en la orientación general de su política exterior.

Para el caso el caso argentino, estas operaciones suplieron falencias presupuestarias para los militares y así mismo, asistieron en el proceso de reeducación al control civil de las tropas. Sin embargo, el principal incentivo se encontró fronteras afuera. Durante la década del 90 el deseo era señalar al mundo (y en especial a la "alianza Atlántica" de Di Tella) que Argentina era una nación confiable, una "buena ciudadana" que estaba dispuesta a comprometerse en la defensa de los valores liberales lejos de casa. Durante el kirchnerismo, esa motivación giró hacia la política exterior regional, por lo que la MINUSTAH cobró centralidad y los recursos fueron destinadas a esa operación predominantemente latinoamericana.

En el caso de Brasil, la dinámica de participación está claramente asociada a su estrategia de construcción de liderazgo. En el marco de las presidencias de los 90, esa política más

[164] Como hemos señalado más arriba, abandonar las hipótesis de conflicto implicó dejar de diagramar la defensa en torno a la determinación de potenciales enemigos (tradicionalmente Brasil y Chile en el contexto regional) y como contrarrestar sus recursos militares propiciando así "dilemas de seguridad". En cambio, el planeamiento por capacidades aspira a que las Fuerzas Armadas argentinas estén en condiciones de enfrentar cualquier tipo de agresión que pueda presentarse, en el marco de una creciente incertidumbre internacional. Este modelo, ajusta el diseño de las fuerzas al desarrollo de medios militares de probable empleo para defender intereses vitales del Estado y continua una tradición democrática argentina de desecuritizar las relaciones regionales (Anzelini & Poczynok, 2012).

moderada se reflejó en despliegues modestos, a excepción de zonas estratégicas para el país como Angola y Timor Oriental. El objetivo fue consolidar el rol de Brasil dentro la CPLP como una nación referente, que brindaba ciertos bienes públicos como contribuyente al mantenimiento de la seguridad internacional. En los años del PT Brasil se lanza a la "conquista del mundo", de esa manera se incrementa sustancialmente la internacionalización de sus tropas, y aumenta la actividad en torno al reclamo de la banca en el CdS. El liderazgo de Brasil en MINUSTAH, la extensa presencia en África y la operación naval en Medio Oriente coinciden con aquellos espacios en donde Brasilia buscó afianzar lazos, tender alianzas, "conseguir votos" en Naciones Unidas y acceder a mercados. Como señala Merke (2008), a lo largo de la historia de Brasil ha persistido la noción entre los miembros de su élite que el país está destinado a la grandeza. Esta búsqueda por acceder al lugar que le corresponde a la nación fue intensificada durante los mandatos del PT, especialmente bajo el liderazgo de "Lula". En este contexto, conscientes de las limitaciones materiales que enfrentaba Brasil, se optó por emplear estrategias de *soft power*, como la participación en OMPs, con el propósito de generar los elementos de prestigio que pudieran ampliar o compensar las restricciones materiales del país en su búsqueda de asumir dicho destino de grandeza.

Habiendo planteado estos análisis, podemos dar paso a nuestras reflexiones finales en el próximo capítulo.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo nos propusimos indagar sobre cuáles son las principales motivaciones de los gobiernos de Argentina y Brasil en el período 1990-2016 para participar en operaciones de mantenimiento de la paz. En este marco, buscamos analizar comparativamente las motivaciones que llevaron a Argentina y Brasil a desplegar cascos azules entre 1991 y 2016. Para ello, partimos de una conjetura inicial que, a nuestro parecer, daba respuesta a nuestro interrogante central.

En tal sentido, a modo de conjetura sostuvimos que las principales motivaciones que impulsaron a Argentina y Brasil a participar en OMPs han sido el deseo de prestigio entendido como reconocimiento de pares y Estados poderosos, la demostración de compromiso con los asuntos de seguridad internacional conceptualizada como aportes a la estabilidad sistémica y la búsqueda de posiciones favorables en foros internacionales pensada como mayor preeminencia en esos espacios y acceso a las instancias decisorias. Sin embargo, percibimos a su vez, diferencias de matices entre ambos países originadas en las interpretaciones dadas a estos factores por las élites. Por un lado, conjeturamos que en los 90 Argentina los entendió en el marco de su estrategia de alineamiento con occidente, mientras que en los 2000 fueron interpretadas en clave de una profundización de la integración regional. Por otro lado, en el caso de Brasil estos 3 factores fueron siempre pensados como facetas de una estrategia de consolidación de liderazgo (tanto regional como global) y con la aspiración de posicionarse como potencia a nivel internacional.

A sabiendas de la plétora de factores que pueden definir las motivaciones de decisiones de política exterior de un Estado, realizamos un exhaustivo repaso por las diferentes propuestas teóricas existentes. Este recorrido nos permitió identificar falencias o “puntos ciegos” en estas herramientas teórico-conceptuales, las cuales afectaban nuestra capacidad de comprender cabalmente el fenómeno. De tal manera, nos lanzamos a la tarea de confeccionar un marco de análisis ecléctico que atendiera a la multicausalidad que atraviesa la decisión de definir el envío de tropas a una OMP. Estas lentes analíticas nos permitieron identificar aspectos salientes en cada uno de nuestros casos y guiar el ejercicio comparativo que nutrió a esta tesis.

Una vez establecidas, en el primer capítulo, las herramientas e indicadores que nos ayudarían a comprobar o refutar nuestras hipótesis avanzamos en la labor de examinar, en primer lugar, las tendencias internacionales en los períodos 1991-2003 y 2003-2016. Una vez pintado el panorama global en el cual se insertaron nuestros casos, procedimos, en segundo lugar, a

caracterizar la configuración del escenario doméstico y los principales rasgos de política exterior de Argentina y Brasil en nuestro periodo de estudio. Considerando el objeto de esta investigación profundizamos en las principales características de la participación de Argentina y Brasil en operaciones de mantenimiento de la paz. Entendimos a estos despliegues como manifestaciones de la política exterior de ambas naciones, es decir, una dimensión de los diversos puntos de contacto de un actor con el mundo, en donde se coordinaron intereses contrapuestos y se buscó proyectar ciertos valores de una sociedad. Estos objetivos guiaron nuestra labor en los capítulos 2 y 3.

Comenzamos este análisis con una caracterización del sistema internacional, ya que lo consideramos un elemento fundamental que establece las condiciones generales en las cuales los actores estatales operan. En este trabajo, consideramos que estas características sistémicas habilitan ciertas acciones y disuaden otras. Al mismo tiempo, establecimos una conexión entre este nivel de análisis y la acción de los actores domésticos, que también son agentes que influyen en y permiten ciertos cursos de acción gubernamental. Optamos por esta doble perspectiva porque entendemos que es en la intersección entre factores externos e internos donde surgen las visiones e interpretaciones de los líderes políticos, que forman la base para la formulación de los objetivos e intereses de política exterior de los Estados. Aunque nuestra tesis se enfoca principalmente en la participación en OMPs como una manifestación de la política exterior, somos conscientes de su fuerte vinculación con la política de defensa. De tal manera, entendemos que las visiones estratégicas, los marcos normativos que rigen a las Fuerzas Armadas, y la concepción de la Defensa en una interpretación más amplia, son factores que operan a su vez en el esquema motivacional que decide el envió de tropas a operaciones de mantenimiento de la paz.

En el capítulo 2 nos centramos en la etapa comprendida desde el fin de la Guerra Fría hasta el cierre del ciclo neoliberal en ambos países. En este período, signado por la supremacía norteamericana describimos cómo el gobierno argentino adoptó una orientación internacional, sustentada principalmente en la alineación con la potencia hegemónica. Durante la presidencia de Carlos Menem, la Argentina apuntó a tejer una relación especial con los Estados Unidos y postuló una identidad internacional alrededor de “Occidente”. De acuerdo con la percepción del gobierno, el emergente orden global presentaba oportunidades alentadoras para aquellos capaces de ajustarse a él. De manera similar, las adversidades económicas y la adopción plena de un enfoque neoliberal en el desarrollo configuraron las preferencias de política exterior de Buenos Aires.

En esta perspectiva, los conceptos de apertura, confianza, desregulación, liberalización, globalización y "reinserción internacional" se entrelazaron, conformando dos aspectos inseparables, en la estrategia externa y en el plan de reformas económicas. En última instancia, obtener la aprobación de las potencias y los organismos internacionales de crédito se tornó una necesidad esencial, tanto en una fase inicial para superar la crisis hiperinflacionaria, como posteriormente para asegurar un flujo constante de financiamiento que brindara estabilidad al régimen de convertibilidad. Esta cosmovisión afectó la manera en cómo Argentina encaró los procesos de integración. De esta manera, el MERCOSUR fue percibido como una herramienta para la inserción en la economía global y un peldaño para la conformación de un área de libre comercio continental.

El país buscó, mediante su política de seguridad, articular una estrategia de prestigio y demostración de su compromiso con la seguridad internacional para encarnar el rol de "buen ciudadano del mundo". De esta manera, Argentina se presentó como una nación democrática, confiable, previsible y adaptada a los principios impulsados por la potencia hegemónica mediante la adscripción a regímenes internacionales de no proliferación y un activo compromiso con los esquemas colectivos de seguridad global. En ese marco, las OMPs jugaron un rol fundamental, llevando este alineamiento más allá de lo declarativo.

Asimismo, detallamos como la meta de lograr la subordinación definitiva de las Fuerzas Armadas facilitó esta articulación entre la política exterior y de defensa. El gobierno entendió que una mayor internacionalización del instrumento militar profundizaría su profesionalización y su obediencia a los líderes civiles. Por su parte, vimos cómo la jerarquía militar aceptó esta misión para suplir carencias presupuestarias, satisfacer pretensiones vocacionales y contribuir a la imagen externa del país (al mismo tiempo que recomponían su relación con la población).

La asunción del opositor Fernando De la Rúa, no significó un cambio sustancial en los patrones presentados por el menemismo. Más allá de las declaraciones y expresiones de voluntad del gobierno de la Alianza, la política exterior y de seguridad argentina siguió atada a las coordenadas trazadas por la administración anterior. La agudización de la crisis económica, la debilidad política del gobierno, la dificultad de continuar recurriendo al financiamiento internacional y, hacia el final del periodo, el unilateralismo norteamericano tras el 11/S, operaron para constreñir los márgenes de maniobra del país. En esta coyuntura de crisis, la búsqueda de prestigio por medio de despliegues de cascos azules fue atenuándose. El sostenimiento de la participación argentina en OMPs (a pesar de la carga económica que

representaba) pasó a estar principalmente motivado por el interés de brindar una señal a Washington de alineamiento y compromiso con la seguridad internacional, con la esperanza de mejorar la posición del país en instancias multilaterales.

Ante el mismo escenario internacional restrictivo, Brasil también adoptó los principios del "Consenso de Washington" y procuró articular estrechas relaciones con Occidente. Sin embargo, demostramos cómo este posicionamiento internacional fue matizado por las disputas políticas internas y la dinámica de las facciones de la élite. De esa manera, el impulso reformista de Fernando Collor de Melo fue breve, jaqueado por su incapacidad de tejer las alianzas necesarias para garantizar la gobernabilidad. No obstante, su presidencia fue el puntapié inicial para el modelo neoliberal en el país. El breve interregno de Itamar Franco solo significó una desaceleración de un proceso que finalmente se consolidó durante el período de FHC.

En el ámbito internacional, describimos cómo la cosmovisión liberal de Cardoso y de los máximos funcionarios de Itamaraty se manifestó en la incorporación a los regímenes internacionales promovidos por los Estados Unidos. De la misma manera que Argentina, Brasilia firmó diversos tratados de control de armamentos y acompañó en instancias multilaterales. A pesar de esta cordialidad y cooperación, señalamos que Brasil buscó sostener márgenes de maniobra. Una muestra de ello es su enfoque con el MERCOSUR, al cual visualizaba como un instrumento para extender el área de influencia brasileña al resto de Sudamérica y contrapesar la influencia de Estados Unidos.

La percepción del sistema internacional en esos años había dejado de lado el optimismo a ultranza de Collor y comenzaba a señalar ciertas asimetrías. En ese contexto, se comenzó a plantear la aspiración de acceder a una banca permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El acceso al CdS como miembro permanente, representó un objetivo de máxima para el prestigio internacional del país. Su persecución, sin embargo, no fue llevada a fondo. Como describimos, la gestión Cardoso buscó liderar desde el "ejemplo" económico.

Por otro lado, caracterizamos las relaciones cívico-militares presentes en esta etapa. A diferencia de Argentina, las Fuerzas Armadas conservaron importantes cuotas de poder y jerarquía constitucional para actuar fronteras adentro. La creación tardía de un Ministerio de Defensa no logró curvar esa tendencia de baja institucionalización y restringir la autonomía doctrinal de cada fuerza. Así es cómo describimos que la existencia de una misión, consignada en la defensa del Amazonia y la pacificación interna, matizaron los incentivos castrenses para profundizar la internacionalización del instrumento.

La descripción que realizamos de la confluencia de estos factores nos permitió comprender la participación restringida de Brasil en OMPs durante los 90. Tanto el poder político, como la jerarquía militar, optaron por desplegar solo en ocasiones puntuales, en pos de objetivos y regiones específicas.

En el capítulo 3 llevamos adelante nuestro análisis en las primeras décadas del siglo XXI. En esa dirección, desarrollamos el periodo comprendido por las presidencias de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina y los mandatos de "Lula" da Silva y Dilma Rousseff en Brasil.

De tal manera, señalamos las sustanciales mutaciones acaecidas en el sistema internacional al producirse el cambio de siglo. El irrefrenable unilateralismo perseguido por los Estados Unidos luego del 11/S erosionó no solo la legitimidad de su liderazgo, sino que puso en preaviso a las demás potencias de la necesidad de rediscutir las instituciones del orden internacional. Asimismo, al ubicarse la atención del hegemón en otras regiones del globo, pudimos afirmar que las presidencias de este periodo se desarrollaron en un contexto internacional más permisivo.

Por otro lado, importantes reconfiguraciones económicas hicieron que el eje de poder mundial pivoteara hacia la cuenca del Pacífico. En ese marco, un conjunto de nuevas potencias emergentes denunció con nuevo ahínco las asimetrías del sistema internacional y promovieron un multilateralismo renovado. En América Latina, estos cambios se manifestaron en la consolidación de gobiernos de centro izquierda críticos del "consenso de Washington".

En Argentina, el 2002 comenzó atravesado por los coletazos de la caída de Fernando De la Rúa. El interregno de Eduardo Duhalde concentró sus esfuerzos en arribar a un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito y gestionar las demandas sociales. En ese marco pudimos observar que las OMPs nuevamente fueron sostenidas para generar buena voluntad en las capitales del "centro".

Los primeros años del kirchnerismo compartieron esa sensación de urgencia. Sin embargo, identificamos que a partir de 2004/2005 la coalición de gobierno neodesarrollista argentina adhirió y celebró los "nuevos vientos" que soplaban en el mundo y la región. El kirchnerismo, claro emergente de la crisis socio-económica del 2001, propuso un modelo de desarrollo de corte nacionalista, industrialista y autónomo. A lo largo del capítulo, desarrollamos cómo estas preferencias configuraron una política exterior de corte autonómico que repudió los pilares fundamentales de la estrategia internacional menemista. Frente al "occidentalismo" de los 90, se buscó recuperar una identidad latinoamericana, que abrazaba la pertenencia del país

al Sur Global. En tal sentido, se estableció como prioridad la profundización de la integración regional, de manera tal de incrementar los márgenes de maniobra del país. Nuevamente, la política de seguridad y las Fuerzas Armadas fueron herramientas que contribuyeron en la consecución de los objetivos de política exterior del país. Desde la Cancillería y el Ministerio de Defensa, proliferaron los proyectos conjuntos y mecanismos de coordinación con naciones vecinas. En varias ocasiones, la cartera militar fue incluso más proactiva en esa tarea que el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En lo que respecta a OMPs, señalamos que las administraciones kirchneristas profundizaron las instancias de cooperación regional mediante la priorización de MINUSTAH y la creación de fuerzas binacionales como “Cruz del Sur”.

Por su parte, cuando describimos al Brasil bajo el gobierno del PT identificamos un interesante proceso de activismo y retracción internacional. La coalición neodesarrollista que sostuvo el ascenso del ex líder obrero favoreció una política internacional expansiva que buscó conquistar mercados no tradicionales para los productos e inversiones brasileñas. No obstante, a diferencia del periodo anterior, las pretensiones de Brasilia no se limitaron a lo económico. Tal como hemos señalado, la autopercepción de Brasil como “nación del futuro” atraviesa su identidad e informa los roles que la élite política considera que el país debe desempeñar. No obstante, destacamos que las administraciones petistas persiguieron una política autonómica más profunda, que la llevada adelante en la era Cardoso, mediante políticas de prestigio y acciones más asertiva para incrementar la influencia del país en foros internacionales.

Para “Lula”, el sistema internacional era percibido como profundamente asimétrico, poblado con instituciones internacionales deslegitimadas al no ser verdaderamente representativas de todas las regiones del mundo. En ese marco, la estrategia autonómica por diversificación de las alianzas, planteada por el presidente, coincidió con la emergencia de un discurso afín entre las nuevas potencias emergentes. De tal manera, Brasil aprovechó instancias como el G20 y el foro BRICS para posicionarse como referente ineludible de un nuevo orden internacional. En este sentido el compromiso brasileño en OMPs fue empleado por Brasilia para apuntalar e impulsar esta aspiración de liderazgo desde el Sur Global.

En la misma dirección, desarrollamos la manera a través de la cual Brasil optó por profundizar la política sudamericana inaugurada por Cardoso. La estrategia había sido clara, utilizar al subcontinente como plataforma para llevar a Brasil a lo más alto de los mecanismos de gobernanza global.

Más allá de las propuestas reformistas de instancias como el FMI, o mecanismos alternativos, una de las propuestas salientes del período fue la búsqueda de la banca permanente en el CdS. Si bien hemos señalado que este proyecto es de larga data, la gestión petista persiguió con especial ímpetu este objetivo. A lo largo del capítulo señalamos que el país buscó, por medio de su política de seguridad internacional, generar los recursos de poder blando para alcanzar tal meta. Entre las herramientas a disposición del país, las OMPs fueron empleadas como la vidriera para demostrar al mundo, y especialmente a las potencias, las dotes de liderazgo brasileñas.

No obstante, el impulso brasileño se desdibujó durante los años de Rousseff al frente del Planalto. Ya sea por desinterés, incapacidad o un contexto internacional y doméstico poco propicio, la primera presidenta mujer del país no logró profundizar el camino trazado por "Lula". Al momento de su *impeachment* señalamos que la diplomacia brasileña se encontraba en una actitud pasiva y reactiva, sin capacidad propositiva en los mismos foros que había ayudado a construir.

En lo que refiere a la dinámica cívico - militar, señalamos que el período continúo atravesado por relaciones tensas. Si bien indicamos la progresiva institucionalización del área, reconocimos que las Fuerzas Armadas, lograron apalancar su considerable influencia y poder para conservar instancias de autonomía. A pesar de que la gestión Jobim logró conducir de manera más asertiva al estamento militar, los uniformados fueron utilizados de manera cada vez más regular en tareas de seguridad interior. Esta tendencia cobró una extensión considerable durante el gobierno de Dilma Rousseff, al punto que llegó a dificultar los compromisos internacionales del país.

Otra manera en la que observamos cómo se entrecruzó el despliegue interno de los militares y la participación en OMPs fue la sinergia que generaron las prácticas de pacificación en las favelas y las tareas realizadas en MINUSTAH. El publicitado "estilo" brasileño de mantenimiento de la paz era producto de una particular confluencia entre seguridad y desarrollo que fue implementada en las barriadas de Puerto Príncipe y los morros de Río.

Para finalizar, en el capítulo 4 llevamos adelante un recorrido comparado en detalle por los despliegues y el plexo normativo de ambos países. Al observar los destinos, y la intensidad del compromiso de cada Estado, corroboramos los planteos realizados en los capítulos anteriores.

En tal sentido, pudimos identificar una expansión generalizada de la participación en OMPs a principios de los 90 de Argentina y una retracción relativa (acorde a las tendencias globales)

en la segunda mitad de la década. Entendemos que el contexto doméstico que confluyó en la aguda crisis del 2001, y la transición posterior, influyeron en las percepciones de los líderes políticos del momento. En ese marco, sin abandonar una presencia simbólica, los tomadores de decisiones argentinos entendieron que la satisfacción del deseo de prestigio a través de la participación en OMP debía esperar hasta que se resolvieran las urgencias internas. Una vez superada esta etapa, se observa un ascenso en los números de tropas desplegadas acompañando la recuperación económica, para luego amesetarse a partir de 2010. Los destinos, por su parte, nos narraron una historia coherente con los objetivos de la política exterior perseguida en cada época. En los 90 los despliegues de tropas más contundentes fueron llevados adelante en regiones donde inferimos existía un interés directo para las potencias centrales. En tal sentido, Argentina contribuyó fuertemente a contener las amenazas a la seguridad en los Balcanes (a las puertas de Europa) y participó activamente en Haití, dónde la inestabilidad significó un incremento de refugiados en Norteamérica. En los 2000, el foco de los recursos nacionales se posicionó sobre MINUSTAH y la posibilidad de fortalecer los lazos regionales mediante ese despliegue.

En el caso de Brasil, como hemos señalado, los 90 fue una etapa de compromiso selectivo. Esto nos habilita a pensar que las administraciones del período centraron sus energías en implementar un plan económico de estabilización y en avanzar de manera gradual, aunque también en ocasiones, dubitativa, en la institucionalización de la relación entre el gobierno civil y las Fuerzas Armadas. El compromiso brasileño solo se hizo sentir con contundencia en la esfera lusófona. Los 2000 por su parte, indican una expansión en números de tropas y diversidad de misiones similares a la argentina de los 90. Brasil pasó de participar en solo 3 misiones a desplegar casi 2000 efectivos en 10 operaciones, liderando militarmente en Haití. Estos despliegues en África, Medio Oriente y Latinoamérica se alinearon con los intereses de Brasilia en política exterior: la búsqueda de prestigio, la ratificación de su compromiso con la seguridad internacional y la búsqueda por mejorar su posición en los foros internacionales, expresado en la renovada campaña por conseguir una banca permanente en el Consejo de Seguridad de NU.

Al repasar los textos de los principales documentos declarativos de la defensa argentina encontramos coherencia con todo lo desarrollado previamente. Los 90 significaron la interpretación de las OMPs como un espacio de cooperación internacional, asociado a una política de “vuelta al mundo” y “reinserción internacional”. Durante los 2000, por su parte

identificamos en los documentos doctrinarios que el acento se había ubicado sobre las instancias de cooperación regional abiertas por estos despliegues.

Cuando realizamos este mismo análisis en Brasil, notamos que la aspiración al liderazgo internacional ha estado presente en todo el período. En tal sentido, los documentos de la defensa brasileños señalaron a las OMPs como herramientas efectivas para garantizarle al país un asiento en las "mesas de decisiones" internacionales.

En la última sección del capítulo hicimos confluir todas las dimensiones de nuestro marco de análisis y llevamos adelante la comparación final que inspiró este trabajo.

Mediante esta operación pudimos corroborar nuestra hipótesis al constatar que las principales motivaciones para el despliegue de tropas en OMPs se encontró en la búsqueda de prestigio, la expresión de un compromiso con la seguridad internacional y como vía para acceder a posiciones más relevantes en foros internacionales (siendo esta última motivación más clara en el caso brasileño). En el caso de Argentina los componentes de prestigio fueron orientados para representar al país bajo una luz positiva en la escena global como un aliado de la paz y nación responsable. En el caso de Brasil, esos componentes podemos ubicarlos en su deseo de legitimar ante el mundo el "rol" de líder que la elite ha preconizado para el país (y que se materializaría al acceder a la banca permanente en el CdS). Entrelazado con estos elementos, en ambos casos el envió de cascos azules fue pensado como la expresión de un compromiso indiscutido con la seguridad internacional. Este esfuerzo se concibió como una demostración de que el Estado actúa como un "buen ciudadano global", un actor relevante y/o una potencia (en el caso brasileño) que asume la responsabilidad de contribuir en escenarios de conflicto proporcionando diversos tipos y niveles de colaboración. Esto se reflejó en los tipos de despliegues, la cantidad de personal enviado, la duración de su compromiso y las áreas geográficas en las que se optó por participar. A propósito de ello, cabe destacar que en el caso de Brasil (más que en el de Argentina) se detecta cierta prioridad asignada a la región de África y a la comunidad lusófona, mientras que Argentina privilegió los despliegues en Europa. Por su parte, ambas naciones manifestaron un sólido compromiso con las misiones en América Latina.

En tal sentido, el contexto externó brindó las principales señales que motivaron a la Argentina y Brasil a desplegar cascos azules. El "momento unipolar" en los 90 y la emergencia de un mundo más multipolar marcaron los "ritmos" sobre los cuales articularon las políticas exteriores ambos Estados y por lo tanto su participación en OMPs. Sobre eso, los factores domésticos e ideacionales operaron como facilitadores y condicionantes. Con respecto al

primero, por ejemplo, vimos que en Argentina las Fuerzas Armadas aceptaron gustosamente esta nueva misión en el marco de redefinirse en la nueva realidad democrática; por el lado de Brasil, pudimos señalar los incentivos de los sectores industriales de expandir la presencia internacional del país en nuevos mercados del sur global. A la hora de pensar en los condicionantes, vimos que para Argentina sobresalieron los momentos de crisis económica y social y para Brasil el tenso equilibrio político entre el gobierno civil y los militares.

En los 90 la configuración de las preferencias y cosmovisión neoliberal del gobierno de Menem propiciaron una extensa participación de Argentina en estas operaciones. El objetivo de ingresar al "primer mundo" y brindar la imagen de nación confiable y estable fueron los principales motivadores para el gobierno. En ese sentido, la cantidad de misiones encaradas y la distribución geográfica de las mismas corroboran estas afirmaciones. Asimismo, demostramos que las dimensiones institucionales, la reconfiguración de las relaciones-cívico militares y las propias preferencias del sector castrense confluyeron para facilitar estos despliegues, pero no operaron como factores motivacionales centrales.

Estas afirmaciones se sostienen durante el gobierno de De la Rúa, agravadas por la coyuntura económica. La necesidad de sostenimiento internacional del modelo económico neoliberal incentivó a la continua participación del gobierno aliancista en OMPs. Sin embargo, la contundencia de estos despliegues estuvo condicionados por limitaciones presupuestarias.

Brasil en los 90 también recibió los mismos estímulos sistémicos que Argentina, sin embargo, la arquitectura institucional y la configuración de las preferencias estatales hicieron que la respuesta de Brasilia tomara otro cariz. De esa manera, si bien las élites brasileñas acogieron los principios neoliberales, propusieron caminos de mayor autonomía frente a Estados Unidos. La "autonomía por la participación" significó una fuerte presencia de Brasil en foros multilaterales, en donde el país procuró posicionarse en espacios de decisión. Es así como explicamos que esta aspiración de liderazgo y de prestigio, aunque perseguida más comedidamente en los 90, motivó los compromisos de Brasil en OMPs. No obstante, señalamos que esa participación fue simbólica con la excepción de dos destinos estratégicos, Angola y Timor Oriental. Atribuimos a esos compromisos no solo cálculos racionales sino también componentes identitarios, al compartir con estas naciones un pasado colonial común. Por otro lado, demostramos que la dinámica institucional y la relación de fuerzas entre los militares y civiles en este período desincentivó un mayor compromiso con NU.

En lo que respecta al desarrollo normativo en el período señalamos que el mismo no fue un factor motivacional determinante, pero fue un elemento que nos asistió para comprender

cómo se fueron configurando las visiones de la defensa y los roles legítimos para las Fuerzas Armadas. Por lo que no rechazamos su incidencia. En tal sentido, consideramos que el mayor desarrollo argentino, considerando solo nuestro objeto de estudio, naturalizó la participación internacional de las Fuerzas Armadas. De esa manera, estas operaciones se insertaron con más fuerza en la cultura estratégica de las fuerzas. No observamos un desarrollo similar en Brasil, más allá de su reconocimiento como misión subsidiaria.

En los 2000, los lineamientos de política exterior de ambas naciones continuaron siendo los principales motivadores de despliegues en operaciones de mantenimiento de la paz.

En Argentina, la priorización de los vínculos con la región, la reivindicación de la identidad "latinoamericanista" del gobierno y las preferencias de la coalición gobernante transformaron a las OMPs en un mecanismo más de la política de integración regional del kirchnerismo. En tal sentido, pudimos comprobarlo en la evolución de los despliegues y la dinámica implementada en los mismos. Cabe agregar, sin embargo, que la participación en OMPs también se utilizó como una herramienta para contener posibles tensiones en el vínculo bilateral con Washington, especialmente en el contexto de la renegociación de la salida del default.

Asimismo, pudimos corroborar que, al incrementar el perfil internacional de Brasil, la participación en OMPs creció de manera acorde. La coalición neodesarrollista que asumió la presidencia brasileña en 2002 promovió una política exterior asertiva de penetración de mercados y promoción de inversiones por parte de multinacionales locales. Políticamente, Brasil volvió a la carga con reclamos de mayor responsabilidad en foros multilaterales en los que ya participaba y aspiraba a ocupar otro lugar en la creación de nuevos espacios como BRICS y ganar acceso a espacios de decisión internacional entre los que resalta su aspiración a ocupar una banca como miembro permanente en el CdS de NU. En tal sentido, pudimos concluir que Brasilia expandió su despliegue de cascos azules como parte de una política exterior que pretendía construir una imagen de prestigio internacional encaminada a esos objetivos. Nuevamente, detrás de esta medida no encontramos solo cálculo racional. En este trabajo también pudimos afirmar que los destinos seleccionados y la modalidad de participación promovida por los contingentes brasileños buscaron operar como una vidriera de las concepciones de seguridad y desarrollo propias del gobierno del PT. Hacer más visible su accionar en las OMPs, como en MINUSTAH, puede ser pensado como una acción encaminada para obtener el reconocimiento de su "rol" en el mundo por parte de otros actores

internacionales. Esto se corresponde con la hibridación conceptual que utilizamos para construir el concepto de prestigio.

El desarrollo normativo y doctrinario del período continuó la tendencia señalada en los 90. Sin embargo, pudimos concluir que en Brasil la participación en MINUSTAH estableció una sinergia doctrinaria notable con la implementación de las políticas de pacificación de las favelas. Asimismo, el "*jeitinho brasileiro*", o la peculiar forma brasileña de llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz de manera compleja, al combinar desarrollo y seguridad, ha contribuido a consolidar el prestigio y la reputación de las Fuerzas Armadas del país en el liderazgo de operaciones de estabilización multinacionales.

Llegado a este punto vale señalar los aportes de este trabajo al campo disciplinar. En primer lugar, consideramos que el marco analítico desarrollado en esta tesis representa una herramienta innovadora que enriquece nuestra capacidad de comprender estos fenómenos al incorporar una variedad de factores (como elementos materiales e ideacionales) y niveles de análisis múltiples. Considerando esto, es pertinente recuperar su naturaleza ecléctica dado que trabaja en el nivel sistémico para dar cuenta del "clima de época" como condición de posibilidad y en el nivel doméstico para identificar las cosmovisiones de los líderes. Esto, a su vez, contribuye a entender cómo se construyen los objetivos, intereses e interpretaciones de política exterior y de defensa. La articulación de todos esos elementos nos permite comprender las motivaciones para participar en OMPs, los intereses que impulsaron esas participaciones, el número, los tipos y características de tales despliegues. En tal sentido, entendemos que el mismo tiene un amplio potencial para "viajar" y ser empleado en otros casos, desarrollando explicaciones más refinadas. En segundo lugar, este trabajo realizó un aporte en el estudio de las motivaciones detrás de los TCCs, un área del conocimiento con importantes aplicaciones prácticas. Tener un conocimiento más cabal de qué "mueve" a una nación a participar en estas operaciones permitiría desarrollar mecanismos de incentivos más eficientes a la hora de reclutar su participación para estos despliegues. Finalmente, esta investigación profundizó los conocimientos en torno a la participación de Argentina y Brasil en OMPs, insertando estas misiones en un análisis amplio de las intersecciones de la política doméstica y externa de ambos países. Mediante la corroboración de nuestra hipótesis confirmamos que el envío de uniformados a misiones de paz fungió como una herramienta dentro de una estrategia internacional más amplia de inserción, prestigio y jerarquización. No obstante, complejizamos esta afirmación mediante el reconocimiento de factores materiales (como recursos presupuestarios, acceso a entrenamiento, entre otros) e ideacionales (como

visiones de la defensa, los roles aceptables para las Fuerzas Armadas y las autopercepciones predominantes de las élites, por mencionar algunos) que promovieron la participación o restringieron esos compromisos.

Hacia adelante se nos abren diversos caminos de investigación. Por un lado, podemos trasladar este marco analítico y aplicarlo en otras naciones sudamericanas relevantes como Chile y Uruguay para dar cuenta de similitudes y diferencias con nuestros casos en naciones que han compartido un contexto histórico regional, económico, social e identitario. Por otro lado, podemos optar por encarar un camino de la "diferencia", haciendo viajar nuestro marco a coordenadas lejanas y aplicarlo a Estados relevantes de Asia y África. Consideramos que la consecución de esta investigación en el continente africano podría ser aquella que más frutos podría brindar al considerar naciones atravesadas por factores identitarios y contextos políticos y de seguridad divergentes de América Latina.

Independientemente del camino que tomemos, resulta fundamental que no cejamos en el empeño de profundizar nuestros estudios sobre los OMPs. A pesar de sus falencias, limitaciones y fracasos, quien escribe estas palabras está convencido que son, y han sido, un aporte para consolidar la paz y seguridad internacional. Su mejor comprensión y eventualmente su perfeccionamiento nos brindan como sociedad más instrumentos para dejarle a las futuras generaciones un mundo mejor, y ese sería, sin lugar a duda, nuestro mayor logro y legado.

Bibliografía

AA.VV. (1998). *La política exterior argentina 1994/1997*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/17748

Abrahamsson, B. (1971). *Military Professionalization and Political Power*. Sage Publications.

Actis, E., Busso, A., Calderón, E., & Zelicovich, J. (2017). De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)*. *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, *125*, Article 125. https://doi.org/10.35305/cc.vi125.56

Actis, E., Calderón, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2016). La Política Exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción. En A. Busso, E. Actis, M. E. Lorenzini, J. Zelicovich, J. Fernández Alonso, A. Simonoff, N. Ceppi, O. Fabani, M. R. Novello, G. Marini, R. Paredes Rodríguez, M. E. Pignatta, & E. Calderón, *Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011* (pp. 189-233). UNR Editora. http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/7322

Actis, E., & Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. CI, Capital Intelectual.

Actis, E., & Zelicovich, J. (2016). No todo lo que brilla es oro: Continuidades en el orden internacional y límites a la reconfiguración del Sur Global. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, *1*(2), Article 2. https://doi.org/10.35305/prcs.v0i2.256

Actis, E., & Zelicovich, J. (2012). *Crisis de los modelos neodesarrollistas del MERCOSUR: Argentina y Brasil*. X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR - Rosario.

Acuña, C. H., & Smulovitz, C. (2007). Militares en la transición argentina: Del gobierno a la subordinación constituciona. En A. Pérotin-Dumon (Ed.), *Historizar el pasado vivo en América Latina*. Universidad Alberto Hurtado.

Agencia Paco Urondo. (2011, diciembre 1). *Cristina y Chávez firmaron acuerdos e inauguraron el salón «Néstor Kirchner» en Venezuela*. Agencia Paco Urondo. https://www.agenciapacourondo.com.ar/patria-grande/cristina-y-chavez-firmaron-acuerdos-e-inauguraron-el-salon-nestor-kirchner-en

Agis, E. (2011). Desacople en Argentina: La crisis internacional y las reacciones de política económica. En J. Fraschina & J. M. Vázquez Blanco (Eds.), *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. Prometeo.

Aguilar, S. L. C., & Moratori, M. (2011). Algumas Considerações sobre o Envolvimento do Brasil no Processo de Paz do Haiti. *Anais do V International Congress of History*.

Akyüz, Y. (2013). Waving or Drowning: Developing Countries after the Financial Crisis. *Economic and Political Weekly*, *48*(37), 38-48.

Alkış, M. (2022). Threat of Nuclear Terrorism: The Developing Nuclear Security Regime. *International Journal of Nuclear Security*, *7*(1). https://doi.org/10.7290/ijns07e3t1

Allison, G. (2017). *Destined For War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* HarperCollins.

Almeida, C. W. de. (2010). Política de defesa no Brasil: Considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, *16*, 220-250. https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000100009

Almeida Gentile, P. H., Jara Musuruana, L. A., & Tessmer, G. A. (2015). *Radiografía del Swap Argentina – China* (15; Informes del Observatorio UNR). Observatorio Económico Social UNR. https://observatorio.unr.edu.ar/radiografia-del-swap-argentina-china/

Almeida, P. W. (2014). Brazilian View Of Responsibility To Protect: From 'Non-Indifference' To 'Responsibility While Protecting'. *Global Responsibility to Protect*, *6*(1), 29-63. https://doi.org/10.1163/1875984X-00601003

Amado, R. (1982). *Araújo Castro*. Editora Universidade de Brasília.

Amaral, O. E. do, & Ribeiro, P. F. (2015). Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, *23*, 107-123. https://doi.org/10.1590/1678-987315235605

Amaral, O. E. D., & Power, T. J. (2016). The PT at 35: Revisiting Scholarly Interpretations of the Brazilian Workers' Party. *Journal of Latin American Studies*, *48*(1), 147-171. https://doi.org/10.1017/S0022216X15001200

Ámbito Financiero. (2003, marzo 2). Duhalde ratificó que no se enviarán tropas a Irak. *Ámbito Financiero*. https://www.ambito.com/portada-principal/duhalde-ratifico-que-no-se-enviaran-tropas-irak-n3211897

Amorim, C. (1994a). Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. En G. Fonseca Jr & S. H. Nabuco de Castro (Eds.), *Temas de política externa brasileira II* (Vol. 1). Paz e Terra.

Amorim, C. (2004a). Celso Amorim. En R. D. P. da (Org) Silva, J. R. de A. Pinto, & A. J. R. da Rocha, *Reflexões sobre defesa e segurança: Um estratégia para o Brasil* (pp. 135-157). Ministério da Defesa (MD). http://livroaberto.ibict.br/handle/1/657

Amorim, C. (2010a). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): An overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *53*, 214-240. https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013

Amorim, C. (Ed.). (2011). *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003 - 2010*. MRE / DCD.

Amorim, C. (1994b). *Discurso ante la XLIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*.

Amorim, C. (2004b, agosto 8). La nueva multipolaridad triunfa en el comercio internacional. *Clarín*.

Amorim, C. (2005, junio 6). *Making Reality the Benefits of Democracy. XXXV General Assembly of Organization of American States (OAS)*.

Amorim, C. (2010b, enero 27). *Special Session of Human Rights Committee regarding Haiti*.

Amorim Neto, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, *43*, 479-519. https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003

Andersen, L. R. (2018). The HIPPO in the room: The pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping. *International Affairs*, *94*(2), 343-361. https://doi.org/10.1093/ia/iix239

Anderson, C., Hildreth, J. A. D., & Howland, L. (2015). Is the desire for status a fundamental human motive? A review of the empirical literature. *Psychological Bulletin*, *141*, 574-601. https://doi.org/10.1037/a0038781

Andersson, A. (2000). Democracies and UN peacekeeping operations, 1990–1996. *International Peacekeeping*, *7*(2), 1-22. https://doi.org/10.1080/13533310008413832

Andersson, A. (2008). The Nordic Peace Support Operations Record, 1991-99. En E. Stamnes (Ed.), *Peace Support Operations. Nordic Perspectives* (pp. 28-44). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003061045-3

Andrade, I. de O., Hamann, E. P., & Soares, M. A. (2019). *A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: Evolução, desafios e oportunidades* (Working Paper 2442). Texto para Discussão. https://www.econstor.eu/handle/10419/211393

Andrzejewski, S. (2013). *Military Organization and Society*. Routledge.

Anguita, E., & Cecchini, D. (2019, diciembre 30). La intimidad de la renuncia de Rodríguez Saá a la presidencia: Le cortaron la luz, lo asustaron y tuvo que irse. *Infobae*. https://www.infobae.com/sociedad/2019/12/30/la-intimidad-de-la-renuncia-de-rodriguez-saa-a-la-presidencia-le-cortaron-la-luz-lo-asustaron-y-tuvo-que-irse/

Anzelini, L., & Poczynok, I. (2012). *El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): Hacia el efectivo «gobierno político» de la jurisdicción*. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. https://www.aacademica.org/000-097/227

Aranda, R. A. (2004). La política exterior argentina: De Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales, no. 27*, 39-58.

Ardila, M., & Amado, J. A. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. *OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, *14*, 55-70.

Argentina. (1988). *Ley 23.554—Ley de Defensa Nacional*. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm

Argentina. (1992). *Ley n.° 24.059—Ley de Seguridad Interior*. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm

Argentina. (1996). *Decreto 1116/1996—Directiva para la realización del Planeamiento Militar conjunto*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1116-1996-39680

Argentina. (1998). *Ley 24.948—Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas*. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm

Argentina. (2001). *Ley 25.520—Ley de Inteligencia Nacional*. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm

Argentina. (2004). *Decreto 1157/2004—Reglamentación de la Ley Nº 25.880.*

Argentina. (2006a). *Decreto 727/2006—Reglamentación de la Ley Nº 23.554. Principios Básicos. Competencia del Consejo de Defensa Nacional. Atribuciones del Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Fuerzas Armadas. Disposiciones Complementarias.*

Argentina. (2006b). *Decreto 1691/2006—Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*.

Argentina. (2009). *Decreto 1714/2009—Directiva de Política de Defensa Nacional*. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160013/norma.htm

Argentina. (2014). *Decreto 2645/2014—Directiva de Política de Defensa Nacional*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2645-2014-240966

Arraes Filho, M. R. (2009). *História, memória e deserto: Os soldados brasileiros no batalhão Suez (1957-1967)* [Tesis Doctoral]. Universidade Federal Fluminense.

Arraes, V. C. (2005). O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: Dos anos 90 a 2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *48*, 152-168. https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000200008

Autesserre, S. (2009). Hobbes and the Congo: Frames, Local Violence, and International Intervention. *International Organization*, *63*(2), 249-280. https://doi.org/10.1017/S0020818309090080

Autesserre, S. (2015). The responsibility to protect in Congo 1: The failure of grassroots prevention. En *Reassessing the Responsibility to Protect*. Routledge.

Badie, B. (2013). *Diplomacia del Contubernio: Los Desvíos Oligárquicos del Sistema Internacional*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Baia, C. (1996). *Contemporary civil-military relations in Brasil and Argentina: Bargaininf for political reality* [Tesis de Maestria]. University of Massachussetts Amherst.

Bak, D. I. (2013). *La privatización de industrias para la defensa: El caso de La Dirección General de Fabricaciones Militares* [Universidad Torcuato Di Tella]. https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/2151

Barkin, J. S. (2010). *Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory*. Cambridge University Press.

Barnett, M., & Finnemore, M. (2012). Rules for the World: International Organizations in Global Politics. En *Rules for the World*. Cornell University Press. https://doi.org/10.7591/9780801465161

Barrachina, C., & Rial Roade, J. (2006). Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas. *America Latina Hoy*, *42*, 131-159.

Bastos, E. H. da S. (2016). Reflexiones estratégicas sobre el Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil. *Revista Ensayos Militares*, *2*(1), Article 1.

Bastos, P. P. Z. (2017). Ascensão e crise do governo do Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, *21*, 1-63. https://doi.org/10.1590/198055272129

Basualdo, E. M. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina: Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera, 1946-2001*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

Basualdo, E. M. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación: Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Atuel.

Battaglino, J. M. (2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: Su impacto en América del Sur / Post Cold War changes in international security: their impact on South America. *Estudios Internacionales*, *41*(160), 7-33.

Battaglino, J. M. (2009). O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Uma convergência de vantagens. *Nueva Sociedad*, 79-89.

Battaglino, J. M. (2011). Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. En M. De Luca & A. Malamud, *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 241-250). EUDEBA.

Battaleme, J. (2014). *¿Necesita Argentina una política de Defensa?* (Trabajo presentado para la Reunión de Trabajo sobre Inserción de la Argentina en el Mundo). CARI.

Beach, D. (2012). *Analysing Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.

Beckley, M. (2012). China's Century? Why America's Edge Will Endure. *International Security*, *36*(3), 41-78. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00066

Bellamy, A. J., & Williams, P. D. (2009). The West and Contemporary Peace Operations. *Journal of Peace Research*, *46*(1), 39-57. https://doi.org/10.1177/0022343308098403

Bellamy, A. J., & Williams, P. D. (2013a). Introduction. En A. J. Bellamy & P. D. Williams (Eds.), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. OUP Oxford.

Bellamy, A. J., & Williams, P. D. (2013b). The Politics and Challenges of Providing Peacekeepers. En A. J. Bellamy & P. D. Williams (Eds.), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. OUP Oxford.

Bellamy, A. J., Williams, P. D., & Griffin, S. (2010). *Understanding Peacekeeping*. Polity.

Berman, E. G. (1998). The security council's increasing reliance on burden-sharing: Collaboration or abrogation? *International Peacekeeping*, *5*(1), 1-21. https://doi.org/10.1080/13533319808413705

Bernal-Meza, R. (2002a). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *45*, 36-71. https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100002

Bernal-Meza, R. (2002b). Política exterior Argentina: De Menem a de la Rúa ¿Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, *16*, 74-93. https://doi.org/10.1590/S0102-88392002000100009

Bernal-Meza, R., & Quintanar, S. (2001). Argentina: Entre o Mercosul e a Alca. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *44*, 151-167. https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000200008

Berringer, T. (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Appris Editora e Livraria Eireli - ME.

Bezerra, G. M. L., & Vieira, M. P. (2022). Interpretações e poderes em disputa: O ressurgimento do Centrão na política brasileira. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, *10*(1), 36-59.

Bielsa, R. (2005a). La política exterior argentina. En R. Bielsa, H. Rosatti, & R. Lavagna, *Estado y Globalización. El caso argentino*. Rubinzal Cunson.

Bielsa, R. (2003a, junio 9). *Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa—XXXIII Asamblea General de la OEA (Santiago de Chile)*. https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/rafael-antonio-bielsa-43

Bielsa, R. (2003b, septiembre 14). *Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa—Conferencia Ministerial (Cancùn, Mèxico)*. https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/rafael-antonio-bielsa-11

Bielsa, R. (2005b, abril 5). *Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil*. https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/rafael-antonio-bielsa-58

Björkdahl, A. (2006). Promoting norms through peacekeeping: UNPREDEP and conflict prevention. *International Peacekeeping*, *13*(2), 214-228. https://doi.org/10.1080/13533310500437613

Blinder, D. (2011). El uso político del atentado a la AMIA: Irán y Hezbollah. *Revista Intellector - ISSN 1807-1260 - [CENEGRI]*, *7*(14), Article 14.

Bobrow, D. B., & Boyer, M. A. (1997). Maintaining System Stability: Contributions to Peacekeeping Operations. *Journal of Conflict Resolution*, *41*(6), 723-748. https://doi.org/10.1177/0022002797041006001

Boito Jr, A. (2012). Governos Lula: A nova burguesia nacional no poder. En A. Boito Jr & A. Galvao (Eds.), *Política e classes sociais no Brasil dos anos200* (pp. 67-104). Editora Alameda.

Boito Jr, A. (2013). O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer. *Crítica Marxista*, *37*(First Semester), 173-181.

Boito Jr., A., & Berringer, T. (2013). Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, *21*, 31-38. https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004

Boito Jr, A., & Saad-Filho, A. (2016). Brazil: The Failure of the PT and the Rise of the 'New Right'. *Socialist Register*, *52*, 213-230.

Bolinaga, L. (2015). Política china en el Río de la Plata ¿Asociación estratégica o nueva dependencia? *Nueva Sociedad*, *259*, 69-80.

Bolivar, J. (1998). La cuestión de la identidad en la nueva política exterior argentina. En A. Cisneros (Ed.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (pp. 213-236). Grupo Editor Latinoamericano.

Bona, L. M. (2016). Del kirchnerismo al macrismo: ¿nueva hegemonía y bloque en el poder? *IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5-7 de diciembre de 2016*. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8907/ev.8907.pdf

Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo.

Bonnet, A. (2009). El lock-out agrario y la crisis política del kirchnerismo. *Herramienta, 42*.

Bonnet, A. (2013, noviembre 6). *La dinámica política del kirchnerismo*. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. «Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales» (La Plata). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30783

Bosoer, F., & Leiras, S. C. (1999). Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase de capitalismo: El alegato del Principe-gobernante en el escenario global de los 90. En J. C. Gambina & A. Borón (Eds.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (pp. 107-123).

Botana, N. R. (2006). *Poder y hegemonía: El régimen político después de la crisis*. Emecé.

Botto, M. (2017). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis?: El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. EUDEBA.

Boutros-Ghali, B. (1992). *«An agenda for peace» preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. https://digitallibrary.un.org/record/145749

Boutros-Ghali, B. (1995). *Supplement to an Agenda for Peace: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations.*

Boutton, A., & D'Orazio, V. (2020). Buying blue helmets: The role of foreign aid in the construction of UN peacekeeping missions. *Journal of Peace Research*, *57*(2), 312-328. https://doi.org/10.1177/0022343319865929

Bove, V., & Elia, L. (2011). Supplying peace: Participation in and troop contribution to peacekeeping missions. *Journal of Peace Research*, *48*(6), 699-714. https://doi.org/10.1177/0022343311418265

Braga, M. do S. S. (2018). O comportamento dos partidos políticos em impeachment presidencial: Comparando os casos Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. *Lusotopie*, *17*(1), 40-68. https://doi.org/10.1163/17683084-12341711

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (1996). *Política de Defesa Nacional*. http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf

Brasil. (1999). *Lei Complementar n.° 97*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm

Brasil. (2004). *Lei Complementar n.° 117*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm

Brasil. (2005). *Decreto n.º 5.484—Política de Defesa Nacional*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm

Brasil. (2008). *Decreto n.º 6.703—Estratégia Nacional de Defesa*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm

Brasil. (2010a). *Lei Complementar n.° 136*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm

Brasil. (2010b). *O governo Lula segundo seus ministros* (Vol. 5). Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Brasil. (2011a). *Decreto no 7.496, de 8 de junho de 2011—Institui o Plano Estratégico de Fronteiras*.

Brasil. (2011b). *Decreto no 7.638, de 8 de dezembro de 2011. Altera o Decreto no 7.496, de 8 de junho de 2011, que institui o Plano Estratégico de Fronteiras*.

Brasil. (2012a). *Estratégia Nacional de Defesa*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/end.pdf

Brasil. (2012b). *Política Nacional de Defesa*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf

Brasil. (2016a). *Estratégia Nacional de Defesa*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf

Brasil. (2016b). *Política Nacional de Defesa*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf

Braslavsky, G. (2012). *Enemigos íntimos: De la purga a los juicios. Crónica de una confrontación (2003-2008)*. Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.

Bresser-Pereira, L. C. (2005). Macroeconomia Pós-Plano Real: As relações básicas. En J. Sicsú, L. F. de Paula, & R. Michel (Eds.), *Novo Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Fundação Konrad Adenauder Stiftung.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía UNAM*, *4*(10), 7-29.

Bresser-Pereira, L. C. (2013). O governo Dilma frente ao «tripé macroeconômico» e à direita liberal e dependente. *Novos estudos CEBRAP*, 5-15. https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100001

Bringel, B. (2017). Crisis Política Y Polarización En Brasil: De Las Protestas De 2013 Al Golpe De 2016. En B. Bringel & G. Pleyers (Eds.), *Protesta e indignación global* (pp. 141-154). CLACSO. https://doi.org/10.2307/j.ctv253f509.19

Brysk, A. (2009). *Global good Samaritans: Human rights as foreign policy*. Oxford University Press.

Burchill, S. (2005). *The National Interest in International Relations Theory*. Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230005778

Burges, S. W., & Chagas Bastos, F. H. (2017). The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. *Policy Studies*, *38*(3), 277-290. https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290228

Busso, A. (1994). Menem y Estados Unidos: Un nuevo rumbo en la política exterior argentina. En AA.VV., *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato* (pp. 53-109). Ediciones CERIR.

Busso, A. (1999). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los Noventa. El caso Cóndor II*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/19945

Busso, A. (2001). Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de De la Rúa: Entre la continuidad y los condicionamientos domésticos. En AA.VV., *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* (pp. 17-91). Ediciones CERIR. http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/18336

Busso, A. (2005). La problemática de la seguridad a nivel mundial y regional. Incidencias en la Política Exterior y de Defensa de la República Argentina. *Desarrollo y Región*, 117-138.

Busso, A. (2010). Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: Tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionamientos internos. En B. Bologna (Ed.), *La Política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato* (pp. 269-320).

Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevohorizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Relaciones internacionales*, *25*(50), 125-154.

Busso, A., & Bologna, B. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: Una presentación. En AA.VV. (Ed.), *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato* (pp. 17-52). Ediciones CERIR.

Busso, A., Ceppi, N., Fabani, O., Novello, M. R., Marini, G., Paredes Rodríguez, R., & Pignatta, M. E. (2016). Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa. En *Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011* (pp. 123-188). UNR Editora. http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/7322

Busso, A. E. (2014). Cristina y Obama: El discurrir inestable de las relaciones bilaterales y la perdurabilidad del patrón crisis-intento de recomposición. En B. Bologna (Ed.), *La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner* (pp. 49-78). Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Busso, A. E. (2015). La Argentina kirchnerista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina. En C. Gervasoni & E. Peruzzotti (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo* (pp. 271-299). Debate.

Bustelo, P. (2002). Los orígenes de la crisis financiera de Argentina: Una comparación con las crisis asiáticasuna comparación con las crisis asiática. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, *2715*, 9-14.

Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.

Cabezas, M. (2010). La inversión externa directa (IED) de Europa en Argentina: Características, Actores y cuestiones intermésticas. En B. Bologna (Ed.), *La Política Exterior de Cristina Fernández: Apreciaciones promediando su mandato*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Calderón, E. (2011). Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: Obstáculos a la cooperación y el liderazgo. *Relaciones Internacionales*, *18*, Article 18.

Calderón, E. (2016). La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: Miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas. *Relaciones internacionales*, *25*(50), 171-185.

Calderón, E. E. (2019). Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? *Revista Científica General José María Córdova*, *17*(27), 483-501. https://doi.org/10.21830/19006586.444

Call, C. T. (2018). Interests or ideas? Explaining Brazil's surge in peacekeeping and peacebuilding. *Third World Quarterly*, *39*(12), 2272-2290. https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1549943

Campos Mello, F. de. (2000). *Regionalismo e inserção internacional: Continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90* [Tesis Doctoral]. FFLCH-USP.

Canani, N. (2004). *Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade e renovação de paradigma nos anos 90* (Vol. 7). UFRGS, Editora.

Cancino, D. (2017). *Transformación de la política comercial en Argentina: De la apertura a la restricción (1989 – 2015)* (38; Documentos de Trabajo ICSO). Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.

Canelo, P. (2011). Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa. En *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Siglo XXI.

Canelo, P. V. (2013). ¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de cuestión militar en la Argentina. *Observatorio Latinoamericano*, *12*, 136-148.

Canelo, P. V. (2019). El gobierno de la Alianza y las Fuerzas Armadas. El comportamiento militar frente a la crisis de 2001. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años de la Alianza: La crisis del orden neoliberal* (pp. 131-160). Siglo XXI Editores.

Cantamutto, F. (2015). El kirchnerismo como construcción hegemónica populista. *Revista Debates Urgentes*, *3*.

Cantamutto, F., & Costantino, A. (2022). El neodesarrollismo como el programa de la industria dependiente. *Pampa (Santa Fe)*, *25*, 20-22. https://doi.org/10.14409/pampa.2022.25.e0050

Cantamutto, F. J., & Féliz, M. (2021). Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida—Argentina entre sustentabilidade da dívida e vida. *Revista nuestrAmérica*, *9*(17), 1-23.

Cañabrava, I. (1996). O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz. *Política Externa*, *5*(3), 91-105.

Cardoso, F. H. (1993). Política externa: Fatos e perspectivas. *Política Externa*, *2*(1), 3-10.

Cardoso, F. H. (1994). *Política externa em tempos de mudança: A gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty.* Fundação Alexandre Gusmão.

Cardoso, F. H. (1995a). *Palavra do Presidente*. Presidencia da República.

Cardoso, F. H. (2006). *A arte da política: A história que vivi*. Civilização Brasileira.

Cardoso, F. H. (1995b). *Mensagem ao Congresso Nacional: Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura*.

Cardoso, F. H. (1996). *Mensagem ao Congresso Nacional: Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura*.

Cardoso, F. H. (2000). *Mensagem ao Congresso Nacional: Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura*.

Cardoso, S. A., & Miyamoto, S. (2012). A política externa dos governos Geisel e Lula: Similitudes e diferenças. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, *11*(21).

Carvalho, F. L. D. (2012). *El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en el combate al crimen organizado de Río de Janeiro (2010): Un cambio en la política de seguridad pública brasileña*. 1378. https://shs.hal.science/halshs-00877301

Cason, J. W., & Power, T. J. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, *30*(2), 117-140. https://doi.org/10.1177/0192512109102432

Castellani, A., & Schorr, M. (2004). Argentina: Convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque de poder económico. *Cuadernos del Cendes*, *21*(57), 55-82.

Castells, M. (2004). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI.

Castro, C., & D'Araujo, M. C. S. (2001). *Militares e política na Nova República*. FGV Editora.

Castro, G. H. L. de, & Camara, M. R. G. (2017). A gestão das políticas macroeconomicas do governo Dilma Rousseff (2011-2016). *Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas*, *25*(1), Article 1. https://revistas.uepg.br/index.php/sociais/article/view/9631

Castro, J. (1998). La Argentina, Estados Unidos y Brasil: El triángulo de la década del 90. En A. Cisneros (Ed.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (pp. 83-106). Grupo Editor Latinoamericano.

Cavagnari Filho, G. L. (2001). Introdução critica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, *9*(96), 11-12.

Cavalcante, F. (2010). Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, *53*, 142-159. https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000200008

Caverley, J., & Savage, J. (2018). *Peacekeeping for Rent and Repression*. Unpublished manuscript. https://www.jonathancaverley.com/uploads/2/9/7/2/29726853/peacekeeping_oct5_2018.pdf

Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. (2002). *Incidencia de las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados en el diseño de los sisteas de defensa y seguridad en la Argentina*.

CEPAL, N. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2140

Cervo, A. L. (2002). Relações internacionais do Brasil: Um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *45*, 5-35. https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100001

Cervo, A. L. (2008). *Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. Editora Saraiva.

Cervo, A. L. (2010). Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *53*, 7-32. https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300002

Cervo, A. L., & Bueno, C. (2002). *História da política exterior do Brasil*. Editora Universidade de Brasília.

Cervo, A. L., & Lessa, A. C. (2014). O declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, *57*, 133-151. https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308

Cesarín, S. (2010). *China y Argentina: Mirando el futuro. Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral* (pp. 1-35). Cepes-Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Chafetz, G., Frankel, B., & Spirtaz, M. (Eds.). (1999). *Origins of National Interests*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203045046

Chandler, D. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. Pluto Press.

Chandler, D. (2010). *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*. Routledge.

Chandler, D. (2014). *Statebuilding and Intervention: Policies, Practices and Paradigms*. Routledge.

Chatin, M. (2016). Brazil: Analysis of a rising soft power. *Journal of Political Power*, *9*(3), 369-393. https://doi.org/10.1080/2158379X.2016.1232286

Cherny, N., Feierherd, G., & Novaro, M. (2010). El presidencialismo argentino: De la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). *America Latina Hoy*, *54*, 15-41.

Chillier, G., & Freeman, L. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia* (42). Washington Office on Latin America. https://www.wola.org/es/analisis/amenaza-potencial-el-nuevo-concepto-de-seguridad-hemisferica-de-la-oea/

Chomsky, N. (2002). *EEUU, un estado ilegal*. Editorial Aún Creemos en los Sueños.

Ciccone, C. S., Clemente, A., & Pretti, C. J. (2017). "Nosotros o los Otros".: La construcción del terrorismo internacional en los discursos presidenciales de Argentina y Estados Unidos (1992-2006). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, *2*(3), Article 3. https://doi.org/10.35305/prcs.v0i3.274

Cisneros, A. (1998). Argentina: Historia de un éxito. En A. Cisneros (Ed.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (pp. 35-82). Grupo Editor Latinoamericano.

Cisneros, A., & Iñiguez, C. P. (2002). *Del Abc Al Mercosur: La Integración Latinoamericana En la Doctrina y Praxis Del Peronismo*.

Clarín. (1997). Vamos a entrar al 2000 con la convertibilidad. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/vamos-entrar-2000-convertibilidad_0_HJkXAe-bRKx.html

Clarín. (1998, octubre 2). Por un trato directo, también se vendieron armas a Bosnia. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/trato-directo-vendieron-armas-bosnia_0_S13WG-kIne.html

Clarín. (1999, noviembre 4). *Promesas para el Mercosur en la reunión con Cardoso*.

Clarín. (2000, febrero 11). *Ahora hay relaciones intensas con los EE UU , dijo el canciller*. https://www.clarin.com/politica/ahora-relaciones-intensas-ee-uu-dijo-canciller_0_ByxmJhjgRYl.html

Clarín. (2002a, enero 4). *En vez de relaciones carnales, Ruckauf prefiere la poligamia*.

Clarín. (2002b, septiembre 13). Argentina cerró filas con EE.UU. y prometió darle su apoyo a Bush. *Clarín*. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/argentina-cerro-filas-eeuu-prometio-darle-apoyo-bush_0_SyWZfx4xRYg.html

Clarín. (2006, agosto 17). La decisión de no enviar tropas al Líbano fue acordada con Brasil. *Clarín*. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/decision-enviar-tropas-libano-acordada-brasil_0_H1Zxd1NJRtg.html

Clemente, A. (2014). *De la teoría a la práctica: Modelos de autonomía en la política exterior kirchnerista (2003-2007)* [Tesis de Maestria]. Universidad Torcuato Di Tella.

Clemente, D. (2019). *El Estado neodesarrollista en Brasil y su crisis: Apuntes en perspectiva histórica*. https://doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n1p102

Colacrai, M. (2004). *La política exterior argentina hacia los vecinos durante los 90*. Documento de Trabajo 1.

Coleman, K. P. (2007). *International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511491290

Coleman, K. P., & Job, B. L. (2021). How Africa and China may shape UN peacekeeping beyond the liberal international order. *International Affairs*, *97*(5), 1451-1468. https://doi.org/10.1093/ia/iiab113

Coleman, K. P., & Nyblade, B. (2018). Peacekeeping for profit? The scope and limits of 'mercenary' UN peacekeeping. *Journal of Peace Research*, *55*(6), 726-741. https://doi.org/10.1177/0022343318775784

Collor de Mello, F. (1990). *Discurso Pronunciado por Su Excelencia el Señor Fernando Collor, Presidente de la República Federativa de Brasil, en la Ceremonia de Asunción en el Congreso Nacional*.

Collor de Mello, F. (1991, junio 18). *Conferencia en Washington Exchange, durante su visita a los Estados Unidos el 18 y 19 de junio*.

Colombo, S., Guglielminotti, C., & Vera, M. N. (2017). El desarrollo nuclear de Argentina y el régimen de no proliferación. *Perfiles latinoamericanos*, *25*(49), 119-139. https://doi.org/10.18504/pl2549-006-2017

Colombo, S., & Ochoteco, M. (2005). *La estrategia de inserción internacional durante el gobierno de Eduardo Duhalde*. II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) (La Plata, 2005). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/36886

Colonna, N. (2007, octubre 31). La agenda internacional empieza a ganar relevancia. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/la-agenda-internacional-empieza-a-ganar-relevancia-nid958057/

Comini, N. M. (2016). *Suramericanizados,: La integración regional desde la Alianza al kirchnerismo*. Ediciones Universidad del Salvador.

Comini, N. M., & Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, *250*, 58-77.

Cooper, D. (2010). *Neoconservatism and American Foreign Policy: A Critical Analysis*. Routledge.

Corbacho, A. (2009). Defensa Nacional: Los riesgos del desarme psicológico en las Fuerzas Armadas. *Revista UCEMA*.

Corigliano, F. (2003). La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de 'relaciones especiales'. En C. Escudé & A. Cisneros (Eds.), *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas. Tomo XV, Cap. 2*. CARI-CEPE.

Corigliano, F. (2014). Configuraciones de orden (¿o de desorden?) mundial, de Westfalia a nuestros días. *Mural Internacional*, *5*(1). https://doi.org/10.12957/rmi.2014.9429

Corigliano, F. (2002). Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante las gestiones de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde. La continuidad en el paradigma de relaciones especiales con Estados Unidos. *Boletín ISIAE - CARI*, *5*(20).

Cornetet, J. M. C. (2014a). A política externa de Dilma Rousseff: Contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, *5*(24), Article 24. https://doi.org/10.22456/2178-8839.47628

Cornetet, J. M. C. (2014b). *As políticas externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: Uma análise comparativa* [Tesis de Maestria, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. https://lume.ufrgs.br/handle/10183/129994

Corrêa, L. F. de S. (2012). *O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2011*. Fundação Alexandre de Gusmão.

Cortes, M. J. (2004). Brazil and the FTAA: A study from Argentina. *Contexto Internacional*, *26*, 355-394. https://doi.org/10.1590/S0102-85292004000200004

Cortes, M. J., & Creus, N. (2010). Entre la necesidad y la desilusión: Los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil. En B. Bologna (Ed.), *La política exterior de Cristina Fernández. Reflexiones al promediar* (pp. 363-394). Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Costa, H. B. M. da. (2022). *Política externa brasileira e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas* [Tesis Doctoral]. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Costa, T. (2000). Os anos 90: O ocaso do político e a sacralização do mercado. En C. Mota (Ed.), *Viagem incompleta – a experiência brasileira (1500-2000)*. Ed. Senac.

Costaz, T. (2006). Em busca da relevância: Os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-Guerra Fria. En H. A. de Oliveira & A. Lessa (Eds.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Saraiva Educação S.A.

Cottey, A., Edmunds, T., & Forster, A. (2002). The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society*, *29*(1), 31-56. https://doi.org/10.1177/0095327X0202900103

Couto, B. (2010). Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina. *Documentos de investigación social*, *11*.

Couto, C. G., & Abrucio, F. (2003). O segundo governo FHC: Coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, *15*, 269-301. https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200011

Cox, R. W. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, *24*, 99-116.

Cray, W. D., & Schroeder, T. (2015). An Ontology of Ideas. *Journal of the American Philosophical Association*, *1*(4), 757-775. https://doi.org/10.1017/apa.2015.28

Creus, N. (2014). Una historia de idas y vueltas: Los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil. En G. Lechini de Alvarez (Ed.), *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI* (pp. 61-73). UNR Editora.

Cundins, E. (2016). *La participación militar en operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas y su relación con la política exterior y de defensa: Caso Argentina en Haití período 2004-2014.* [Tesis Doctoral]. Universidad del Salvador.

Cunliffe, P. (2015). Still the spectre at the feast: Comparisons between peacekeeping and imperialism in peacekeeping studies today. En M. Turner & F. Kuhn (Eds.), *The Politics of International Intervention* (pp. 59-76). Routledge.

Cunliffe, P. (2020). Realism. En K. Oksamytna & J. Karlsrud (Eds.), *United nations peace operations and international relations theory* (pp. 31-47). Manchester university press.

Curia, E. L. (2011). *El modelo de desarrollo en Argentina: Los riesgos de una dinámica pendular*. Fondo de Cultura Económica.

Curia, W. (2004, mayo 23). Los secretos sobre cómo Kirchner maneja el poder. *Clarín*, 34-35.

da Fontoura, P. R. C. T. (1999). *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas* (Vol. 37). Instituto Rio Branco.

da Fontoura, P. R. C. T. (2009). *Brasil: 60 anos de operações de paz*. Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha.

da Silva, A. L. R. (2008). *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)* [Tesis Doctoral]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

da Silva, A. L. R. (2012). O Brasil diante da globalização: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Carta Internacional*, *7*(1), Article 1.

da Silva, L. I. (2002). *Carta ao povo brasileiro*. https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf

da Silva, L. I. (2008). *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmão.

da Silva, L. I. (2007). *Discurso do Presidente da República no Congresso Nacional, Sessão de Posse*.

da Silva, L. I., Amorim, C., & Guimarães, S. P. (2003). *A política externa do Brasil*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI/FUNAG.

Damill, M., & Frenkel, R. (2014). La economía bajo los Kirchner: Una historia dedos lustros. En C. Gervasoni & E. Perusotti (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Debate.

Datafolha, Opinião Pública. (1994). *Avaliação do governo Itamar Franco*.

David, C.-P. (2001). Alice in Wonderland meets Frankenstein: Constructivism, realism and peacebuilding in Bosnia. *Contemporary Security Policy*, *22*(1), 1-30. https://doi.org/10.1080/13523260512331391046

de Freitas, J. S., & de Araújo, W. L. (2014). A política externa brasileira para a África: O envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano. *Revista Política Hoje*, *23*(2), 105-124.

De la Balze, F. (1998). La política exterior de reincorporación al Primer Mundo. En A. Cisneros (Ed.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (pp. 107-178). Grupo Editor Latinoamericano.

de la Balze, F. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios Internacionales*, *43*(166), 121-139.

De la Torre, P. C. (2012). El anclaje suramericano de integración y seguridad regional. *Cuadernos de Estrategia*, *158*, 272-303.

de Luca, M. (2016). Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En A. Malamud & M. de Luca, *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 37-48). EUDEBA.

De Oliveira, Eli. R. (2009). A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. *Interesse Nacional, Abril/Junho*, 71-83.

de Senna Bittencourt, A. (2009). A presença da Marinha do Brasil em missão pioneira de manutenção de paz. *Navigator*, *5*(10), 85-92.

DerGhougassian, K. (2011). Del control civil a la “ciudadanización” de las fuerzas armadas. La evolución de la política de Defensa en la Argentina desde el regreso de la democracia. *Debates Latinoamericanos*, *17*(9).

di Chiaro, P. (2019). Argentina y las Operaciones de Paz: Las Fuerzas Armadas como instrumento de la política exterior. *REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COMÉRCIO EXTERIOR DA ESTÁCIO*, *1*(1), Article 1. http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/rel_inter_comercio_exterior/article/view/7543

Di Tella, G. (1998). Prólogo. En A. Cisneros (Ed.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (pp. 13-17). Grupo Editor Latinoamericano.

Di Tella, G. (1991). *Discurso del canciller ante el CARI*. https://www.mrecic.gov.ar/es/guido-di-tella

Di Tella, G. (1995, mayo 26). *Disertación del canciller Guido Di Tella en el Centro Argentino de Ingenieros*.

Diamint, R. (1998a). La agenda de seguridad argentina. *FASOC*, *8*(3).

Diamint, R. (1998b). La privatización de la seguridad en Argentina. *Foro Internacional*, *38*(1 (151)), 91-113.

Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: De Menem a Kirchner. *Colombia Internacional*, *56-57*, 12-27.

Diamint, R. (2008a). Defensa, seguridad y Estado de derecho. En J. Perales (Ed.), *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares* (pp. 105-119). CHDS y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

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

Diamint, R. (2013). La política de defensa argentina en democracia: Juridicidad, control y desmilitarización (1983-2007) [Ph.D. Thesis, Universitat Autònoma de Barcelona]. En *TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)*. https://www.tdx.cat/handle/10803/116078

Diamint, R. (2014). *Sin gloria: La política de defensa en la Argentina democrática*. Eudeba.

Diario Registrado. (2014, junio 26). Fondos buitre: Más de 80 países apoyan a la Argentina. *Diario Registrado*. https://web.archive.org/web/20150923224132/http://www.diarioregistrado.com/politica/95898-fondos-buitre--mas-de-80-paises-apoyan-a-la-argentina.html

Diehl, P. F., & Balas, A. (2014). *Peace Operations*. John Wiley & Sons.

Diniz, E. (1994). Apresentação à entrevista com o almirante Mário César Flores. *Novos Estudos Cebrap*, *39*, 115-117.

Diniz, E. (2005). O Brasil e a MINUSTAH. *Security and Defense Studies Review*, *5*(1), 90-108.

Diniz, E. (2010). Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: Trajetória histórica e novas configurações. *Política & Sociedade*, *9*(17), 101-139.

Domínguez, J. I., & Mares, D. R. (2003). *Boundary Disputes in Latin America*. United States Institute of Peace.

Donnelly, J. (2004). *Realism and International Relations*. Cambridge University Press.

Doyle, M. W. (2001). War Making and Peace Making: The United Nations Post Cold-War record. En C. Crocker, F. O. Hampson, & P. Aall (Eds.), *Turbulent Peace: The*

Challenges of Managing International Conflict (pp. 529-560). United States Institute of Peace Press.

Dueck, C. (2008). *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*. Princeton University Press.

Duggan, N., & Azalia, J. C. L. (2020). From Yekaterinburg to Brasilia: BRICS and the G20, road to nowhere? *Revista Brasileira de Política Internacional*, *63*, e009. https://doi.org/10.1590/0034-7329202000109

Duhalde, E. (2002). *Mensaje de asunción ante la Asamblea Legislativa*. https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2002-01-01_Mensaje_Presidencial_Duhalde_Asuncixn.pdf

Duhalde, E. (2003, marzo 1). *Mensaje del señor presidente de la Nación a la Asamblea Legislativa*.

Duque, M. G. (2018). Recognizing International Status: A Relational Approach. *International Studies Quarterly*, *62*(3), 577-592. https://doi.org/10.1093/isq/sqy001

Durall, J. G. (2013). Las operaciones de paz de Naciones Unidas del Capítulo VII:?` Excepción o práctica extendida? *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, *2*.

Duursma, A., & Gledhill, J. (2019). Voted out: Regime type, elections and contributions to United Nations peacekeeping operations. *European Journal of International Relations*, *25*(4), 1157-1185. https://doi.org/10.1177/1354066119830773

Dyson, T. (2016). *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. Springer.

Echagüe, C. (2004). *Argentina. Declinación de la soberanía y disputa interimperialista*. Ágora.

Eissa, S. (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos?: La política de defensa argentina (1983-2010)*. Arte & Parte.

Eissa, S. G. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: Dos caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *3*(5), Article 5. https://doi.org/10.18294/rppp.2013.637

Eissa, S. G. (2020). Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019). *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, *22*, Article 22. //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/191

Erlich, U. (2018). *Malvinas: Soberanía y vida cotidiana: Etapas y perspectivas de la política exterior Argentina a 50 años de la resolución 2065 (XX)*. Eduvim.

Erlich, U. (2019). Relecturas de Malvinas y la política exterior argentina (1989-2019). *Tensões Mundiais*, *14*(27), 227-251. https://doi.org/10.33956/tensoesmundiais.v14i27.1034

Escola Superior de Guerra. (1993). *Manual Básico*.

Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*. Editorial de Belgrano.

Escudé, C. (1989). De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: Hacia el desarrollo de un realismo periférico. En R. Bouzas & R. Russell (Eds.), *Estados Unidos y la transición argentina* (pp. 243-272). Legasa.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico*. Planeta.

Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (2007, febrero 15). El MERCOSUR se destruyó a si mismo; no necesitó de Estados Unidos. *Debate*, *4*(2005), 16-18.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas - Argentina. (2023). *República de Chipre—Misión: UNFICYP*. https://www.fuerzas-armadas.mil.ar/ONU-Chipre.aspx

Esteves, P., Jumbert, M. G., & Carvalho, B. de. (2019). *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. Springer Nature.

Exigencia militar para dar asistencia. (2002, junio 2). *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/exigencia-militar-para-dar-asistencia-nid401743/

Fagnani, E. (2011). A Política Social do Governo Lula (2003-2010): Perspectiva histórica. *SER Social*, *13*(28), Article 28. https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12682

Fair, H. (2009). La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín. *Temas y Debates*, *17*, Article 17. https://doi.org/10.35305/tyd.v0i17.94

Fair, H. (2010). El legado político de Raúl Alfonsín. *Revista de ciencia política*, *9*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/186998

Fair, H. (2011). Las Relaciones Políticas Entre El Menemismo y Las Fuerzas Armadas: Un Análisis Histórico-Político Del Período 1989-1995. *Kairos: Revista de Temas Sociales*, *27*(3), 1-16.

Faundes, C. (2009). La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua. *Estudios Avanzados*, *12*, 53-74.

Fernandes, F. B. (2006). *As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso* [Tesis de Maestria]. UNB.

Fernández Alonso, J. (2006). La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default. En B. Bologna (Ed.), *La Política Exterior Argentina (2003-2005)*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Fernández de Kirchner, C. (2007). *Pensado en la Argentina*. Planeta.

Fernández de Kirchner, C. (2008, julio 7). *Palabras de la presidenta de la Nación Cristina Fernandez de Kirchner en la cena de camaraderia de las Fuerzas Armadas*.

Fernández de Kirchner, C. (2011a, noviembre 3). *Palabras de Cristina Fernández de Kirchner en la Cumbre del G20—Cannes*. https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-la-cumbre-del-g-20-2011-en-cannes/

Fernández de Kirchner, C. (2011b, diciembre 10). *Discurso de asunción de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner*. https://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2011/

Fernández de Kirchner, C. (2013a, julio 12). *Intervención de Cristina Fernández de Kirchner en la Cumbre del Mercosur en Montevideo*. https://www.cfkargentina.com/cristina-cumbre-mercosur-uruguay/

Fernández de Kirchner, C. (2013b, agosto 6). *Exposición de Cristina Fernández de Kirchner ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*. https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/

Fernández de Kirchner, C. (2015, febrero 4). *Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la clausura del Foro Empresarial Argentino Chino*.

https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28351-discurso-de-la-presidenta-en-la-clausura-del-foro-empresarial-argentino-chino

Fernández Moreno, M., Braga, C. C. V., & Gomes, M. S. (2012). Trapped Between Many Worlds: A Post-colonial Perspective on the UN Mission in Haiti (MINUSTAH). *International Peacekeeping*, *19*(3), 377-392. https://doi.org/10.1080/13533312.2012.696389

Ferreira, M. A. (2011). La política exterior de Brasil hacia Cuba. Un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales. En Ayerbe (Ed.), *Cuba, estados Unidos y América latina frente a los desafíos hemisféricos* (pp. 203-227). Editorial Icaria-CRIES-IEEI, UNESP.

Ferro Rodríguez, J. (2013). *La Triple Frontera, el Acuífero Guaraní y los intereses de Estados Unidos en la región: Evolución y ¿cambio de escenario?* (Análisis GESI). Grupo de Estudios en Seguridad Internacional - Universidad de Granada. https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-triple-frontera-el-acu%C3%ADfero-guaran%C3%AD-y-los-intereses-de-estados-unidos-en-la-regi%C3%B3n

Fetherston, A. B. (1994). *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. Springer.

FIESP, CUT, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Força Sindical, & Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e Mogi das Cruzes. (2011). *Brasil do Diálogo pela Produção e Emprego*. https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/documento-brasil-do-dialogo-pela-producao-e-emprego/

Figueiredo, R., & Coutinho, C. (2003). A eleição de 2002. *Opinião Pública*, *9*, 93-117. https://doi.org/10.1590/S0104-62762003000200005

Filgueiras, L. A. M. (2000). *História do plano real: Fundamentos, impactos e contradições*. Boitempo Editorial.

Findlay, T. (1996). *Challenges for the New Peacekeepers*. Oxford University Press.

Finlayson, A. (2007). From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis. *The British Journal of Politics & International Relations*, *9*(4), 545-563. https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2007.00269.x

Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, *52*(4), 887-917. https://doi.org/10.1162/002081898550789

Flores, M. C. G. (2005). *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro: (1985-1994)*. FGV Editora.

Floria, C. A. (1995). Argentina: La dimensión política y la búsqueda de la consistencia. *America Latina hoy*, *11-12*, 7-16.

Flynn, P. (1996). Brazil: The politics of the «Plano Real». *Third World Quarterly*, *17*(3), 401-426. https://doi.org/10.1080/01436599615434

Follietti, G. (2005). *La participación argentina en Haití: El papel del Congreso*. *19*(1), 37-56.

Fonseca Jr, G. (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. Paz e Terra.

Fonseca Jr., G. (1999). Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: A distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional.*, 17-42.

Fonseca, P. C. D., Cunha, A. M., & Bichara, J. da S. (2013). O Brasil na Era Lula: Retorno ao desenvolvimentismo? *Nova Economia*, *23*, 403-428. https://doi.org/10.1590/S0103-63512013000200006

Fontana, A. (1998). La Seguridad Internacional y la Argentina en los Años 90. En A. Cisneros (Ed.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* (pp. 275-341). Grupo Editor Latinoamericano.

Fontana, A. (2001). *Seguridad internacional y transición democrática: La experiencia argentina, 1983-1999* [Working Paper]. Universidad de Belgrano - Facultad de Estudios para Graduados. http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/290

Fontana, A. (2006). Política exterior argentina 1983-2005: Visiones y cursos de acción. En S. Berensztein & H. Rodriguez Larreta (Eds.), *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*. Editorial Temas.

Forero, M. R. and J. (2007, diciembre 13). *U.S. Says Venezuela Tried to Give $800,000 to Argentine*. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/12/AR2007121202751.html

Francini, P. A. (2020). La política exterior argentina en materia de integración regional. *Nueva Serie Documentos de Trabajo, no. 20*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/136855

Franco, L. G. A. (2016). Peacekeeping at sea? A case study of the maritime task force in Lebanon. *Revista da Escola de Guerra Naval, Portuguese edition*, *22*(2), 411-440.

Franco, M. (2016). *UPP – a redução da favela a três letras: Uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro*. http://app.uff.br/riuff/handle/1/2166

Frankel, J. (1970). *National Interest*. Praeger.

Franko, P. (1996). Defense production in Argentina, Brazil and Chile: A comparative perspective. *Defense Analysis*, *12*(3), 315-326. https://doi.org/10.1080/07430179608405706

Frechero, I. (2006, noviembre 23). *Política Exterior Argentina. La relación bilateral con los Estados Unidos en el marco de la Guerra contra el Terrorismo*. III Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales - La Plata.

Frechero, J. I., & Toledo López, V. (2007). *La posición argentina frente al ALCA (1990-2005)*. III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) - I Jornadas del CENSUD (La Plata, 2007). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/41097

Frederic, S. (2014). Modos de dar seguridad, adaptación y obediencia en el escenario de re-despliegue territorial de la Gendarmeria Nacional Argentina. *Estudios - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba*, *32*, 219-241.

Frenkel, A. (2015). Refundación y excepcionalidad en la política exterior del primer gobierno de Menem (1989-1995). *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, *2*(3). https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/10336

Frenkel, A. (2017). *Argentina, entre el barrio y el patio trasero: Política exterior y seguridad regional en la era neoliberal, 1989-2001* [Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires]. http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/48

Frente para la Victoria. (2003). *Plataforma electoral del Frente para la Victoria*.

Fuccille, A., & Solano Gallego, E. (2020). Brasil: Política exterior en cuatro movimientos. *Política exterior*, *34*(196), 118-123.

Fuccille, L. A. (2006). *Democracia e questão militar: A criação do Ministério da Defesa no Brasil* [Tesis Doctoral]. Universidade Estadual de Campinas.

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta.

Gaibulloev, K., Sandler, T., & Shimizu, H. (2009). Demands for UN and Non-UN Peacekeeping: Nonvoluntary versus Voluntary Contributions to a Public Good. *Journal of Conflict Resolution*, *53*(6), 827-852. https://doi.org/10.1177/0022002709338509

Gallo, D. (2001, diciembre 13). *De la Rúa decidió mandar tropas a la misión de la ONU en Kabul*. LA NACION. https://www.lanacion.com.ar/politica/de-la-rua-decidio-mandar-tropas-a-la-mision-de-la-onu-en-kabul-nid358920/

García, N. (2010). Las relaciones exteriores del gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003). En A. C. Simonoff, *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo* (pp. 399-406). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). https://doi.org/10.35537/10915/15921

Garré, N. (2006). Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual. En J. González Guyer (Ed.), *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*. Ministerio de Defensa de Uruguay - PNUD.

Garré, N. (2018, julio 29). Bajo la tutela de Washington. *El Cohete a la Luna*. https://www.elcohetealaluna.com/bajo-la-tutela-de-washington/

Giaccaglia, C. (2017). Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: Relaciones ambiguas pero pragmáticas. *Foro internacional*, *57*(2), 422-459. https://doi.org/10.24201/fi.v57i2.2364

Giaccaglia, C. (2018). Brazil: Ladders and snakes. *Observare*, *9*(1), 155-169. https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.10

Giarracca, N., Teubal, M., & Palmisano, T. (2008). Paro Agrario. Un conflicto alargado. *Realidad Económica*, *237*.

Gilady, L. (2018). *The Price of Prestige: Conspicuous Consumption in International Relations*. University of Chicago Press. https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/P/bo25338548.html

Gilly, A., Gutiérrez, R., & Roux, R. (2006). América Latina: Mutación epocal y mundos de la vida. En E. M. Basualdo & E. Arceo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO.

Gilpin, R. (1981). *War and change in world politics*. Cambridge University Press.

Ginzberg, V. (2003, julio 25). Vayan preparando 46 trajes a rayas. *Pagina/12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-23188-2003-07-25.html

Godio, J. (2006). *El tiempo de Kirchner: El devenir de una «revolución desde arriba»*. Letra Grifa Ediciones.

Goldstein, J. (2019). Ideas, Interests, and American Trade Policy. En *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Cornell University Press. https://doi.org/10.7591/9781501744488

Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.

Gomes Saraiva, M. (2013). Continuidade e mudança na política externa brasileira: As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais, 37*, 63-78.

Gomes Saraiva, M., & Bom Gomes, Z. (2016). Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones internacionales*, *25*(50), 81-97.

Gomes Saraiva, M., & Tedesco, L. (2001). Argentina e Brasil: Políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *44*, 126-150. https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000200007

Gomez, F. M. (2018). *Determinantes internos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina. Abordaje sobre la interacción de los actores nacionales en el proceso de toma de decisiones sobre la Cuestión Malvinas. Ocho años de negociación de doble nivel (1999-2007)* [Tesis de Maestria]. Universidad Nacional de La Plata.

Gonçalves, F. C. N. I. (2018). Defesa, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiro (2003-2016). *Revista da Escola de Guerra Naval*, *24*(3), 788-820. https://doi.org/10.21544/1809-3191.v24n3.p788-820

Gonçalves, R. (2012). Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, *1*(31), Article 31. https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/875

Gosende, H. E. (2007). *Modelos de política exterior argentina: Alternativas para salir del modelo conservador-menemista*. Libros de Tierra Firme.

Gouvea, R. (2015). Brazil's new defense paradigm. *Defense & Security Analysis*, *31*(2), 137-151. https://doi.org/10.1080/14751798.2015.1038452

Granovsky, M. (2001, octubre 18). Rodriguez Giavarini y la inteligencia interna. No se propone un cambio de normas". *Pagina/12*. https://www.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-18/pag15.htm

Granovsky, M. (2003, mayo 24). Con los EE.UU., cooperación sin cohabitación. *Pagina/12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20541-2003-05-24.html

Grasa, R. (2015). Neoliberalismo e Institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. En C. del Arenal & J. A. Sanahuja (Eds.), *Teorías de las relaciones internacionales*. Tecnos.

Gremaud, A. P., & Saes, F. A. M. de. (1997). *Formação econômica do Brasil*. Editora Atlas.

Group of Fifteen. (2012). *Group of Fifteen*. https://web.archive.org/web/20170912210315/http://www.g15.org/

Guilhon Albuquerque, J. A. (2001). De Novo na encruzilhada: As Relações Internacionais do Brasil às Vésperas do Século 21. *Carta Internacional*, *9*(94/95), 13-17.

Haass, R. (1999). *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Brookings Institution Press.

Hagman, I. (2015). Tres momentos de la Argentina kirchnerista. *Márgenes. Revista de Economía Política*, *1*(1), 119-135.

Hall, P. A. (2020). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press.

Hamann, E. P. (2016). O Brasil e as operações de manutenção da paz: A consolidação de um novo perfil? *Cadernos adenauer*, *XVII*(4), 95-110.

Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Ediciones AKAL.

Heaslip, R. E. M. (2006). Ireland's First Engagement in United Nations Peacekeeping Operations: An Assessment. *Irish Studies in International Affairs*, *17*(1), 31-42. https://doi.org/10.1353/isia.2006.0004

Hermann, C. F. (1990). Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, *34*(1), 3-21. https://doi.org/10.2307/2600403

Hertel, R. (2013). Abertura neoliberal comparada em Brasil e Argentina nos governos Cardoso e Menem. *Revista Acadêmica de Relações Internacionais*, *2*(4), 103-124.

Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan. http://www.amazon.co.uk/Changing-Politics-Foreign-Policy/dp/0333754239

Hill, C. (2016). *Foreign policy in the twenty-first century*. Palgrave Macmillan.

Hillen, J. (2000). *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*. Brassey's.

Hirst, M. (1998). Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone. En J. I. Domínguez (Ed.), *International Security & Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. University of Pittsburgh Press.

Hirst, M. (2006). La fragmentada agenda de la (in) seguridad regional. En *Seguridad y Democracia. Seguridad Regional*. Fundación Friedrich Ebert.

Hirst, M. (2007). *La Intervención sudamericana en Haití* (FRIDE Comentario, pp. 1-15). Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Hirst, M., & Pinheiro, L. (1995). A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista brasileira de política internacional*, *38*(1), 5-23.

Hoffmann, S. (2002). Clash of Globalizations. *Foreign Affairs*, *81*(4), 104-115. https://doi.org/10.2307/20033243

Hollis, M., & Smith, S. (1991). *Explaining and Understanding International Relations*. Clarendon Press.

Hu, X. (2020). China's BRICS Vision and the Asian Order. En S. R. Chinoy & J. P. Panda (Eds.), *Asia between Multipolarism and Multipolarity*. KW Publishers.

Huerta González, A. (2007). Los tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos en América Latina y la profundización del subdesarrollo. *Contaduría y administración*, *221*, 09-37.

Huntington, S. P. (1964). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Vintage Books.

Hurd, I. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, *53*(2), 379-408. https://doi.org/10.1162/002081899550913

Hurd, I. (2007). Breaking and Making Norms: American Revisionism and Crises of Legitimacy. *International Politics*, *44*(2), 194-213. https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800184

Huser, H. C. (1998). Democratic Argentina's «Global Reach»: The Argentine Military in Peacekeeping Operations. *Naval War College Review*, *51*(3), 55-69.

Huser, H. C. (2002). *Argentine civil-military relations: From Alfonsín to Menem*. National Defense University Press.

Ikenberry, G. J. (1999). Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order. *International Security*, *23*(3), 43-78. https://doi.org/10.1162/isec.23.3.43

Ikenberry, G. J. (2009). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400823963

Ikenberry, G. J. (2012). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press.

International Peace Institute. (2020). Peacekeeping Database. *International Peace Institute*. https://www.ipinst.org/providing-for-peacekeeping-database

Jakobsen, P. V. (2006). The Nordic peacekeeping model: Rise, fall, resurgence? *International Peacekeeping*, *13*(3), 381-395. https://doi.org/10.1080/13533310600824082

James, A. (1990). *Peace-keeping in International Politics*. Palgrave Macmillan.

Jaunareana, H. (2011). *La casa esta en orden. Memoria de la transición*. TAEDA.

Jepperson, R. L., Wendt, A., & Katzenstein, P. J. (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security. En P. J. Katzenstein (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and identity in world politics* (pp. 33-78). Columbia Univ. Press.

Jervis, R. (2017). Perception and Misperception in International Politics: New Edition. En *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400885114

Joshi, M. (2020). An Institutional Explanation of Troop Contributions in UN Peacekeeping Missions. *International Peacekeeping*, *27*(5), 785-809. https://doi.org/10.1080/13533312.2020.1812392

Kacowicz, A. M. (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. University of Notre Dame Press.

Kaldor, M. (2012). *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press.

Karlsrud, J. (2013). Responsibility to Protect and Theorising Normative Change in International Organisations: From Weber to the Sociology of Professions. *Global Responsibility to Protect*, *5*(1), 3-27. https://doi.org/10.1163/1875984X-00501002

Karlsrud, J. (2015). *Norm Change in International Relations: Linked Ecologies in UN Peacekeeping Operations*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315672984

Karlsrud, J., & Novosseloff, A. (2020). *Doing Less With More? The Difficult 'Return' of Western Troop Contributing Countries to United Nations Peacekeeping* (28; GGI Analysis). Global Governance Institute. https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2652452

Kathman, J. D., & Melin, M. M. (2017). Who Keeps the Peace? Understanding State Contributions to UN Peacekeeping Operations. *International Studies Quarterly*, *61*(1), 150-162. https://doi.org/10.1093/isq/sqw041

Katz, C. (2014). *¿Qué es el neo-desarrollismo? Una visión crítica. Economía*. Universidad Nacional Autonoma de Mexico. https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/639trabajo.pdf

Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, 224-249. https://doi.org/10.1590/0101-6628.021

Katzenstein, P. J. (1996a). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press.

Katzenstein, P. J. (Ed.). (1996b). *The Culture of National Security: Norms and identity in world politics*. Columbia Univ. Press.

Katzenstein, P., & Sil, R. (2008). Eclectic Theorizing in the Study and Practice of International Relations. En C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (p. 0). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0006

Kauppi, M. V., & Viotti, P. R. (2020). *International relations theory* (Sixth Edition). ROWMAN and LITTLEFIELD.

Kenkel, K. M. (2011). Interests, identity and brazilian peacekeeping policy. *The Perspective of the World Review*, *3*(2). https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6377

Kenkel, K. M. (2013a). Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa. *Journal of International Peacekeeping*, *17*(3-4), 272-292. https://doi.org/10.1163/18754112-1704006

Kenkel, K. M. (2013b). Five generations of peace operations: From the «thin blue line» to «painting a country blue». *Revista Brasileira de Política Internacional*, *56*, 122-143. https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100007

Kenkel, K. M. (Ed.). (2013c). *South America and Peace Operations: Coming of Age*. Routledge.

Kenkel, K. M. (2014). Brazil and intervention after MINUSTAH: R2p/RwP, peace operations and global goals. *presentation at the FLACSO-ISA Joint International Conference "Global and Regional Powers in a Changing World*, 23-25.

Kenkel, K. M. (2015). Brazil and the Responsibility to Protect. *AP R2P Brief*, *5*(1), 1-11.

Kenkel, K. M., & Moraes, R. F. de (Eds.). (2012). *O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado: Entre a tradição e a inovação*.

Keohane, R. O. (2002). The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the "Liberalism of Fear". *Dialogue IO*, *1*(1), 29-43. https://doi.org/10.1017/S7777777702000031

Kerche, F., & Júnior, J. F. (2018). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. Editora Contracorrente.

Kerckhoven, S. V., & Luyten, A. (2014). The tale of a Trojan horse or the quest for market access? China and the World Trade Organization. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *57*, 193-209. https://doi.org/10.1590/0034-7329201400212

Khanna, J., Sandler, T., & Shimizu, H. (1998). Sharing the Financial Burden for U.N. and NATO Peacekeeping, 1976-1996. *Journal of Conflict Resolution*, *42*(2), 176-195. https://doi.org/10.1177/0022002798042002003

Kier, E. (2017). *Imagining War: French and British Military Doctrine Between the Wars*. Princeton University Press.

Kirchner, N. (2003a). *Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas*.

Kirchner, N. (2003b, mayo 25). *Discurso de asunción del presidente Nestor Kirchner*. https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/

Kirchner, N. (2003c, mayo 29). *Acto de conmemoración del 193° aniversario del día del Ejército*. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24365

Kirchner, N. (2004a). *Discurso de Néstor Kirchner en la Cumbre del Mercosur en Ouro Preto*.

Kirchner, N. (2004b, enero 13). *Palabras del presidente Néstor Kirchner en el cierre de la Cumbre de las Américas en Monterrey*.

Kirchner, N. (2004c, septiembre 21). *Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 59° Asamblea General de las Naciones Unidas*. https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-59-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/

Kirchner, N. (2005, septiembre 14). *Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 60° Asamblea General de las Naciones Unidas*. https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-las-naciones-unidas-en-2005/

Kirchner, N. (2006, marzo 1). *Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa en el inicio de Sesiones Ordinarias*. https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-el-inicio-de-sesiones-ordinarias-2006/

Kirchner, N. (2007a, marzo 1). *Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa en el inicio de Sesiones Ordinarias*. https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-apertura-de-sesiones-del-congreso-2007/

Kirchner, N. (2007b, septiembre 25). *Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 62° Asamblea General de las Naciones Unidas*. https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-onu-en-2007/

Kirchner, N., & Di Tella, T. (2003). *Después del derrumbe: Teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Editorial Galerna.

Kissinger, H. (2012). *On China*. Penguin Publishing Group.

Kitchen, N. (2016). Ending 'permanent war': Security and economy under Obama. En M. Bentley & J. Holland (Eds.), *The Obama Doctrine* (pp. 9-25). Routledge.

Klotz, A., & Prakash, D. (2008). *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. Springer.

Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment America and the World 1990/91. *Foreign Affairs*, *70*(1), 23-33.

Krieg, A. (2016). Externalizing the burden of war: The Obama Doctrine and US foreign policy in the Middle East. *International Affairs*, *92*(1), 97-113. https://doi.org/10.1111/1468-2346.12506

Krishnasamy, K. (2001). 'Recognition' for Third World peacekeepers: India and Pakistan. *International Peacekeeping*, *8*(4), 56-76. https://doi.org/10.1080/13533310108413920

Kristeva, J. (1980). *Desire in Language: A Semiotic Approach to Literature and Art*. Columbia University Press.

La mayor responsabilidad es de Menem y De la Rua. (2002, enero 13). *Los Andes*.

La Nación. (2008a, septiembre 11). *EE.UU destacó que el juicio es independiente de la relación bilateral*. La Nación. https://www.lanacion.com.ar/politica/eeuu-destaco-que-el-juicio-es-independiente-de-la-relacion-bilateral-nid1049103/

La Nación. (2008b, septiembre 11). *El Gobierno acusó a la justicia de EE.UU. de hacer «operaciones políticas» y crece la tensión*. La Nación. https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-acuso-a-la-justicia-de-eeuu-de-hacer-operaciones-politicas-y-crece-la-tension-nid1048971/

Labaqui, I. (2011). ¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? La Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde. *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*, *11*, Article 11. https://doi.org/10.52885/2683-9164.v0.n11.23020

Lafer, C. (1993). *Política externa brasileira: Três momentos.* Série Papers da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n.4.

Lafer, C. (2000). Brasil: Dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, *14*, 260-267. https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000100014

Lafer, C. (1992). *Discurso ante la XLVII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*.

Lafferriere, G., & Soprano, G. F. (2016). Participación militar argentina en misiones de paz. Desafíos para la política de Defensa e influencia en la organización y funcionamiento en las Fuerzas Armadas. 1990-2013. *Relaciones internacionales*, *25*(50), 255-281.

Lagorio, R. (1998). Institutionalization, Cooperative Security, and Peacekeeping Operations: The Argentine Experience. En J. I. Domínguez (Ed.), *International Security & Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era* (pp. 121-129). University of Pittsburgh Press.

Lake, D. A. (2013). Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, *19*(3), 567-587. https://doi.org/10.1177/1354066113494330

Lampreia, L. F. (1998). A política exterior de Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *42*(02), 05-17.

Lampreia, L. F. (2014). *Aposta em Teerã: O acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. Objetiva.

Lampreia, L. F. (1995, junio 25). Um decálogo para reflexão. *Folha de São Paulo,*.

Laporte, J. P. (2020). La política exterior del kirchnerismo en la construcción de un realismo discursivo presidencial (2003-2015). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, *5*(10), Article 10. https://doi.org/10.35305/prcs.v0i10.360

Laufer, R. (2006). América Latina en el escenario mundial del siglo XXI. Competencia hegemónica y conflicto social. *Revista Estudios Latinoamericanos*, *2*(3). http://rubenlaufer.blogspot.com/2010/07/america-latina-en-el-escenario-mundial.html

Laurence, M., & Paddon Rhoads, E. (2020). Constructivism. En K. Oksamytna & J. Karlsrud (Eds.), *United nations peace operations and international relations theory* (pp. 111-129). Manchester university press.

Lebovic, J. H. (2004). Uniting for Peace?: Democracies and United Nations Peace Operations after the Cold War. *Journal of Conflict Resolution*, *48*(6), 910-936. https://doi.org/10.1177/0022002704269357

Lechini de Alvarez, G. (2006). *Argentina y África en el espejo de Brasil: Política por impulsos o construcción de una política exterior?* CLACSO.

Ledesma, L. S. (2009). *La posición histórica de Argentina frente al Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares TNP y su cambio en los 90* [masterThesis, Buenos Aires : FLACSO. Sede Académica Argentina, Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona]. http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1033

Legro, J. (1995). *Cooperation Under Fire: Anglo-German Restraint During World War II*. Cornell University Press.

Leiras, S. C. (Ed.). (2012). *Democracia y Estado de Excepción: Argentina, 1983-2008*. Prometeo.

Lessa, A. C., & Meira, F. A. (2001). O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *44*, 46-61. https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000200003

Levin, A. (2020). "Whitewashing and extortion: Why human rights-abusing states participate in UN peacekeeping operations". *International Interactions*, *46*(5), 778-804. https://doi.org/10.1080/03050629.2020.1781108

Levin, J., MacKay, J., & Nasirzadeh, A. (2016). Selectorate theory and the democratic peacekeeping hypothesis: Evidence from Fiji and Bangladesh. *International Peacekeeping*, *23*(1), 107-132. https://doi.org/10.1080/13533312.2015.1108845

Levy, J. S. (1986). Organizational Routines and the Causes of War. *International Studies Quarterly*, *30*(2), 193-222. https://doi.org/10.2307/2600676

Lima, M. R. S. de. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, *1*(2), 27-46.

Lima, M. R. S. de, & Hirst, M. (1997). O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e desafios de uma relação complexa. En G. Fonseca Jr & S. H. Nabuco de Castro (Eds.), *Temas de política externa brasileira II* (Vol. 2, pp. 43-68). Paz e Terra São Paulo.

Lima, R. C. (2015). *A articulacao entre política externa e política de defesa no Brasil: Uma grande estratégia inconclusa* [Tesis Doctoral].

Limongi, F., & Figueiredo, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 81-106. https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005

Lizza, R. (2011, abril 25). The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama's foreign policy. *The New Yorker*. https://www.newyorker.com/magazine/2011/05/02/the-consequentialist

Llenderrozas, E. (2007). *Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz* [Tesis de Maestria]. Universidad de San Andrés.

Llenderrozas, E. (2016). La política exterior de los gobiernos kirchneristas. En A. Malamud & M. de Luca, *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 251-261). EUDEBA.

Llenderrozas, E. (2006, marzo 15). *Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: Intereses y motivaciones de la participación conjunta*. Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan - Puerto Rico. https://www.resdal.org/producciones-miembros/art-llenderrozas-lasamar06.pdf

López, E. (2014). *Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo: Un estudio sobre la Argentina post-neoliberal (2002-2011)* [Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación]. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte1018

López, E. (2002). *Nuevos desafíos a la defensa y la seguridad: El impacto en las relaciones civiles-militares, el caso argentino.* Center for Hemispheric Defense Studies. REDES, Brasilia.

López, R., & Lippi, M. C. (2016). *Las relaciones entre Argentina y Rusia: Continuidades y cambios*. VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58242

Lorenzini, M. E. (2012). *Las estrategias de inserción internacional de Argentina, Chile y Venezuela: Primera aproximación a un análisis comparado*. X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR - Rosario.

Lorenzini, M. E., & Doval, G. P. (2019). Posneoliberalismo y después: El centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile. *Revista de ciencia política (Santiago)*, *39*(3), 435-457. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000300435

Loureiro, P. M., & Saad-Filho, A. (2019). The Limits of Pragmatism: The Rise and Fall of the Brazilian Workers' Party (2002–2016). *Latin American Perspectives*, *46*(1), 66-84. https://doi.org/10.1177/0094582X18805093

Lowenthal, A. F. (1992). Latin America: Ready for Partnership America and the World 1992/93. *Foreign Affairs*, *72*(1), 74-92.

Lucca, J. B. (2020). Identidad, principios y valores en el discurso presidencial de Lula da Silva (Brasil, 2003-2007). *Análisis Político*, *33*(99), 143-159. https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90988

Mac Ginty, R. (2010). Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, *41*(4), 391-412. https://doi.org/10.1177/0967010610374312

MacDonald, P. K., & Parent, J. M. (2021). The Status of Status in World Politics. *World Politics*, *73*(2), 358-391. https://doi.org/10.1017/S0043887120000301

Maciel, D. (2011). O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). *Revista UFG*, *13*(11), Article 11. https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48390

Magnani, E. (2022). Las Islas Malvinas en la política de defensa argentina: De la relativa relevancia a la relevancia estratégica. *Estudios internacionales (Santiago)*, *54*(202), 127-151. https://doi.org/10.5354/0719-3769.2022.66350

Malamud, A. (2011a). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, *53*(3), 1-24. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x

Malamud, A. (2011b). La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? *Iberoamericana (2001-)*, *11*(41), 174-179.

Malamud, A. (2013). El Mercosur: Misión cumplida. *Revista SAAP*, *7*(2), 275-282.

Malamud, A. (2017). Foreign policy retreat: Domestic and systemic causes of Brazil's international rollback. *Rising Powers Quarterly*, *2*(2), 149-168.

Mancuso, H. R. (1999). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: Lineamientos teóricos y prácticos de semioepistemología* (1a. ed.). Paidós.

Mariano, K. L. P., & Mariano, M. P. (2008). A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, *33*. https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1452

Marquetti, A. A., Hoff, C., & Miebach, A. (2020). Profitability and Distribution: The Origin of the Brazilian Economic and Political Crisis. *Latin American Perspectives*, *47*(1), 115-133. https://doi.org/10.1177/0094582X19887751

Martinez, P., & Pascale, N. (2004). El parlamento y la defensa en Argentina. En G. Follietti & L. Tibiletti, *Parlamento y defensa en América Latina: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay* (pp. 53-69). RESDAL.

Martins Filho, J. R. (2010). Tensões militares no governo Lula (2003-2009): A pré-história do acordo com a França. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *4*, Article 4.

Mathias, S. K. (2005). *Forças Armadas e Gobernabilidade no Goberno Lula*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.

Mathias, S. K., & Beleli, I. (2000). Os Militares e as Eleições de 1994. *Premissas*, *8*, 60-85.

Mathias, S. K., Zague, J. A., & Santos, L. F. S. (2019). A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: O discurso e a ação. *Opinião Pública*, *25*(1), 136-168. https://doi.org/10.1590/1807-01912019251136

Mazzei, S. Z. de. (2009). La Nueva Agenda De Las Relaciones Internacionales En La Posguerra Fría. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, *XV*(2), 11-20.

Mead, W. R. (2007). *Power, Terror, Peace, and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. Knopf Doubleday Publishing Group.

Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, *19*, 5-49.

Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, *43*(4), 7-50. https://doi.org/10.1162/isec_a_00342

Medeiros, M. de A., Teixeira, A. W. M., & Reis, E. G. dos. (2017). Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. *Revista de Sociologia e Política*, *25*, 97-123. https://doi.org/10.1590/1678-987317256106

Meibauer, G. (2020). Interests, ideas, and the study of state behaviour in neoclassical realism. *Review of International Studies*, *46*(1), 20-36. https://doi.org/10.1017/S0260210519000214

Mello, G., & Rossi, P. (2017). *Do industrialismo à austeridade: A política macro dos governos Dilma*. Instituto de Economia - UNICAMP. https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3538/TD309.pdf

Menem, C. S. (1990a). *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*. Ceyne.

Menem, C. S. (1991). *Integración Americana*. Ceyne.

Menem, C. S. (1990b). *Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 108o período de sesiones ordinarias*.

Menem, C. S. (1994). *Discurso del presidente Menem ante las Naciones Unidas*.

Menem, C. S. (1995). *Anexos al mensaje presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa* [Discurso de Apertura Sesiones Ordinarias].

Mensaje Interministerial Nº 205 dirigido al Presidente de la República. (1994).

Mercer, J. (2017). The Illusion of International Prestige. *International Security*, *41*(4), 133-168. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00276

Merino, G. E. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial: Perspectivas para América Latina. *Geopolítica(s)*, *7*(2), 201-225.

Merino, M. A. G. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos: Introducción sociológica al cambio de siglo*. Lom Editores.

Merke, F. (2008). *Identidad y política exterior en Argentina y Brasil* [Tesis Doctoral]. FLACSO.

Merke, F. (2014). Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur. *Pensamiento Propio*, *39*, Article 39.

Merke, F. (2021). Liberalismo. En T. Legler, A. Santa Cruz, & L. Zamudio Gonzalez (Eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. Universidad Iberoamericana.

Merton, R. K. (1968). On sociological theories of the middle range. En R. K. Merton (Ed.), *Social Theory and Social Structure* (pp. 39-73). The Free Press.

Mesquita, L. R. (2013). *Itamaraty, Partidos Políticos e Política Externa: Institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula* [Tesis de Maestria]. Universidade Estadual de Campinas.

Mesquita, L. R. (2011). *Partidarização da política externa brasileira: Uma proposta para a participação partidária na política externa*. Encontro Nacional ABRI. http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300011&script=sci_arttext&tlng=pt

Miguez, D. (2008, noviembre 16). Es el fin de un modelo económico. *Pagina/12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-115141-2008-11-16.html

Míguez, M. C. (2010). La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal (1989-2001). *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, *108*, Article 108. https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/21564

Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos: Y la política exterior argentina*. Ariel.

Míguez, M. C. (2016). La política exterior 2002-2015: Nuevos aliados y el dilema de la autonomía. En M. Rapoport (Ed.), *Historia Oral de la Política Exterior Argentina (1966-2016)* (pp. 85-119). Editorial Octubre. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/110372

Miller, C. J. (2000). *Influencia sin poder: El desafío argentino ante los foros internacionales*. Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Ministério da Defesa. (2012a). *Estratégia Nacional de Defesa*.

Ministério da Defesa. (2012b). *Livro Branco da Defesa Nacional*.

Ministério da Defesa. (2012c). *Política Nacional de Defesa*.

Ministério da Defesa. (2016). *Livro Branco da Defesa Nacional*.

Ministério da Defesa. (2023, marzo). *Histórico da participação brasileira em missões da ONU*. Ministério da Defesa. https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu

Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação. (2007). *Ministério inicia debates com indústria e com Forças para elaborar Estratégia Nacional de Defesa*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/26-09-2007-defesa-ministerio-inicia-debates-com-industria-e-com-forcas-para-elaborar-estrategia-nacional-de-defesa

Ministério das Relações Exteriores. (1992). *Resenha de Política Exterior do Brasil—N° 71*. Ministério das Relações Exteriores.

Ministério das Relações Exteriores. (1993). *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*. Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais.

Ministério das Relações Exteriores. (2008). *Resenha de Política Exterior do Brasil—N° 102*. Ministério das Relações Exteriores.

Ministério das Relações Exteriores. (2011). *Balanço de política externa: 2003-2010*. Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático.

Ministerio de Defensa. (1999). *Libro Blanco de la República Argentina*.

Ministerio de Defensa. (2001). *Revisión de la defensa 2001*. https://www.resdal.org/Archivo/d0000110.htm

Ministerio de Defensa. (2005). *Cascos azules argentinos: Desde 1958 construyendo la paz*. Ministerio de Defensa.

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

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

Ministerio de Defensa - Armada Argentina. (2020a, octubre 29). *Golfo Pérsico*. Argentina.gob.ar. https://www.argentina.gob.ar/2020-misiones-de-paz-de-la-armada-argentina/golfo-persico

Ministerio de Defensa - Armada Argentina. (2020b, octubre 29). *ONUCA*. Argentina.gob.ar. https://www.argentina.gob.ar/misiones-de-paz-de-la-armada-argentina/onuca

Miranda, R. (2003). *Política exterior argentina: Idas y venidas entre 1999 y 2003*. Ediciones PIA.

Miranda, R. (2012). Des-Inserción Argentina. Las Políticas Exteriores De Menem Y Kirchner. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, X*(17), 85-103.

Miranda, R. (2014a). Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos, 59*, 41-67.

Miranda, R. (2014b). Vinculación de cuestiones: La relación de Argentina con Estados Unidos durante su des-endeudamiento. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, 12*, Article 12. https://doi.org/10.30972/rfce.012414

Miranda, R. (2015). El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 13*(22), Article 22.

Miranda, R. (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión Política, 20*(39), 122-142.

Miranda, R. A. (2001). El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina. *Relaciones Internacionales, no. 21*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9877

Miranda, R. A. (2015). Efecto de vecino. El poder de Brasil sobre el regionalismo de Argentina. *Invenio: Revista de investigación académica, 34*, 35-50.

Mishra, A. (2013). Paradigm Shift in UN Peacekeeping in the Post Cold War Era. *Mediterranean Journal of Social Sciences, 4*(9), Article 9.

Missiato, V. A. (2012). *ENTRE A NOVA REPÚBLICA E AS VELHAS AUTONOMIAS: AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NOS GOVERNOS FHC E LULA (1996-2008)* [Tesis de Maestria]. Universidade Estadual Paulista.

Monteleone, C. (2011). The enabling factor: The influence of US-EU cooperation on UN peace operations. *European Security, 20*(2), 265-289. https://doi.org/10.1080/09662839.2011.565053

Montero, A. S., & Vincent, L. (2013). Del «peronismo impuro» al «kirchnerismo puro»: La construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007). *Postdata*, *18*(1), 0-0.

Moon, B. E. (2004). From Seattle and Doha to Cancún: The trade agenda in the new millennium. En B. Hocking & S. McGuire (Eds.), *Trade Politics* (2.ª ed.). Routledge.

Morasso, C. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, *123*, 3-22.

Moravcsik, A. (1994). *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Center for European Studies Working Paper Series #52 Harvard University. http://aei.pitt.edu/9151/1/Moravcsik52.pdf

Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, *51*(4), 513-553. https://doi.org/10.1162/002081897550447

Moravcsik, A. (2003). Liberal International Relations Theory. A Scientific Assessment. En C. Elman & M. F. Elman (Eds.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field* (pp. 159-204). MIT Press.

Morgenfeld, L. (2011). *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)*. Peña Lillo/Ediciones Continente.

Morgenfeld, L. (2012). *Relaciones Peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Capítal Intelectual.

Munck, G. L. (2007). Agendas y estrategiasde investigación en el estudio de la política latinoamericana. *Revista de ciencia política (Santiago)*, *27*(1), 3-21. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000200001

Munhoz, S. J., & Silva, F. C. T. da. (2013). *Brazil - United States relations: XX and XXI centuries*. Editora da Universidade Estadual de Maringá - EDUEM.

Münkler, H. (2005). *The New Wars*. Polity.

Murray, M. (2018). *The Struggle for Recognition in International Relations: Status, Revisionism, and Rising Powers*. Oxford University Press.

Mustapic, A. M. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, *45*(178), 263-280. https://doi.org/10.2307/3655859

Naciones Unidas. (2000a). *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la Naciones Unidas*.

Naciones Unidas. (2008). *Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: Principios y directrices*.

Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. United Nations; United Nations. https://www.un.org/es/about-us/un-charter

Naciones Unidas. (2000b). *Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranya y Sirmia Occidental (UNTAES)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untaes.htm

Naciones Unidas. (2000c). *Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP)*. https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unpredep.htm

Naciones Unidas. (2000d). *Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unprofor.htm

Naciones Unidas. (2000e). *Misión Avanzada de Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/unamic.htm
Naciones Unidas. (2000f). *Misión de Observadores de las Naciones Unidas Uganda-Ruanda (UNOMUR)*. https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unomurbackgr.html#one
Naciones Unidas. (2000g). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/unavemi.htm
Naciones Unidas. (2000h). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM II)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/Unavem2/Unavem2.htm
Naciones Unidas. (2000i). *Operación de la Restauración de la Confianza en Croacia (UNCRO)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/uncro.htm
Naciones Unidas. (2001a). *Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/etimor/etimor.htm
Naciones Unidas. (2001b). *Grupo de Apoyo de la Policía de las Naciones Unidas (UNPSG)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/cropol.htm
Naciones Unidas. (2001c). *Misión de Observación de las Naciones Unidas en Angola (MONUA)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/monua/monua.htm
Naciones Unidas. (2001d). *Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unomil.htm
Naciones Unidas. (2001e). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/unavem3.htm
Naciones Unidas. (2001f). *Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumoz.htm
Naciones Unidas. (2002). *Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka (UNMOP)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmop/index.html
Naciones Unidas. (2003a). *Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC)*. https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/untac.htm
Naciones Unidas. (2003b). *Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onuca.htm
Naciones Unidas. (2003c). *Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH)*. https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unmibh/mandate.html
Naciones Unidas. (2003d). *Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmih.htm
Naciones Unidas. (2003e). *Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/minugua.htm
Naciones Unidas. (2003f). *Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait (UNIKOM)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/unikom/index.html
Naciones Unidas. (2003g). *Misión de Observadores de las Naciones Unidas para el Salvador (ONUSAL)*. https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/onusal.htm
Naciones Unidas. (2003h). *Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/miponuh.htm
Naciones Unidas. (2003i). *Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH)*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untmih.htm

Naciones Unidas. (2004). *Misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil (MINUCI)*. https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/minuci/

Naciones Unidas. (2006). *Misión de Apoyo de las Naciones Unidas a Timor Oriental (UNMISET)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmiset/background.html

Naciones Unidas. (2009). *Mision de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democratica del Congo (MONUC)*. https://peacekeeping.un.org/mission/past/monuc/

Naciones Unidas. (2023a). *Estadísticas*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/data

Naciones Unidas. (2023b). *Fuerza de la ONU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/unficyp

Naciones Unidas. (2023c). *Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (UNIFIL)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/unifil

Naciones Unidas. (2023d). *Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/unisfa

Naciones Unidas. (2023e). *La responsabilidad de proteger*. United Nations; United Nations. https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger

Naciones Unidas. (2023f). *Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/unmik

Naciones Unidas. (2023g). *Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/unmiss

Naciones Unidas. (2023h). *Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/minustah

Naciones Unidas. (2023i). *Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/monusco

Naciones Unidas. (2023j). *Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE)*. UNMEE. https://unmee.unmissions.org/

Naciones Unidas. (2023k). *Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad (MINURCAT)*. MINURCAT. https://minurcat.unmissions.org/

Naciones Unidas. (2023l). *Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/unmil

Naciones Unidas. (2023m). *Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS)*. UNMIS. https://unmis.unmissions.org/

Naciones Unidas. (2023n). *Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/minurso

Naciones Unidas. (2023o). *Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria (UNSMIS)*. United Nations; United Nations. https://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unsmis/index.shtml

Naciones Unidas. (2023p). *Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMIT)*. UNMIT. https://unmit.unmissions.org/

Naciones Unidas. (2023q). *Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/minusca

Naciones Unidas. (2023r). *Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI)*. United Nations Peacekeeping. https://peacekeeping.un.org/en/mission/onuci

Naciones Unidas. (2023s). *Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO)*. Naciones Unidas Mantenimiento de la paz. https://peacekeeping.un.org/es/mission/untso

Naciones Unidas. (2023t). *Troop and police contributors*. United Nations Peacekeeping. https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors

Narodowsky, P., & Merino, G. (2015). La agudización de las tensiones globales: Análisis de la crisis del orden unipolar y los conflictos geoestratégicos desde una perspectiva centro-periferia. *Estudios Socioterritoriales*, *18*, 0-0.

Natanson, J. (2012). *La nueva izquierda: Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, C*. Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.

Neack, L. (1995). UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? *Journal of Peace Research*, *32*(2), 181-196. https://doi.org/10.1177/0022343395032002005

Nemiña, P. L. (2013). Dominación, confrontación y acuerdo: La intervención del FMI en la crisis argentina durante 2002. *Conjuntura Austral*, *4*(19), 11-34. https://doi.org/10.22456/2178-8839.36773

Neves, N. J. D. O., & Fagundes, M. (1993). *Collor, O Artifice Do Caos*. Icone Editora.

Nicolau, J. (2000). Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, *43*, 709-735. https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000400004

Nobre, M., & Freire, V. T. (1998). Política difícil, estabilização imperfeita: Os anos FHC. *Novos Estudos CEBRAP*, *51*, 123-147.

Novaro, M. (2002). La ALIANZA, de la gloria del llano a la debacle del gobierno. En M. Novaro (Ed.), *El derrumbe político: En el ocaso de la convertibilidad* (pp. 31-63). Grupo Editorial Norma.

Nunes, L. L. (2021). Brazil: Impeachment and the Conflicting Relationship between the Dilma Rousseff Government and the National Congress. En R. Herrera (Ed.), *Imperialism and Transitions to Socialism* (Vol. 36, pp. 223-236). Emerald Publishing Limited. https://doi.org/10.1108/S0161-723020210000036013

Nye, J. S. (2003). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. Oxford University Press.

Nye, J. S. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford University Press, USA.

Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*. PublicAffairs.

Obama, B. (2009). *The President's News Conference in Strasbourg*. http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=85959

Obarrio, M. (2003, marzo 28). Una clase sobre la guerra para Duhalde. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/una-clase-sobre-la-guerra-para-duhalde-nid484199/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2002). Informe Brasil N° 50. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2003). Informe Brasil N° 62. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2004a). Informe Brasil N° 130. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2004b). Informe Brasil N° 147. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2004c). Informe Brasil N° 149. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2005). Informe Brasil N° 156. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2007a). Informe Brasil N° 243. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2007b). Informe Brasil N° 257. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2007c). Informe Brasil N° 260. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2007d). Informe Brasil N° 264. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2011a). Informe Brasil N° 11/2011. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2011b). Informe Brasil N° 27/2011. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

ODeFA - Informe Semanal Sul-Americano BRASIL. (2011c). Informe Brasil N° 39/2011. *GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. https://gedes-unesp.org/informes/informe-semanal-brasil-sul-americano-2/

O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad, 128*, 62-87.

O'Halloran, K. (2012). *Rwanda: UNAMIR 1994/1995*. Simon and Schuster.

Okado, G. H. C. (2012). *Política externa e política de defesa: Uma epifania pendente* [Tesis de Maestria, Universidade de Brasília]. https://repositorio.unb.br/handle/10482/12099

Oksamytna, K., & Karlsrud, J. (Eds.). (2020). *United nations peace operations and international relations theory*. Manchester university press.

Oliva, C. V. (2017). Argentina y China. Una relación basada en la continuidad y la profundización de los vínculos. *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, *125*, Article 125. https://doi.org/10.35305/cc.vi125.58

Oliveira, F. de. (1992). *Collor: A falsificação da ira*. Imago Editora.

Oliveira, H. A. de. (2017). *Política Externa Brasileira*. Saraiva Educação S.A.

Oliveira, E. (1994). *De Geisel a Collor: Forças armadas, transição e democracia*. Papirus Editora.

Oman, C. (1994). *Globalization and Regionalization: The Challenge for Developing Countries*. OECD.

OMC. (2015). *Informe del comercio mundial*. WTO Press.

Oosterbaan, S., & van Wijk, J. (2015). Pacifying and integrating the favelas of Rio de Janeiro An evaluation of the impact of the UPP program on favela residents. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, *39*(3), 179-198. https://doi.org/10.1080/01924036.2014.973052

Orair, R., Siqueira, F., & Gobetti, S. (2016). Política fiscal e ciclo econômico: Uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. *XXI Prêmio do Tesouro Nacional*, 41.

Osella, J., & Rodríguez, M. J. (1998). El nuevo aliado extra-OTAN. *Archivos del presente: Revista latinoamericana de temas internacionales*, *4*(15), 143-151.

Osman, M. A. (2018). *The United Nations and Peace Enforcement: Wars, Terrorism and Democracy*. Routledge.

Pagina/12. (2001, septiembre 16). *El gobierno y De la Rúa, dispuestos a acompañar a EE.UU. «En las luchas que sean necesarias»*. https://www.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-16/PAG13.HTM

Palá, A. (1998). Peacekeeping and its Effects on Civil-Military Relations. The Argentine Experience. En J. I. Domínguez (Ed.), *International Security & Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era* (pp. 130-150). University of Pittsburgh Press.

Palermo, V. (1998). Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, *45*, 131-162.

Palermo, V. (2014). *Sal en las heridas: Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea*. Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.

Pampuro, J. (2003, agosto 11). Una nueva política de defensa. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/nueva-politica-defensa_0_SkHg49gx0Fl.html

Pan, C., & Turner, O. (2017). Neoconservatism as discourse: Virtue, power and US foreign policy. *European Journal of International Relations*, *23*(1), 74-96. https://doi.org/10.1177/1354066115623349

Paris, R. (1997). Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*, *22*(2), 54-89. https://doi.org/10.2307/2539367

Paris, R. (2002). International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'. *Review of International Studies*, *28*(4), 637-656. https://doi.org/10.1017/S026021050200637X

Paris, R. (2003). Peacekeeping and the Constraints of Global Culture. *European Journal of International Relations*, *9*(3), 441-473. https://doi.org/10.1177/13540661030093004

Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge University Press.

Paris, R. (2010). Saving liberal peacebuilding. *Review of International Studies*, *36*(2), 337-365. https://doi.org/10.1017/S0260210510000057

Parmaxi, E. (2013). Aggiornamiento y reforma en la política nuclear, de seguridad y defensa, en Alfonsín y Menem. *Reflexiones sobre Política Exterior - IRI/UNLP*, *6*, 95-103.

Pascual, R. F. (2019). Posicionamientos de los gobiernos ante la V Conferencia Ministerial de la OMC de Cancún, 2003. Una mirada desde Argentina. *el@ tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, *17*(68), 36-55.

Passmore, T. J., Shannon, M., & Hart, A. F. (2018). Rallying the troops: Collective action and self-interest in UN peacekeeping contributions. *Journal of Peace Research*, *55*(3), 366-379. https://doi.org/10.1177/0022343317731152

Patriota, A. de A. (2011, enero 2). *Antonio de Aguiar Patriota—Discurso de posse*. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/antonio-de-aguiar-patriota-discurso-de-posse

Peña, F. (2005). La Compleja Red De Cumbres Presidenciales. Reflexiones Sobre La Diplomacia Presidencial Multilateral Y Multiespacial En América Del Sur. *América Latina Hoy*, *40*, 29-47.

Percoco, J. I. (2017a). Evolución de la relación bilateral argentino-chilena: Un breve análisis desde las Medidas de Confianza Mutuas y los estudios de la paz. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, *2*(4), Article 4. https://doi.org/10.35305/prcs.v0i4.335

Percoco, J. I. (2017b). Evolución de la relación bilateral argentino-chilena: Un breve análisis desde las Medidas de Confianza Mutuas y los estudios de la paz. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, *2*(4), Article 4. https://doi.org/10.35305/prcs.v0i4.335

Percoco, J. I. (2021). Braço Forte, ¿Mão Amiga?: Un recorrido por las prácticas de contrainsurgencia del ejército brasileño en Haití y Río de Janeiro. *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, *133*, Article 133. https://doi.org/10.35305/cc.vi133.109

Percoco, J. I. (2022). Estados aportantes de tropas para operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas: Motivaciones, tendencias y perfiles en el Siglo XXI. En G. Rosas Duarte & L. Carvalho (Eds.), *Azul da cor da paz?: Perspectivas e debates sobre as operações de paz da ONU*. (pp. 75-95). PUC - Minas.

Pereira, C., Power, T. J., & Raile, E. (2008). *Coalitional Presidentialism and Side Payments: Explaining the Mensalão Scandal in Brazil*. https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Pereira-42/publication/266572969_Coalitional_Presidentialism_and_Side_Payments_Explaining_the_Mensalao_Scandal_in_Brazil/links/557f82d608aec87640ddfb33/Coalitional-Presidentialism-and-Side-Payments-Explaining-the-Mensalao-Scandal-in-Brazil.pdf

Perelmuter, T., & Poth, C. (2009). Los caminos del conflicto: Una mirada retrospectiva sobre el rol del Estado en el modelo biotecnológico agrario. *Periferias, Revista de Ciencias Sociales*, *17*, 109-139.

Perkins, R., & Neumayer, E. (2008). Extra-territorial interventions in conflict spaces: Explaining the geographies of post-Cold War peacekeeping. *Political Geography*, *27*(8), 895-914. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.11.001

Perry, W., Steinbruner, J., & Carter, Ashton. (1992). *A New Concept of Cooperative Security*. The Brookings Institution.

Petrelli, V., & dos Santos, C. H. (2013). Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural – avanços e limites. En V. Petrelli (Ed.), *Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro* (pp. 17-55). Editora Fundação Perseu Abramo.

Piedrahita Ramírez, L. F. (2015). La soberanía como responsabilidad y los fundamentos del nuevo intervencionismo humanitario. *Estudios de Filosofía*, *51*, 45-74. https://doi.org/10.17533/udea.ef.n51.a04

Pignatta, M. E. (2008). *El caso de la Organización de Estados Americanos a partir de los años noventa*. IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/41051

Pimentel, J. V. de S. (2000). Relações entre o Brasil e a África subsaárica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *43*, 5-23. https://doi.org/10.1590/S0034-73292000000100001

Pinto, P. C. de A. (2000). *Diplomacia e Política de Defesa*. Instituto Rio Branco.

Pinto, P. S. (1996, marzo 7). Um decálogo para reflexão. *Folha de São Paulo, 25*.

Pion-Berlin, D. (1996). Entre la confrontación y la adaptación: Los militares y la política gubernamental en la Argentina democrática. En E. López & D. Pion-Berlin (Eds.), *Democracia y cuestión militar* (pp. 54-67). UNQ.

Pion-Berlin, D. (2001). Civil-Military Circumvention: How Argentine State Institutions Compensate for a Weakened Chain of Command. En D. Pion-Berlin (Ed.), *Civil-military relations in Latin America: New analytical perspectives* (pp. 135-160). University of North Carolina Press.

Portantiero, J. C. (1995). Menemismo y peronismo: Continuidad y ruptura. En A. Boron, M. Mora y Araujo, J. Nun, J. C. Portantiero, & R. Sidicaro (Eds.), *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina* (pp. 101-117). El Cielo por Asalto.

Potash, R. (2003, octubre 26). Los militares ya no son actores políticos. *LA NACION*. https://www.lanacion.com.ar/opinion/los-militares-ya-no-son-actores-politicos-nid539124/

Prados, F. Á. D. (1999). La Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Un nuevo foro de concertación y de cooperación. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, *48*, 107-130.

Principios de Williamsburg. (1995). https://www.resdal.org/Archivo/d00001b8.htm

Proença Júnior, D., & Diniz, E. (1998). *Política de defesa no Brasil: Uma análise crítica*. Edições Humanidades.

Pucciarelli, A., & Castellani, A. (2019). Los años de la Alianza: Transformación de la crisis de acumulación en crisis orgánica. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años de la Alianza: La crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI Editores.

Pugh, M. (2003). Peacekeeping and IR Theory: Phantom of the Opera? *International Peacekeeping*, *10*(4), 104-112. https://doi.org/10.1080/13533310308559351

Pugh, M. (2005). The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective. *International Journal of Peace Studies*, *10*(2), 23-42.

Pugh, M. (2014). Peacekeeping and Critical Theory. En A. J. Bellamy & P. Williams (Eds.), *Peace Operations and Global Order* (pp. 39-58). Routledge.

Quiroga, H. (2011). Ciudadanía y democracia. Problemas de representación en América latina. En I. Cheresky & O. Dabène (Eds.), *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada* (pp. 21-29). CERISciences Po, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Rafanelli, P. (2010). Las relaciones exteriores del gobierno de La Alianza. En A. C. Simonoff, *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo* (pp. 387-398). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). https://doi.org/10.35537/10915/15921

Ramanzini Junior, H. (2010). Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. *Revista Debates*, *4*(2), Article 2. https://doi.org/10.22456/1982-5269.16561

Ramonet, I. (2011). El nuevo sistema-mundo. *Le monde diplomatique*, *192*, 1-2.

Ramos, H. D., & Vaschetto, M. (2015). Preferencias políticas e integración regional: El caso del Partido de los Trabajadores de Brasil (2003-2010). *Postdata*, *20*(2), 0-0.

Ramsbotham, O., & Woodhouse, T. (1999). *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*. Bloomsbury Academic.

Rapoport, M. (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Emecé.

Rapoport, M. (2014). La deuda externa argentina y la soberanía jurídica: Sus razones históricas. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, *22*(43), 00-00.

Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina: (1880-2003)*. Crítica.

Reficco, E. (1996). Política exterior y cultura política: El caso de la democracia argentina (1983-1995). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, *32*, 65-97.

Reficco, E. (1998). Argentina como aliado extra-OTAN de los EE UU: Los factores detrás de la alianza. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, *42*, 79-97.

Reflotan la idea de unificar las áreas de Defensa y Seguridad. (2002, junio 1). *Clarín*.

Reid, M. (2014). *Brazil: The Troubled Rise of a Global Power*. Yale University Press.

Reis da Silva, A. L., & Pérez, J. O. (2019). Lula, Dilma, and Temer: The rise and fall of brazilian foreign policy. *Latin American Perspectives*, *46*(4), 169-185.

Renshon, J. (2016). Status Deficits and War. *International Organization*, *70*(3), 513-550. https://doi.org/10.1017/S0020818316000163

Renshon, J. (2017). *Fighting for Status: Hierarchy and Conflict in World Politics*. Princeton University Press. https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691174495/fighting-for-status

Rey, D. (2004, septiembre 13). *Ministros de Defensa del Mercosur analizan terrorismo*. Plainview Herald. https://www.myplainview.com/news/article/Ministros-de-Defensa-del-Mercosur-analizan-8828318.php

Rezende, L. P. (2013). Uma nova abordagem para o estudo do engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU. *Politica Externa*, *21*(3), 163-176.

Rial, J. A. (2015). *La participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas desde el advenimiento de la Democracia hasta 2011* [Tesis de Maestria]. Universidad Nacional de La Plata.

Richmond, O. (2001). *Maintaining Order, Making Peace*. Palgrave Macmillan UK.

Richmond, O. (2012). *A Post-Liberal Peace*. Routledge.

Richmond, O. (2016). *The Transformation of Peace*. Springer.

Ricupero, R. (2010). À sombra de Charles de Gaulle: Uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos estudos CEBRAP*, 35-58. https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200003

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Springer Science & Business Media.

Ripsman, N. M. (2011, junio 13). *Neoclassical Realism*. Oxford Research Encyclopedia of International Studies. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.36

Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press.

Rocha, D. (2014). Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: Política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, *22*, 77-96. https://doi.org/10.1590/1678-987314225105

Rocha, A. J. R. da. (2009). Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. *e-cadernos CES*, *06*, Article 06. https://doi.org/10.4000/eces.359

Rocha, A. J. R. da. (2011). Militares e política no Brasil. *Texto para discussão (TD), 1670*. https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1166

Rodríguez Giavarini, A. (2000, mayo 30). *Discurso sobre politica exterior argentina*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Rodríguez, S. (2015, febrero 5). Un "salto cualitativo" en la relación. *Pagina/12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-265503-2015-02-05.html

Roma, C. (2006). Organizaciones de partido en Brasil: El PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, *44*. https://doi.org/10.14201/alh.2482

Roodettes, J. M. (2002). *Peacekeeping and the Armed Forces of the Souther Cone: Current trends and future prospects* [Tesis de Maestria]. Naval Postgraduate School.

Rosa, P. (2018). *Neoclassical Realism and the Underdevelopment of China's Nuclear Doctrine*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78640-7_2

Rosales, J. (2003, junio 17). Ratificó la Argentina que no enviará tropas a Irak. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/ratifico-la-argentina-que-no-enviara-tropas-a-irak-nid504436/

Rosenau, J. N. (1964). National Interest. En E. D. Sills (Ed.), *International Encyclopaedia of Social Sciences, Vol. II* (pp. 34-40). SAGE.

Rosencrance, R. (1987). *La expansión en el Estado comercial: Comercio y conquista en el mundo moderno*. Alianza Editorial.

Rossi, I. (2021). El primer fracaso económico de la nueva era democrática: Argentina entre la crisis y la transición democrática (1983-1985). *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, *2*(1), Article 1. https://doi.org/10.51798/sijis.v2i1.65

Russell, R. (1990). Cambio de Gobierno y Política Exterior: Las Primeras Tendencias de la Gestión Peronista. *América Latina/Internacional*, *7*(24), 333-341.

Russell, R. (1992). *El contexto externo de la política exterior argentina: Notas sobre el «Nuevo orden mundial»*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Argentina.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, *104*, 157-180.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2015). La política exterior del kirchnerismo. En C. Gervasoni & E. Peruzzotti (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo* (pp. 235-269). Debate.

Saad-Filho, A., & Morais, L. (2014). Mass protests: Brazilian spring or Brazilian malaise? *Socialist Register*, *50*. https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/20199

Sain, M. (1999). *Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995)*. Universidade Estadual de Campinas.

Sain, M. (2003, octubre 27). *El «Libro Blanco de la Defensa Nacional» en la Argentina. Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio*. VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), Santiago de Chile.

Sain, M. F. (2002). Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina Democrática. *Desarrollo Económico*, *42*(166), 263-283. https://doi.org/10.2307/3455943

Saint-Pierre, H. L., & Winand, É. (2003). A questao da defesa e as forcas armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula. *Estudos Político Militares*, 107-126.

Saliba, A. T., Lopes, D. B., & Vieira, P. (2015). Brazil's Rendition of the «Responsibility to Protect» Doctrine: Promising or Stillborn Diplomatic Proposal? *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, *3*(2), Article 2. https://doi.org/10.25160/bjbs.v3i2.19881

Sallum Jr., B. (1997). Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 11-31. https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000100003

Sallum Jr, B. (2021). O governo Itamar e a democracia de 1988. *Sociologia & Antropologia*, *11*, 279-303. https://doi.org/10.1590/2238-38752021v11111

Saltzman, I. Z. (2015). Growing Pains: Neoclassical Realism and Japan's Security Policy Emancipation. *Contemporary Security Policy*, *36*(3), 498-527. https://doi.org/10.1080/13523260.2015.1091574

Samuels, D. (2004). From socialism to social democracy party organization and the transformation of the workers' party in Brazil. *Comparative Political Studies*, *37*(9), 999-1024. https://doi.org/10.1177/0010414004268856

Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos & J. A. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur* (pp. 88-134).

Sanchez, L. E. (2013). *Condicionantes internos de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999-2003)* [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de La Plata.

Santarcángelo, J., & Padín, J. M. (2022). Endeudamiento en Argentina: Crisis, factores estructurales y condicionantes de largo plazo (2001-2021). *Realidad Económica*, *52*(351), Article 351.

Santoro, D., & Braslavsky, G. (2002, marzo 3). Duhalde le asignó una nueva misión a las Fuerzas Armadas. *Clarín*.

Sartori, G. (1999). Comparación y método comparativo. En G. Sartori & L. Morlino (Eds.), *La Comparación en las Ciencias Sociales* (pp. 29-49). Alianza Editorial.

Scheetz, T. (2002). El presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de Análisis. *Security and Defense Studies Review*, *2*, 46-65.

Schieder, S. (2014). New Liberalism. En S. Schieder & M. Spindler (Eds.), *Theories of international relations*. Routledge.

Schneider, B. R. (1991). Brazil under Collor: Anatomy of a Crisis. *World Policy Journal*, *8*(2), 321-347.

Schorr, M., & Wainer, A. (2005). Argentina: ¿muerte y resurrección? Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del «Modelo de los Noventa» al del «dolar alto». *Realidad Económica*, *211*.

Schulz, J. S. (2022). Crisis sistémica del orden mundial, transición hegemónica y nuevos actores en el escenario global. *Cuadernos de Nuestra América*, *3*, 34-50.

Schurman, D., & Veiras, N. (2002, mayo 7). El gobierno a solas con militares. *Pagina/12*.

Schutte, G. R. (2012). Neodesenvolvimentismo e a Busca De Uma Nova Inserção Internacional. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, *1*(2), Article 2. https://doi.org/10.22456/2238-6912.30520

Secco, L. (2011). *História do PT, 1978-2010*. Atelie Editorial.

Segal, D. R. (1995). Five Phases of United Nations Peacekeeping: An Evolutionary Typology. *Journal of Political & Military Sociology*, *23*(1), 65-79.

Según el Gobierno, no hay malestar en las FF.AA. (2003, julio 28). *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/politica/segun-el-gobierno-no-hay-malestar-en-las-ffaa-nid514829/

Sepúlveda, I. (2009). *La creación de la Unión Suramericana de Naciones en el marco de la seguridad y la defensa* (Documentos de seguridad y defensa). Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional, Madrid (CESEDEN).

Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Icaria - Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Serbin, A., & Serbin Pont, A. (2015). Brazils Responsibility while Protecting: A failed attempt of Global South norm innovation? *Pensamiento Propio*, *41*(20), 171-192.

Shimizu, H., & Sandler, T. (2002). Peacekeeping and Burden-sharing, 1994-2000. *Journal of Peace Research*, *39*(6), 651-668. https://doi.org/10.1177/0022343302039006001

Sicsú, J., de Paula, L. F., & Michel, R. (2005). *Novo-desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com eqüidade social*. Fundação Konrad Adenauder Stiftung.

Sil, R., & Katzenstein, P. J. (2010). *Beyond paradigms: Analytic eclecticism in the study of world politics*. Palgrave Macmillan.

Silva, A. de M. (1999). A política externa em transição: Rumo a um novo paradigma. *Net Work*, *8*(3), 6.

Silva, V. L. C. da. (2016). *Cambios y continuidades de la política exterior argentina hacia Brasil durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015): El impacto del acercamiento de Argentina a Venezuela* [doctoralThesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales]. http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/9400

Simonoff, A. (2007). La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos. En N. E. Consani, A. Sepúlveda, & Z. Zeraoui (Eds.), *Transitando los inicios del siglo XXI: las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México* (pp. 69-95). Grupo Editor Latinoamericano.

Simonoff, A. (2010). Regularidades de la política exterior de Nestor Kirchner (2003-2007). En A. C. Simonoff, *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo* (pp. 407-433). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). https://doi.org/10.35537/10915/15921

Simonoff, A. C. (2005). Envío de tropas y política exterior argentina (1989-2005). *Relaciones Internacionales, no. 28*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9790

Simonoff, A. C. (2010). *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). https://doi.org/10.35537/10915/15921

Simonoff, A. C. (2012, noviembre). *Seis claves explicativas para la política exterior argentina durante el primer mandato de Cristina F*. VI Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2012). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40986

Simonoff, A., Surasky, J., & Rial, J. A. (2010). *Análisis de los lineamientos de la política exterior argentina reciente, a través de la cooperación regional y la agenda de seguridad durante el gobierno de Néstor Kirchner*. IRI - UNLP.

Singer, A. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos CEBRAP*, 83-102. https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004

Singer, A. (2015). Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos estudos CEBRAP*, 39-67. https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500020004

Singer, A., & Loureiro, I. (2017). *As contradições do lulismo: A que ponto chegamos?* Boitempo Editorial.

Slipak, A. (2015). Argentina y el debate sobre el modelo productivo: La encrucijada de la reprimarización y las nuevas formas de dependencia. En M. Svampa (Ed.), *El Desarrollo en cuestión. Actores, disputas y modelos de desarrollo en la Argentina Contemporánea* (pp. 39-66). Ediciones UNGS - Universidad Nacional General Sarmiento.

Snyder, J. (1990). Averting Anarchy in the New Europe. *International Security*, *14*(4), 5-41. https://doi.org/10.1162/isec.14.4.5

Soares Alsina Jr., J. P. (2003). A síntese imperfeita: Articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *46*, 53-86. https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003

Soilbenzon, M. F., & Crilchuk, G. (2010). El neoliberalismo y el realismo periferico. En A. C. Simonoff, *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*

(pp. 359-385). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). https://doi.org/10.35537/10915/15921

Soprano, G. (2016, marzo 18). ¿Qué hacer con la defensa nacional? *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/hacer-defensa-nacional_0_N1hL6lNTe.html

Soprano, G. F. (2014). *Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI*. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP (La Plata, 2014). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54978

Sotomayor Velázquez, A. C. (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: Avances, agendas y retos. *Política y gobierno*, *15*(1), 159-179.

Sotomayor Velázquez, A. C. (2010a). Peacekeeping Effects in South America: Common Experiences and Divergent Effects on Civil–Military Relations. *International Peacekeeping*, *17*(5), 629-643. https://doi.org/10.1080/13533312.2010.516946

Sotomayor Velázquez, A. C. (2010b). Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations. *Security Studies*, *19*(1), 160-195. https://doi.org/10.1080/09636410903546822

Souto Zabaleta, M. (2004). *El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999)*. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización - Universidad del CEMA.

Souza, L. A. F. de. (2015). Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. *Sociedade e Estado*, *30*, 207-223. https://doi.org/10.1590/S0102-69922015000100012

Souza, T. A. F. (2016). As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. *Carta Internacional*, *11*(3), Article 3. https://doi.org/10.21530/ci.v11n3.2016.485

Strange, S. (1995). The Defective State. *Daedalus*, *124*(2), 55-74.

Stuhldreher, A. (2015). Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995). *Perfiles Latinoamericanos*, *10*(22). https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/283

Sueiro, S. (2014). *La estabilidad en lo inestable: Hacia una política exterior argentina de reconocimiento de estados (1945-2012)* [Tesis de Maestria, Universidad de San Andrés]. http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/10983

Sujarchuk, F. A. (2016). *Sistema de creencias y política exterior argentina: Un análisis de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)* [Tesis de Licenciatura]. Universidad Torcuato Di Tella.

Svampa, M. (2016). América Latina: Fin de ciclo y populismos de alta intensidad. En E. Gómez Campelo & M. A. Cifuentes García (Eds.), *Nuevas concepciones sobre el desarrollo en América Latina. Elementos para el debate desde los movimientos sociales y la universidad* (pp. 63-76). Servicio de Publicaciones e Imagen Institucional. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5779172

Taliaferro, J. W., Lobell, S. E., & Ripsman, N. M. (2009). Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. E. Lobell, N. M. Ripsman, & J. W. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (pp. 1-41). Cambridge University Press.

Talmadge, C. (2007). Deterring a Nuclear 9/11. *The Washington Quarterly*, *30*(2), 21-34. https://doi.org/10.1162/wash.2007.30.2.21

Tardy, T. (2019). The European Union and UN Peace Operations: What Global–Regional Peace and Security Partnership? En C. de Coning & M. Peter (Eds.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order* (pp. 231-251). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-99106-1_12

Teixeira, R. A., & Pinto, E. C. (2012). A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: Dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, *21*, 909-941. https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009

Thakur, R. (1980). Peacekeeping and foreign policy: Canada, India and the International Commission in Vietnam, 1954–1965*. *Review of International Studies*, *6*(2), 125-153. https://doi.org/10.1017/S0260210500114974

Thakur, R. (2016). The Responsibility to Protect at 15. *International Affairs*, *92*(2), 415-434. https://doi.org/10.1111/1468-2346.12557

The Group of 77. (2023). *About the Group of 77*. http://www.g77.org/doc/index.html#aim

The White House. (1995). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1995.pdf

Tian, H. (2016). The BRICS and the G20. *China & World Economy*, *24*(4), 111-126. https://doi.org/10.1111/cwe.12170

Tible, J. (2013). ¿Una nueva clase media en Brasil?: El lulismo como fenómeno político-social. *Nueva sociedad*, *243*, 4-17.

Tini, N. (2011). El proceso de percepción en la política exterior argentina (2003-2009). En R. Miranda (Ed.), *Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina* (pp. 77-112). Ediciones PIA.

Toje, A. (2008). *America, the EU and Strategic Culture: Renegotiating the Transatlantic Bargain*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203929704

Tonon de Toscano, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en Ciencia Política y Ciencias Sociales: Diseño y desarrollo de una tesis doctoral. *Kairos: Revista de temas sociales*, *27*, 7.

Torres, M. A. (2010a). El entorno sudamericano y su significado en la política exterior de los gobiernos de Duhalde y Kirchner. *Âmbito Jurídico*, *74*, 1-12.

Torres, M. A. (2013). Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner. *Ciencia Política*, *8*(15), Article 15.

Torres, M. A. (2010b, noviembre 24). *Los Rasgos Principales de la Política Exterior de la Alianza* [Pönencia]. V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.

Tripodi, P., & Villar, A. (2005). Haití: La encrucijada de una intervención latinoamericana. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, *19*(1), 17-35.

UCR-FREPASO. (1998). *Carta a los argentinos*. http://www.historiaydoctrinadelaucr.com/2011/07/ucr-frepaso-carta-los-argentinos-10-de.html

Ugarte, J. M. (2002). *El Rol de las Fuerzas armadas y las situaciones de crisis política, económica y social*. Instituto de Estudios sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO); Senado de la Nación (Argentina).

Ugarte, J. M. (2016). Relaciones civiles/militares en Argentina, Brasil y Chile: Progresos, hechos y dificultades subsistentes. *Estudios en Seguridad y Defensa*, *11*(22), Article 22. https://doi.org/10.25062/1900-8325.207

Ugarte, J. M. (2022). La política de defensa argentina: Concepciones opuestas, falta de rumbo. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, *7*(14), Article 14. https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.660

Ugarte, J. M. (2013, noviembre 11). *La política de defensa argentina actual: Del fortalecimiento normativo e institucional a la construcción de una capacidad de defensa eficaz en el marco de la cooperación regional*. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. «Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales» (La Plata). http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30914

UNASUR. (2008). *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano*. https://docplayer.es/79720687-Estatuto-del-consejo-de-defensa-suramericano.html

Uziel, E. (2010). *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz ea inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Fundação Alexandre de Gusmão.

Uziel, E., & Vargas, J. (2015). *Twenty Years Wandering (but Not in the Desert): Brazil's 1967-1989 Absence from UN Peacekeeping*. https://papers.ssrn.com/abstract=3047073

Uzonyi, G. (2015). Refugee flows and state contributions to post-Cold War UN peacekeeping missions. *Journal of Peace Research*, *52*(6), 743-757. https://doi.org/10.1177/0022343315574353

Vadell, J. (2019). La iniciativa BRICS y China: Entre la emergencia y la irrelevancia. *Nova Economia*, *29*, 401-428. https://doi.org/10.1590/0103-6351/5410

Vadell, J., Araújo, R., & Cerqueira César, G. de. (2016). China y la nueva ofensiva financiera en América Latina: Los acuerdos con Argentina. En G. Lechini de Alvarez & C. Giaccaglia (Eds.), *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: Perspectivas desde el Sur Global* (pp. 175-192). UNR Editora.

Val, M. E. (2017). El accionar de los «fondos buitre»: Una caracterización a partir del conflicto con la República Argentina. *Relaciones internacionales*, *26*(52), 163-180.

Valença, M. M., & Carvalho, G. (2014). Soft Power, Hard Aspirations: The Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, *8*, 66-94. https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100021

Valenzuela, E. R. (2016). *El rol de Estados Unidos de América en la reestructuración de deuda soberana Argentina.* [Articulo presentado como requisito para la obtención del título de Especialista en Relaciones Internacionales]. Universidad de Brasília.

Varesi, G. Á. (2014). El gobierno de Eduardo Duhalde: Hegemonía y acumulación en el inicio de la Argentina posconvertibilidad, 2002-2003. *Papeles de trabajo*, *8, n.º 14*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/89405

Vaz, A. C. (2006). O Brasil e o sistema interamericano: Dos anos 1990 até o presente. En H. Altemani & A. C. Lessa (Eds.), *Relações internacionais do Brasil: Temas e agendas*. Saraiva.

Vaz, A. C., Fuccille, A., & Rezende, L. P. (2018). UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *60*. https://doi.org/10.1590/0034-7329201700212

Vega, A. (1997, agosto). Los alcances de la Alianza Extra OTAN bajo la óptica de Defensa. *La Nación*.

Verbitsky, H. (2002, junio 9). La prámide verdeazul. *Pagina/12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-6066-2002-06-09.html

Viegas Filho, J. (2003). *Intervenção do Senhor Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na VI Reunião dos Ministros da Defesa dos Países de Língua Portuguesa em São Tomé e Príncipe*.

Vieira de Jesus, D. S. (2014). The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, *2*(1), 19-42.

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, *29*, 273-335. https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2011). *A política externa brasileira: A busca da autonomia, de Sarney a Lula*. Editora UNESP.

Vigevani, T., & Ramanzini Júnior, H. (2014). Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, *57*, 517-552. https://doi.org/10.1590/0011-5258201415

Vignolles, P. (2003). El Valor de las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior: Argentina en misiones de paz y coaliciones militares. *Security and Defense Studies Review*, *2*(2), 143-188.

Villa, R. D., & Viana, M. T. (2008). Política exterior brasileña: Nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, *28*(2), Article 2.

Visentini, P. F. (2013). Itamaraty: Crise na política externa ou disputa interna. *Jornal da Universidade, Porto Alegre/Brasil, novembro*, 10.

Wainer, A. G. (2016). ¿El populismo imposible?: Economía y política en la Argentina reciente. *Épocas*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/91186

Webber, M., & Smith, M. J. (2002). Problems and Issues in Foreign Policy Analysis. En M. Webber & M. J. Smith (Eds.), *Foreign Policy In A Transformed World* (pp. 7-27). Routledge.

Wehner, L. (2011). Roles and actions of leadership: Brazil and the South American others. En *Regional Powers and Regional Orders*. Routledge.

Weinlich, S. (2014). *The UN Secretariat's Influence on the Evolution of Peacekeeping*.

Weldes, J. (1996). Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, *2*(3), 275-318. https://doi.org/10.1177/1354066196002003001

Weldes, J. (1999). *Constructing national interests: The United States and the Cuban missile crisis*. Univ. of Minnesota Press.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder. *Relaciones Internacionales*, *1*, Article 1.

Weyland, K. (1993). The Rise and Fall of President Collar and its Impact on Brazilian Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, *35*(1), 1-38. https://doi.org/10.2307/166101

Weyland, K. (1999). Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics*, *31*(4), 379-401. https://doi.org/10.2307/422236

Williams, P. (2010). Lições aprendidas com as operações de paz em África. *Centro de Estudos Estratégicos de África*, *3*, 1-9.

Winand, É., & Saint-Pierre, H. L. (2008). *A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil*. São Paulo, SP, Brasil: Gedes.

Wohlforth, W. C. (2009). Unipolarity, Status Competition, and Great Power War. *World Politics*, *61*(1), 28-57. https://doi.org/10.1017/S0043887109000021

Wohlforth, W. C., de Carvalho, B., Leira, H., & Neumann, I. B. (2018). Moral authority and status in International Relations: Good states and the social dimension of status seeking. *Review of International Studies*, *44*(3), 526-546. https://doi.org/10.1017/S0260210517000560

Worboys, K. J. (2007). The Traumatic Journey from Dictatorship to Democracy: Peacekeeping Operations and Civil-Military Relations in Argentina, 1989-1999. *Armed Forces & Society*, *33*(2), 149-168. https://doi.org/10.1177/0095327X05283843

Zajac, J. (2020). Presencia de Gendarmería Nacional Argentina y sus efectos para las y los jóvenes de barrios informales de Buenos Aires. *Revista nuestrAmérica*, *8*(15), 161-189.

Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. Allen Lane.

Zakaria, F. (2012, enero 19). Inside Obama's World: The President talks to TIME About the Changing Nature of American Power. *Time*.

Zaverucha, J. (1994). *Rumor de sabres: Controle civil ou tutela militar? : estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha*. Editora Atica.

Zaverucha, J. (2005). A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, *25*, 107-121.

Zaverucha, J. (1998). Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerrogativas Militares (1985-1998). *Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer Hilton House Hotel*.

Zelaznik, J. (2016). Las coaliciones kirchneristas. En A. Malamud & M. de Luca, *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 95-104). EUDEBA.

Zícari, J. (2018). Liderazgo fuerte, partido débil: Ascenso y rápida desaparición política de Chacho Álvarez y del Frepaso en la Argentina. *Naveg@mérica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*, *21*, Article 21. https://revistas.um.es/navegamerica/article/view/344301

Zilla, C. (2017). Brazil's foreign policy under Lula. *SWP Research Papers*, Article RP 2/2017. https://ideas.repec.org//p/zbw/swprps/rp22017.html