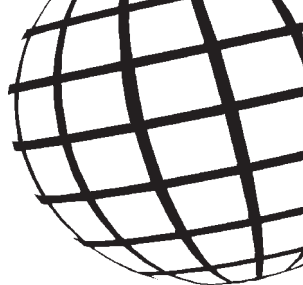




# Estudios



# Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional\*



**Marina Vitelli\*\***

## **Resumen:**

Mientras algunos análisis explican la creación del Consejo de Defensa Sudamericano privilegiando variables vinculadas a los factores de poder, tales como la estrategia de liderazgo regional brasileña, el presente trabajo pone de relieve un factor de tipo ideacional. Desde nuestro análisis argumentamos que una red de expertos y actores políticos argentinos, una comunidad epistémica, protagonizó durante los años 80 y 90 un proceso de innovación respecto a las ideas sobre seguridad regional y defensa nacional, difundiendo su pensamiento hacia Brasil y el resto del Cono Sur. Luego de formular el marco conceptual, el trabajo describe esta comunidad epistémica y se rastrea la evolución de la idea de seguridad regional como precursora del CDS.

## **Abstract:**

While some analysis explain the creation of the South American Defense Council on the basis of power related variables, such as the Brazilian regional leadership strategy, in this article we underline an ideational factor. From our point of view we argue that a network of Argentinean defense experts and political actors, an epistemic community, were the leading agents of an innovation process as regards the ideas concerning regional security and national defense during the 80s and 90s, diffusing their thinking to Brazil and the rest of the Southern Cone. After laying out the conceptual framework, the article describes the aforementioned epistemic community and tracks down the evolution of the idea of regional security as an antecedent of the SADC.

## **Palabras clave:**

Comunidades epistémicas – Política de defensa argentina – Seguridad regional

## **Keywords:**

Epistemic communities – Argentinean Defense Policy – Regional Security

\* Fecha de recepción: 28 de abril de 2014 – Fecha de aprobación: 09 de marzo de 2015.

\*\* Doctora en Relaciones Internacionales, FCPOLIT– RRII, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Profesora Jefe de Trabajos Prácticos de Teoría de las Relaciones Internacionales, FCPOLIT– RRII de la UNR.

## Introducción

No son pocos los análisis que destacan los avances logrados desde la re-democratización por parte de los países de América del Sur en materia de cooperación y diálogo político sobre temas relacionados con la seguridad regional. Aun reconociendo los desafíos pendientes y los obstáculos a resolver, suele destacarse que la región constituye un proyecto alentador de constitución de una zona de paz (Kakowicz, 1998), de una comunidad de seguridad (Flemes y Nolte, 2011; Hurrell, 1998), e incluso se vislumbra la conformación de una nueva identidad regional de la defensa (Battaglino, 2011)

En este marco de progresiva apuesta por reemplazar las antiguas lógicas de la desconfianza y la competencia militar, la creación a fines de 2008 del Consejo de Defensa Sudamericano de la UANSUR (CDS) constituye el momento de institucionalización a nivel regional de las medidas de cooperación en temas de defensa que se venían ensayando. Lejos de significar la culminación de las diferencias estratégicas entre los Estados, implica, no obstante, la posibilidad de continuar de manera institucionalizada los esfuerzos realizados hasta el momento.

En este proceso de construcción de un sistema regional en materia de defensa, Argentina ha sido quizás la principal impulsora de los mecanismos de cooperación y diálogo político, tanto bilaterales como subregionales. A su vez, en virtud de las reformas normativas e institucionales realizadas desde 1983, el país es considerado un referente en materia de esfuerzos por conseguir la conducción política de sus fuerzas armadas.

No obstante esto, la creación del CDS ha sido fundamentalmente analizada desde la perspectiva de la política exterior brasileña, en el marco de la creciente asimetría de poder que existe a su favor, así como a la luz de la ambivalencia regional de la política exterior de este país (Spektor, 2010). Desde este punto de vista se sostiene que la iniciativa respondió a consideraciones relacionadas con estrategias brasileñas de incremento de la influencia regional en temas de defensa y seguridad, así como una política de control de daños y prevención de una potencial intervención norteamericana en la región a raíz de la creciente conflictividad andina y amazónica. En este contexto, la inclusión de la defensa en la concertación sudamericana se podría entender como un desafío para la política exterior argentina en tanto significaría la consolidación de un área más de vinculación estrecha con Brasil en el marco de una relación asimétrica que resulta insatisfactoria porque este país hace un uso puramente instrumental de las iniciativas de integración.

Esta interpretación es una forma de entender la cooperación como un fenómeno determinado fundamentalmente por las relaciones de poder. El CDS sería entonces una iniciativa perteneciente a la estrategia de influencia regional de un Brasil poderoso, aceptada pasivamente por una Argentina debilitada desde un lugar de subordinación y mero acompañamiento. Esta interpretación es propia de aquellas perspectivas teóricas que consideran que la política exterior está determinada preponderantemente por la lógica del interés nacional en términos de poder, sea en virtud de la estructura anárquica del sistema internacional o la naturaleza humana. Estas formulaciones tienen una concepción ya dada del interés nacional de los Estados, razón por la cual desatienden otras variables que podrían influir sobre las preferencias de los Estados, como las identidades, la política doméstica, los actores no tradicionales y las normas e instituciones.

Esta lectura no toma en cuenta la trayectoria del pensamiento argentino sobre seguridad regional que está detrás de los acuerdos alcanzados, tanto a nivel bilateral como regional. Lo que es más, estos avances, como los mecanismos de diálogo político, las medidas de fomento de la confianza y las declaraciones de zona de paz, fueron posibles en parte importante por la acción de un grupo de actores argentinos que desde la vuelta de la democracia en 1983 trabajaron desde dentro y fuera del sistema político para reformular el pensamiento estratégico nacional, y como parte de éste, la concepción sobre la seguridad regional. Militares, funcionarios, legisladores y sus asesores, así como intelectuales y académicos constituyeron actores protagónicos del cambio de percepciones y estrategias en materia de política de defensa, tanto en su dimensión interna como externa.

En función de esto en el presente trabajo argumentamos que una lectura completa de los factores que intervinieron en la creación del CDS debe dar cuenta de la reformulación de la política de defensa argentina, tanto a nivel normativo cuanto doctrinario, un proceso político que estuvo influenciado por la acción de lo que analizamos como una *comunidad epistémica*, al interior de la cual se dio la innovación de aquellos entendimientos sobre la identidad estratégica argentina que fueron seleccionados políticamente. Una de las ideas sobre las cuales innovó este grupo fue la cooperación regional en materia de defensa. Luego de formular el marco conceptual, señalaremos cuáles fueron los principales actores y las iniciativas más salientes de esta comunidad epistémica de la defensa argentina, para luego rastrear algunas ideas clave que hicieron a la evolución de la concepción de la seguridad regional como precursora del CDS.

## Conocimiento y política: las comunidades epistémicas en la política internacional

El recurso a los elementos ideacionales como variables que intervienen en la determinación de la política exterior ha ido en aumento en los últimos treinta años, durante los cuales se han multiplicado los análisis alrededor de los sistemas de creencias (Goldstein y Keohane, 1986), las percepciones (Jervis, 1976), las normas, las instituciones, las identidades, la cultura (Katzenstein, 1996) y los discursos (Larsen, 1997). El esquema conceptual sobre las *comunidades epistémicas* es un ejemplo de marco de análisis que enfatiza los elementos ideacionales, una formulación estrechamente ligada a la perspectiva constructivista (Wendt, 1999; Katzenstein, 1996; Adler 2005; Finnemore, 1996).<sup>1</sup> Este marco conceptual surgió como un enfoque alternativo frente a aquellos que privilegiaban las variables sistémicas como las determinantes del comportamiento de los Estados en los regímenes internacionales, y aquellos que entendían que las variables domésticas constituían los principales condicionantes de la acción estatal en las instituciones. Frente a esto, autores como Peter Haas y Emanuel Adler exploraron la posibilidad de que los actores gubernamentales “aprendieran nuevos patrones de razonamiento y pudieran en consecuencia comenzar a perseguir nuevos intereses estatales” (Haas, 1992:2). Tal como explica Haas en la introducción al volumen especial de la revista *International Organization*, a partir de estudios centrados en este interrogante concluyeron que “la manera en que los Estados identifican sus intereses y reconocen la amplitud de acciones consideradas apropiadas en áreas de cuestiones de formulación de políticas es una función de la manera en que los decisores entienden los problemas o de la forma en que estos son representados por parte de quienes los asesoran, bajo condiciones de incertidumbre”. En función de esto, propusieron un enfoque centrado en “el rol jugado por las redes de expertos en la articulación de las relaciones de causa-efecto vinculadas a problemas complejos, que ayudan a los Estados a identificar sus intereses, enmarcar las cuestiones para el debate colectivo, proponer políticas específicas e identificar los puntos de negociación destacados” (Haas, 1992: 2). De esta manera, el enfoque se construyó alrededor de dos factores fundamentales: por un lado, el peso explicativo que adque-

---

<sup>1</sup> No obstante esto, podría decirse que la variable ideacional no es patrimonio de ninguna teoría en particular, aunque ciertamente la perspectiva que más claramente sostiene la importancia de estos elementos es el constructivismo.

ren los elementos ideacionales por sobre los determinantes materiales, y, por otro lado, la interrelación entre el nivel doméstico y el internacional.

Según la define Haas, una comunidad epistémica es “una red de profesionales que posee reconocida *expertise* y competencia sobre un tema determinado y que reclama autoridad sobre un conocimiento que es relevante para la formulación de políticas vinculadas a ese tema o campo” (1992:3). El concepto se planteaba para dar cuenta de la creciente participación de expertos en la formulación de políticas domésticas con repercusión internacional en un contexto sistémico marcado por la incertidumbre respecto a los impactos de las decisiones estatales, producto de la interdependencia y la creciente complejidad de las cuestiones, tales como el control de armas estratégicas, la protección de la capa de ozono y la regulación financiera internacional. Estos temas, en virtud de su alta tecnicidad, hacían imprescindible para los decisores recurrir a expertos para el asesoramiento previo a la formulación de políticas. Pero si bien el nivel técnico de las cuestiones marcó los orígenes de este marco conceptual, el mismo no sólo se aplica a investigaciones sobre la influencia de los científicos o los académicos en la política exterior y los regímenes internacionales. Más que el tipo de conocimiento que condiciona la decisión política o la pertenencia institucional de los actores, el marco de las comunidades epistémicas apunta a comprender que la reflexión, la discusión de teorías y resultados, las propuestas de acción en base a estos elementos y la selección política de esas teorías constituyen prácticas de formación de intereses en la definición de la política exterior emprendidas por un conjunto de actores, que pueden ser parte de la academia o no.

Esto implica también que los miembros de una comunidad epistémica no necesariamente tienen la misma profesión, y mucho menos que pertenecen a la comunidad académica, una confusión usual en relación a este concepto. La aclaración es necesaria para advertir que este trabajo no es un análisis sobre la influencia de los académicos sobre la política argentina con respecto a la seguridad regional, sino sobre el rol de una comunidad de actores en la formulación de entendimientos sobre el interés nacional en el área de la defensa que protagonizó actividades de diálogo, reflexión y cabildeo político sobre la cuestión. Esto hace que lo crucial no sea la profesión de los actores sino la participación en un grupo organizado alrededor de un cuerpo de ideas con el propósito de influir sobre las políticas estatales. De hecho, en Argentina esta comunidad epistémica estuvo conformada por legisladores, asesores parlamentarios, militares en servicio y retirados, académicos y funcionarios del ministerio de Defensa.

Según lo elaborado por Haas (1992), estos expertos son consultados por los actores gubernamentales, los cuales seleccionan políticamente los entendimientos a los que arribaron colectivamente los miembros de este grupo. En nuestro caso, la comunidad epistémica identificada constituye un grupo originariamente anclado en el sistema político, no obstante lo cual, reafirmamos la validez del marco conceptual para nuestro trabajo ya que el énfasis está puesto en la influencia de un grupo de actores sobre la formación de los intereses de la política exterior de defensa a partir del pensamiento estratégico que generaron y la difusión internacional del mismo. De hecho, según explican Adler y Haas, “el aprendizaje es un proceso que tiene más que ver con la política que con la ciencia” (1992: 370).

En términos analíticos, la comunidad epistémica comparte una serie de elementos. En principio, las actividades de investigación y reflexión dan lugar a un corpus de *creencias causales* y *creencias sobre principios*. Las primeras son de tipo analítico, producto del conocimiento generado en relación con las problemáticas del dominio de la comunidad, en este caso la política de defensa argentina, ideas que sirven para “elucidar las múltiples vinculaciones entre acciones de política y resultados deseados”. Por su parte, las segundas son de tipo normativo y “proveen una base lógica fundada en valores para la acción social de los miembros” (Haas, 1992: 3).

Por otro lado, la comunidad epistémica funciona sobre la base de un conjunto de *criterios de validez*, esto es, aquellos supuestos metodológicos que aquella define de modo intersubjetivo e interno, por medio del cual se arriba a un consenso respecto a las maneras apropiadas en las que se origina y desarrolla el conocimiento común. Finalmente, la comunidad epistémica se caracteriza por compartir una meta, un propósito relacionado con la acción. Haas lo describe como “un conjunto de prácticas asociadas a una serie de problemas hacia los cuales se enfoca la competencia de la comunidad”, valorado como un aporte a la mejora del bienestar social (Haas, 1992: 3). Para lograr distinguir a la comunidad epistémica de otro tipo de grupos, como las profesiones, los grupos de interés y las agencias burocráticas, resulta necesario identificar la totalidad de los cuatro elementos. Estos nos permiten conocer quiénes fueron los miembros de la comunidad, cómo se fue modificando la composición del grupo, cuál fue la trayectoria de los mismos desde y hacia otros órganos de gobierno u otras instituciones y quiénes fueron los más influyentes, entre otras cuestiones relevantes.

Una vez identificada la comunidad epistémica, para establecer su participación en la formulación de la política de defensa en lo que hace a la



seguridad regional resultan de utilidad las cinco variables del marco de investigación que propone Adler (1992: 104– 105). En primer lugar, dentro del nivel doméstico del análisis se identifican las *unidades de variación*, esto es, aquellos conjuntos de entendimientos, valores, visiones sobre una temática o problema de políticas que van surgiendo en la comunidad. A partir de esta puesta en cuestión del pensamiento establecido, las comunidades epistémicas protagonizan la *innovación*, esto es, procesos por los cuales las comunidades intelectuales “empaquetan” esas unidades de variaciones y de este modo crean un entendimiento colectivo sobre el tema en cuestión (Adler, 1992: 104). En ocasiones esto supone, más que el surgimiento de conocimiento nuevo, la resignificación del pensamiento tradicional a partir de nuevas combinaciones de ideas preexistentes (Adler, 1992: 123). Algunos ejemplos de los procesos mencionados son la organización y participación en eventos de diálogo y reflexión gubernamentales y no gubernamentales, la publicación de documentos y la creación de organizaciones.

Este pensamiento novedoso es objeto de *selección* por parte del poder político. Los decisores traducen en políticas concretas aquellas ideas de la comunidad epistémica que pasaron la prueba de los intereses del poder político al igual que los filtros de la dinámica de la política doméstica. La comunidad epistémica, por su parte, logra influir mediante una actividad de lobby, de persuasión sobre la validez de sus ideas (Adler, 1992: 124).<sup>2</sup>

En el nivel externo de su actuación, las comunidades epistémicas se involucran en la *difusión*, es decir, la transmisión de las expectativas, los valores y otros tipos de ideas hacia otras naciones, tanto por medios directos (propuestas de negociación, encuentros cumbres, conferencias técnicas y foros científicos) como indirectos (declaraciones, debates, audiencias legislativas, partes de prensa y publicaciones académicas). Finalmente, las *unidades de modificación efectiva* relevan cómo las ideas a las que dio lugar la comunidad epistémica y que el poder político doméstico seleccionó, a partir de la difusión internacional o bilateral se corporizaron en acuerdos, mecanismos e instituciones de cooperación entre dos o más Estados (Adler, 1992: 104).

A continuación utilizaremos algunas de estas variables, al igual que los

---

<sup>2</sup> Algunos indicadores de la influencia de la comunidad epistémica en las decisiones políticas pueden verse en la redacción de proyectos de ley, la participación en organismos gubernamentales, la redacción de discursos políticos, la creación de agencias gubernamentales sobre el tema, la redacción de documentos de posición para reuniones bilaterales o regionales, y la participación en reuniones diplomáticas.

elementos de la comunidad epistémica, para dar cuenta de la participación del grupo de actores señalado en la definición del modelo de seguridad regional que adoptó la región. En virtud de la naturaleza acotada del presente trabajo no realizaremos un análisis exhaustivo de todos los componentes teóricos bajo las consideraciones metodológicas estrictas que implicaría una investigación más profunda, sino que los utilizaremos a modo de herramientas de análisis para ilustrar nuestro argumento central.

### **La comunidad epistémica de la defensa argentina**

Tal como se mencionó más arriba, tanto la complejidad de los asuntos como la incertidumbre constituyen condicionantes de las decisiones políticas que juegan un rol fundamental en el marco conceptual de las comunidades epistémicas ya que hace a los decisores más proclives a buscar el asesoramiento experto. En este sentido, a pesar de que la política de defensa no constituye en sentido estricto un tema altamente técnico, como lo son el control de armas y el debilitamiento de la capa de ozono, el contexto del surgimiento de esta comunidad epistémica estuvo marcado por múltiples factores de incertidumbre que impactaron fuertemente sobre la misma. Ciertamente, la dimensión más acuciante era la coyuntura política nacional que existía durante el gobierno de Ricardo Alfonsín, en particular a raíz de la resistencia de los sectores militares al juzgamiento de lo acontecido durante el Proceso. A este factor doméstico se sumaba el cambiante panorama internacional de los últimos años de la Guerra Fría.<sup>3</sup>

De esta manera, el caso de la reformulación de la política de defensa argentina comparte con los criterios subrayados por Adler y Haas el carácter de incertidumbre, de *tabula rasa*, que requiere procesos de reflexión, de repensar, es decir, la práctica específica de las comunidades epistémicas. En este caso, el fin del gobierno del Proceso disparó la necesidad de reformular las relaciones entre el gobierno democrático y las FFAA, haciendo imperativo el reemplazo de la Doctrina de la Seguridad Nacional por otro pensamiento estratégico, y consecuentemente otra normativa.

---

<sup>3</sup> Asimismo, Haas menciona que las situaciones de crisis o shock incrementan las condiciones para la vinculación entre las comunidades epistémicas y los decisores. Con respecto de esto, la crisis política que sobrevino en Argentina luego de la derrota en Malvinas ha sido señalada como un punto de quiebre en el pensamiento estratégico nacional, que trastocó tanto las ideas como la distribución del poder al interior de los distintos sectores castrenses (Tibiletti, 2009).

### *Los 80s y 90s: política de defensa desde el Congreso Nacional*

En este contexto se fue constituyendo un grupo de expertos en defensa y seguridad, conformado tanto por civiles como por militares retirados, que se desempeñaron en diversos ámbitos, fundamentalmente el Congreso, pero también los partidos políticos, las universidades y el Ministerio de Defensa. Este grupo de tipo informal se involucró en la organización de diversas instancias de formulación de un nuevo pensamiento sobre defensa nacional, entre ellas actividades de reflexión, de investigación, y fundamentalmente de formulación de la nueva normativa sobre defensa nacional al interior de las Comisiones de Defensa de ambas cámaras del Parlamento.

A la hora de analizar la conformación de este grupo cabe señalar dos dimensiones. Por un lado, aquellos miembros que trabajaron desde los dos partidos políticos mayoritarios, algunos de los cuales habían formado parte de las FFAA, y por otro lado una dimensión académica, más vinculada a las universidades. Dentro del primer grupo encontramos a un conjunto de oficiales retirados y ex oficiales, fundamentalmente del Ejército, como Luis Tibiletti y Gustavo Druetta, quienes se desempeñaron durante este período como asesores de las Comisiones de Defensa del Congreso.<sup>4</sup> Mientras que estos dos, junto a Hernán Patiño Mayer, pertenecían al sector Renovador del Partido Justicialista, Ángel Tello y José Manuel Ugarte eran los asesores del radicalismo en ese momento. Ambos partidos políticos fueron constituyendo como parte de sus estructuras permanentes oficinas destinadas a la reflexión sobre la cuestión militar y la defensa nacional. Paralelamente, se constituyeron fundaciones y centros de estudios, vinculados a los partidos, como la Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz (FAI) de la UCR y el Centro de Estudios para el Proyecto Nacional (CEPNA) ligado al justicialismo. Este último creó un Departamento de Sociología Militar y Política de Defensa, del cual formaron parte Druetta y Tibiletti, al igual que Marcela Donadío y Gabriel Negretto, en ese entonces becarios del CONICET.<sup>5</sup>

En lo que respecta a las universidades, resultó clave la asociación a este

---

<sup>4</sup> Cabe mencionar la pertenencia de algunos de ellos al Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA)

<sup>5</sup> Si bien los legisladores que conformaron este grupo tuvieron una participación muy relevante a la hora de negociar las nuevas leyes, es necesario subrayar que el trabajo de reflexión y discusión estuvo protagonizado por sus asesores. Entre los diputados y senadores aludidos cabe mencionar a Conrado Storani, Federico Storani, Marcelo Stubrin, Miguel Ángel Toma, José Octavio Bordón, José Luis Manzano y Eduardo Vaca.

grupo de la Escuela de Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en ese entonces dirigida por el sociólogo José Enrique Miguens. Un tiempo después se sumó la colaboración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en particular el área Fuerzas Armadas y Sociedad coordinada por Ernesto López, quien luego dirigiera el Programa de Investigaciones sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes, otro importante centro académico vinculado a los estudios de política de defensa.<sup>6</sup>

En resumen, un nutrido grupo de ex militares y civiles con participación partidaria e inserción legislativa, junto con académicos, confluyeron en la organización de actividades de reflexión e investigación sobre las distintas dimensiones de la acuciante cuestión militar en la Argentina con la vuelta de la democracia, entre éstas, la relación civil-militar sumamente frágil, que repercutía sobre dos de las cuestiones políticas más urgentes: a nivel doméstico, lograr la sujeción del sector militar al gobierno democrático, definir el rol de las FFAA en relación a la defensa nacional y la seguridad interior; y en el nivel externo de la política de defensa, la redefinición de las hipótesis de conflicto y la seguridad regional.

Entre las iniciativas aludidas, ciertamente la más importante fue la redacción de la Ley de Defensa Nacional, norma que tomó estado parlamentario en 1984, fue consensuada en 1987 –con un rol protagónico de Tibiletti y Ugarte (Ugarte, 2004)–, y finalmente sancionada en abril de 1988, aunque su reglamentación tuvo que esperar dieciocho años, hasta el 2006. Pero también cabe mencionar otras actividades que influyeron sobre los conceptos vertidos en esa norma. La Escuela de Sociología de la UBA organizó el Seminario “*Sociedades democráticas y sociedades militaristas*”, a cargo de Miguens y Druetta, cuyo objetivo fue crear grupos de expertos civiles independientes, especializados en cuestiones militares y en las relaciones entre ambos sectores. Cabe mencionar también la constitución de la Asociación Argentina de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (AAIFAS), la cual consistió en la realización de varias reuniones de discusión entre 1984 y 1985, impulsadas por el mencionado grupo de asesores. Otro evento importante fue la “*Conferencia sobre Fuerzas Armadas, Estado, Defensa y Sociedad*”, de octubre 1988, coorganizada por el AAIFAS, el CEPNA, la FAI y FLACSO, con el

---

<sup>6</sup> La Fundación Simón Rodríguez y el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría solían formar parte de las actividades aquí mencionadas, compartiendo varias de las ideas de la comunidad epistémica aunque disintiendo en otras.

auspicio financiero de la Fundación Ford. De este evento resultó el libro *Defensa y Democracia: un debate entre civiles y militares*, editado por Druetta, Estévez, Miguens y Tibiletti.<sup>7</sup>

De esta manera comenzó, en la década de los 80, el proceso de formulación de una política de defensa democrática, en conjunción con la apuesta por la integración y la cooperación regional en materia de política exterior. Una de las iniciativas más salientes de esta última, la firma de los distintos protocolos entre Argentina y Brasil, incluyó la variable estratégica en el incipiente aunque dinámico diálogo político, dando inicio a los Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de las FFAA.<sup>8</sup>

En agosto de 1990 se dio inicio a una experiencia muy interesante en la cual esta comunidad epistémica actuó de manera articulada alrededor de la reflexión sobre distintos ejes de la política de defensa, entre ellos la seguridad regional. Se trató del *Seminario Permanente “Hacia las FFAA del año 2000”*, ideado y organizado por el presidente de la Comisión de Defensa Nacional del Senado, el senador Eduardo Vaca y su equipo de asesores, entre ellos Luis Tibiletti, Jaime Garreta y Alberto Cerúsico. El propósito fundamental del seminario era “crear un código comunicacional común que permita un diálogo abierto fluido entre políticos, académicos y militares” (Ser 2000, 1992: 7) y “abonar al intercambio de pensamiento sobre los problemas de la seguridad y la defensa con otros pueblos hermanos, en particular con los de América del Sur” (Vaca, 1992, p.6). Las reuniones comenzaron siendo reservadas, y se seguía el criterio de que cada participante manifestaba su opinión personal y nunca la de su institución de pertenencia. Se realizaron un total de 65 encuentros entre agosto de 1990 y junio de 1997, comenzando usualmente con la exposición de un experto que funcionaba como disparador para la discusión del grupo, nunca menor a 20 personas.<sup>9</sup>

El programa del seminario incluía diversos temas vinculados a la defensa nacional, siendo uno de los más relevantes y permanentes la temática de la seguridad regional. Una de las actividades más claras de formulación de ideas fue la labor realizada por un equipo encargado de la síntesis y articulación de

---

<sup>7</sup> Aparte de organizar estas iniciativas, los miembros del grupo mencionado asistieron en calidad de participantes a un gran número de eventos académicos, tanto locales como internacionales.

<sup>8</sup> El primero de los diez encuentros realizados tuvo lugar en 1986 y el último en 1997. A partir del cuarto encuentro se sumaron como participantes, primero Uruguay y luego Chile y Paraguay.

<sup>9</sup> Cabe señalar que durante esta década se fueron sumando nuevos actores a la comunidad epistémica, tales como Rut Diamint, Marcelo Saín y Gustavo Sibilla, entre otros.

los resultados de los debates. Este grupo trabajó en torno a la diagramación de tres cuadros de tendencias –globales, regionales y nacionales– que luego fueron publicados en los primeros números de la revista y fueron objeto de referencia en las distintas publicaciones académicas de estos actores.<sup>10</sup>

Con el propósito de publicar de manera independiente los avances realizados por el seminario, en 1992 varios de los actores involucrados en el mismo crearon la asociación civil Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (SER2000), presidida en sus inicios por el senador Vaca y luego por Garreta, Tibiletti y Donadio. Esta institución no solamente se dedicó a la edición de la revista sino que se constituyó en referente en materia de política de defensa argentina, transformándose ya en la década del 2000 en la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).<sup>11</sup>

Es relevante destacar que los miembros de la comunidad epistémica también participaban de otros numerosos foros, de tipo académico, que consistían en instancias de reflexión y discusión sobre los temas de interés del Seminario. Las revistas SER en el 2000 incluían al final de cada número un apartado de reseña con la información básica de esas reuniones a las que habían asistido, así como las principales conclusiones arribadas. De la misma manera hubo otras instituciones y organizaciones involucradas en actividades similares, en vinculación más o menos estrecha con la comunidad epistémica señalada.<sup>12</sup>

En 1995 este grupo de asesores impulsó la realización del Ciclo de Audiencias Públicas sobre Defensa Nacional organizado por ambas cámaras del Congreso. Según Martínez, la iniciativa fue “una forma de forzar el debate sobre la reforma del sistema de defensa” (2000:33) en un contexto de necesarias definiciones políticas sobre la cuestión. En el marco del ciclo se

---

<sup>10</sup> En cuanto a la dimensión regional de la defensa, cabe mencionar que varios de los encuentros giraron en torno a este tema, y contaron con las exposiciones de funcionarios y expertos de Brasil (Thomaz Guedes Da Costa, Eliezer Rizzo de Oliveira, Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, el general Gleuber Vieira, el general Manoel Augusto Teixeira y el embajador Ronaldo Sardenberg) y Chile (Augusto Varas, Francisco Rojas Aravena y Guillermo Holzmann).

<sup>11</sup> Una de las actividades que muestra el grado de influencia de SER2000 es la participación de esta asociación en el diálogo político sobre temas estratégicos con Brasil. En 1992 los miembros de SER iniciaron una serie de reuniones con la Secretaría de Asuntos Estratégicos y luego con el Instituto Brasileiro de Assuntos Estratégicos (IBAE).

<sup>12</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la conformación en 1992 del grupo de trabajo entre el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) y la Fundación Konrad Adenauer sobre el rol de las FFAA en el Mercosur. Éste realizó un Seminario en noviembre de 1993 titulado de igual forma que el grupo, y editó un libro con las exposiciones. De similar manera, en 1993 y 1994 se realizaron las I y II Jornadas “La defensa nacional en el año 2000”, organizadas por la UBA y la Armada.

convocó a especialistas en los temas militares y de política exterior para analizar los contenidos de la reforma que se imponía como resultado del cambio de la situación estratégica mundial y regional que había tornado obsoleto el enfoque hasta entonces predominante. No fue casual que el expositor encargado de abrir el ciclo de audiencias fuera el entonces Secretario de Asuntos Estratégicos brasileño, embajador Ronaldo Sardenberg.

Continuando con las actividades de reflexión y discusión, en 1998 Tibiletti y el Secretario General de la Armada, el Almirante (R) Fernando García, proponen al entonces director de la EDENA, General Aníbal Laiño (ex Secretario General del Ejército), replicar la iniciativa brasileña de los Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos. A este fin, conformaron un grupo organizador junto a José Manuel Ugarte, Ernesto López y Ángel Tello, que se encargó de la celebración de las siete ediciones, hasta el 2004 (Tibiletti, 2001).

### *Década del 2000: del Congreso al Ministerio*

En base a lo expuesto, podemos decir que durante las décadas de los años ochenta y noventa el Congreso constituyó el epicentro de esta comunidad epistémica. En cambio, durante la década del 2000, y en particular a partir de 2005, el centro dinámico de la política de defensa argentina parece trasladarse desde el Parlamento hacia el Ministerio de Defensa. No obstante esto, la influencia de la comunidad epistémica tuvo continuidad, e incluso algunos de sus miembros más relevantes fueron convocados, ya sea para desempeñarse en puestos de importancia en esta cartera o para realizar tareas de asesoramiento, como fue el caso de Jaime Garreta, Ernesto López y José Vázquez Ocampo, Rut Diamint y Marcela Donadío. De la misma forma, Luis Tibiletti asumió en la Secretaría de Seguridad Interior dependiente del Ministerio del Interior. Asimismo, a los miembros históricos de la comunidad comenzaron a sumarse otros más noveles, tales como Germán Montenegro, quien se desempeñó como Secretario de Asuntos Militares, Director de la EDENA y más recientemente Director de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Entre las iniciativas en las que participó la comunidad epistémica durante este período cabe mencionar especialmente la creación, por parte del Ministerio de Defensa en 2008, del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” (CEEPADE), como un intento por colocar bajo control civil la investigación estratégica que hasta el momento se encontraba bajo la órbita de cada fuerza, en sus propios Centros de Estudios Estratégicos. Parte importante del Consejo Académico de este Centro estuvo conformado

por miembros de la comunidad epistémica, e incluso el Secretario Académico designado fue Hernán Patiño Mayer.<sup>13</sup>

La creación de este Centro coincidió con la propuesta brasileña de constitución del CDS lanzada por el Presidente Lula da Silva y su Ministro de Defensa Nelson Jobim en marzo de 2008 y finalmente creado en diciembre del mismo año. Luego de dos décadas en que este grupo de expertos venía pensando e incluso proponiendo la institucionalización de la cooperación regional en defensa parecía que llegaba el momento de su concreción. Según el relato de Tibiletti, algunos de los miembros de la comunidad epistémica se reunieron en la oficina de la RESDAL a discutir la propuesta, a la cual adherían aunque hubiesen preferido comenzar por la construcción de un mecanismo de similares características aunque circunscripto en principio al Cono Sur.<sup>14</sup> A pesar de este reparo, los miembros de la comunidad epistémica se mostraron a favor de la creación del CDS. Incluso en abril de 2010, impulsaron la firma de una suerte de solicitada en la que manifestaban su apoyo a la labor del Consejo.<sup>15</sup>

A partir de este momento, la comunidad epistémica participó de las instancias auspiciadas por el Ministerio de Defensa argentino, ya fueran éstas en vínculo directo con el CDS o en conjunción con otras instituciones.<sup>16</sup> Asimismo, en 2011 decidieron crear un mecanismo informal de discusión y reflexión sobre la defensa, con instancias virtuales y presenciales.

### *Creencias y propósitos de la comunidad epistémica de la defensa argentina*

A lo largo de casi treinta años, en los cuales este grupo de actores organizó y participó de las diversas instancias de discusión y reflexión conceptual y política, de la formulación de normas y del cabildeo político sobre la defensa nacional; se fue constituyendo un corpus que en términos analíticos podemos

<sup>13</sup> Otra de las iniciativas más relevantes fue el proyecto “*La Defensa Nacional en la Agenda Democrática*”, impulsado en 2003, con el apoyo del PNUD, por la Secretaria de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa, en ese momento dirigida por Jaime Garreta.

<sup>14</sup> Entrevista con Luis Tibiletti, 25 de abril de 2013.

<sup>15</sup> “*Un apoyo Académico al Consejo de Defensa Sudamericano*”. Puede consultarse en <http://www.analitica.com/va/politica/documentos/8436064.asp>

<sup>16</sup> Destacamos la reunión organizada conjuntamente por esta cartera y la Fundación Ebert los días 27 y 28 de octubre de 2009, titulada “Consejo Sudamericano de Defensa: Perspectivas y Desafíos”, un encuentro a puertas cerradas de un pequeño grupo de asistentes: funcionarios, académicos, diplomáticos y militares argentinos reunidos en el Ministerio, con la participación de académicos de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.



describir como *creencias* y *propósitos*, pasibles de ser identificados a partir del análisis de los distintos textos producidos por esta comunidad epistémica. Por razones de extensión no cabe aquí hacer un estudio sistemático de los mismos sino identificar algunos elementos más relevantes.

En los comienzos, la principal *meta común* que unía a los miembros del grupo era, sin dudas, contribuir al logro de la conducción civil de las FFAA, a partir del aporte de argumentos causales y normativos que fundamentaran las nuevas leyes y la política de defensa nacional, así como la formación de expertos civiles en cuestiones relacionadas con la defensa y la promoción de un diálogo con aquellos sectores militares que aceptaran el juego democrático. Si bien se evalúan de forma positiva los avances obtenidos luego de casi tres décadas, este propósito continúa vigente en la actualidad. En segundo lugar, la comunidad epistémica buscaba la construcción de mecanismos de diálogo y cooperación regionales que pudieran garantizar la paz, en reemplazo de aquellas visiones confrontativas y competitivas que habían predominado entre los países del Cono Sur hasta el momento. De la misma manera, estos mecanismos debían dar lugar a una visión más endógena, vinculada a los intereses de los Estados del Cono Sur en lugar de estar determinados por la lógica sistémica, como ocurría con el sistema hemisférico.

Por su parte, las principales *creencias causales* sobre las que se pensó y discutió fueron el entendimiento de que la Doctrina de Seguridad Nacional –que llevó a la ampliación total de la esfera de la defensa y puso a las FFAA en el poder– había traído grandes desgracias a la vida política nacional y a la vez era responsable de la crisis de la identidad militar. Esta idea se vinculaba con la *creencia normativa* democrática en la sujeción de las FFAA al poder político. A su vez, esta idea determinaba que una concepción democrática del poder político invalidaba la identificación de un enemigo interno, como había predominado durante la segunda mitad del siglo XX. Como consecuencia, la misión de las fuerzas armadas en un estado de derecho debía circunscribirse a la defensa contra un ataque armado externo. En tercer lugar, se entendía que las hipótesis de conflicto con los Estados vecinos no habían sido generadas por experiencias reales importantes de enfrentamiento armado previo sino por concepciones interesadas que sostuvieron ideas de competencia para la afirmación de las respectivas identidades nacionales. De este pensamiento se derivaba la *creencia normativa* según la cual lo más conveniente para el interés nacional de todos estos países era la cooperación que garantizara una paz que hiciera posible el desarrollo de los pueblos, abonando de esta manera la conveniencia de impulsar la cooperación regional en defensa.

Con miras a impulsar este propósito, a lo largo de los años la comunidad epistémica en cuestión investigó y reflexionó en torno a las creencias causales y normativas relacionadas con la seguridad regional.

### **El desarrollo del pensamiento sobre seguridad regional: algunas ideas clave**

Tal como sostuvimos más arriba, al tiempo que esta comunidad innovaba sobre los conceptos jurídicos y políticos vinculados a la seguridad y la defensa nacionales, la transformación de la dimensión externa de la política de defensa argentina aparecía también como una de sus preocupaciones centrales. A medida que se reflexionaba, investigaba y discutía sobre esta cuestión, la comunidad epistémica, en interacción con pares del resto de la región, fue dando lugar a una serie de tópicos e ideas que desde nuestro análisis sentaron las bases conceptuales de lo que hoy es el CDS. Para ilustrar este argumento relevamos en este apartado aquellas discusiones y conceptualización que resultaron fundamentales en lo atinente al modelo de seguridad regional resultante.

Como señalamos antes, la Ley de Defensa Nacional constituyó un esfuerzo por erradicar la concepción de la defensa nacional basada en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), pensamiento que había permeado la acción y la política de represión de los gobiernos militares de la región. En pocas y simples palabras, la DSN afirmaba que el enfrentamiento ideológico global e irreductible entre el capitalismo y el comunismo se trasladaba al ámbito interno de los Estados. El enemigo externo se infiltraba dentro de las fronteras, actuando a través de grupos nacionales, de manera que el combate del enemigo debía darse al interior del propio territorio, contra sujetos nacionales. Lo que es más, la batalla no sólo era armada: en el marco de un conflicto total se combatía en todos los planos de la vida social, lo cual hacía imperioso que las fuerzas armadas tomaran el gobierno. Esto redundaba en la disolución de la diferencia entre defensa externa y seguridad interior, entre las cuestiones militares y las civiles.

La crítica a esto que podríamos llamar el viejo paradigma sobre defensa nacional tuvo lugar en el Congreso a la hora de negociarse y tratarse los proyectos de ley sobre Defensa Nacional y Seguridad Interior. Esta idea se encontraba en el núcleo de las creencias causales y normativas de la comunidad epistémica que en ese entonces actuaba fundamentalmente a través de dos asesores parlamentarios, Ugarte y Tibiletti. Tal como relata el primero

—precisamente en un libro de su autoría dedicado a estudiar las concepciones sobre seguridad y defensa nacional de los países de la región— esa elaboración “tuvo lugar sobre la base del análisis crítico de las normas entonces vigentes y, especialmente, de la doctrina de seguridad nacional, procurando elaborar una nueva doctrina de la defensa nacional que reflejara los conceptos de defensa vigentes en el mundo y las necesidades de defensa del país” (Ugarte, 2004: 206).

Concretamente, utilizando las variables que propone Adler, la crítica a la DSN fue una de las principales *unidades de variación* alrededor de la cual la comunidad epistémica comenzó a innovar en el marco de la labor de asesoría parlamentaria así como en los programas de investigación de los centros de estudio y las secretarías de los partidos políticos. La *selección política* de la nueva formulación, basada en la separación tajante entre defensa nacional y seguridad interior, fue un proceso largo, no sin contratiempos y algunas críticas, que incluso no terminó con la sanción de la ley de Defensa Nacional en 1988, sino que se puede pensar que recién se consolidó con la reglamentación de esta norma en 2006.

El deslinde entre las dimensiones interna y externa estableció que el área de incumbencia militar era exclusivamente la segunda, definición política fundada en determinadas ideas que años más tarde se vincularon con la cooperación regional en temas de defensa. Uno de los documentos en los que se plasma esta vinculación es el artículo “*Los nuevos conceptos en materia de Seguridad Estratégica Regional*”, escrito por Druetta, Tibiletti y Donadio en calidad de miembros del Departamento de Sociología Militar y Política de Defensa del CEPNA. En este trabajo, los autores sostuvieron que en contradicción con la tendencia que existía hacia la ampliación del concepto de seguridad, conocido como securitización de las cuestiones, la cooperación hemisférica debía ceñirse a lo que denominaron Seguridad Estratégica Regional. Ésta se definía como la “prevención de la escalada de conflictos intrarregionales que lleven al empleo del instrumento militar” (1992: 59). De esta manera, en el momento en que la OEA estaba discutiendo la reforma de los instrumentos de seguridad hemisférica —proceso que fuera dirigido por uno de los miembros de esta comunidad epistémica— estos actores buscaban la *difusión* regional de aquella innovación que habían logrado en el ámbito doméstico: la creencia de que el ámbito de acción de las fuerzas armadas era la defensa externa.

Otra de las ideas sobre las cuales comienza a discutirse es lo trabajado por el Grupo de expertos a quienes el Secretario General de Naciones Unidas encargó a principios de los años noventa el estudio sobre los conceptos de

Seguridad Defensiva.<sup>17</sup> El documento que el grupo publicó en 1993 señalaba la conexión de este concepto con el de *defensa defensiva*, que incluía una postura de fuerza basada en la noción de “suficiencia razonable” para la defensa. Se trataba de desarrollos de investigadores de la paz en Europa Oriental que tenían por objetivo eliminar la naturaleza ofensiva de la postura militar a través de Europa, destacando las capacidades “defensivas” y “ofensivas”.<sup>18</sup> En lugar de la fórmula para la estabilidad del sistema internacional que imponía la bipolaridad, el estudio proponía fortalecer la seguridad internacional a nivel global, regional y bilateral, dando más énfasis a la orientación defensiva de las posturas militares de todos los Estados. Su logro dependía de “la creación por parte de los Estados de condiciones tanto políticas como militares que apunten a eliminar las amenazas a la paz y seguridad internacional a través de una transformación de las relaciones entre los Estados de manera que cada uno pueda sentirse seguro de una amenaza militar externa”.

La conexión entre esta concepción y las ideas sobre la seguridad regional estaba dada por el hecho de que el modelo de la seguridad defensiva se basaba en la idea de la seguridad común, esto es, la noción de la *indivisibilidad* de la seguridad, en virtud de lo cual se entendía que la seguridad de cada Estado en una determinada región estaba inseparablemente ligada a la de los otros, tal como refleja la Carta de las NU. En función de esta idea, los Estados debían establecer determinadas condiciones políticas –como la mejora de las relaciones bilaterales, la disminución de las tensiones y el control político sobre las fuerzas armadas–, a partir de las cuales los países podían limitarse a tener una actitud estratégica defensiva, expresada en una reducción de los elementos ofensivos en favor de los defensivos, lo cual redundaría en mayor seguridad internacional para todos. Por su parte, la creencia causal en la indivisibilidad de la seguridad llevaba a la promoción de esquemas de cooperación regional en materia de defensa.

Este planteo, pensado para distender las relaciones entre las superpo-

<sup>17</sup> En 1985 el Secretario General de Naciones Unidas encargó a un grupo de expertos la realización de un estudio sobre conceptos de seguridad (Resolución A/40/553). En 1990, la Asamblea General encargó a otro grupo debatir sobre seguridad defensiva y en 1993 se publicó el documento “Estudio sobre Conceptos y Políticas de Seguridad Defensiva”. Este documento fue publicado en el n° 4 de la Revista *SER* (1993: 79–83).

<sup>18</sup> Estos supuestos conceptuales habían sido tomados por el gobierno de Gorbachov en un intento por modificar la doctrina militar soviética sobre la base de esas ideas. En el marco de estas transformaciones se abría el espacio al cuestionamiento de la lógica del enfrentamiento ideológico, de las alianzas que impulsaba y respecto a los enfrentamientos en el Tercer Mundo mediante los cuales se dirimía el conflicto de las superpotencias.

tencias, era en gran medida aplicable a la relación entre Argentina y Brasil, concretamente, al reemplazo de la lógica de relacionamiento en base a las políticas de balance de poder por una lógica de la confianza y la cooperación. En un texto sobre el concepto de balance estratégico y la viabilidad de un sistema de *seguridad estratégica regional*, Tibiletti y Donadío exploraron esta relación. Destacaron que entre los países del Cono Sur, a pesar de no haberse enfrentado de forma armada, había existido una lógica de confrontación para la afirmación de las identidades nacionales y los modelos de desarrollo, lógica que devino en la definición de los ejes cruzados que “representaban la búsqueda de un equilibrio regional disfrazando las pretensiones hegemónicas de los principales actores de cada eje” (1996: 229). Ante el interrogante sobre qué significaba el balance estratégico en un contexto de posguerra fría, democratización e irrelevancia estratégica, los autores lo definían como el mantenimiento de una capacidad de defensa que evitara sorpresas estratégicas. Así, el balance militar implica “evitar que un país se dote de capacidades militares que afecten la capacidad de defensa del otro, no en términos de confrontación total, sino de sorpresa estratégica, es decir, la capacidad de destrucción masiva o penetración sorpresiva en fuerza de tal magnitud y respaldo logístico que implique voluntad de conquista territorial” (1996: 238). Ahora bien, esta concepción del balance estratégico no era posible sin trabajar simultáneamente en la creación de medidas de fomento de la confianza y la transparencia, uno de los tópicos clásicos de la agenda de investigación de esta comunidad epistémica.

### **La idea de la seguridad cooperativa**

Tal como se mencionó más arriba, a comienzos de la década del noventa los miembros de la OEA comenzaron un proceso de consultas con el propósito de adecuar la organización a la nueva coyuntura global y regional, a la vez que se proponían rever estructuras institucionales y recursos políticos que habían demostrado su fracaso en la década anterior. De esta manera, en 1991 los Estados miembros de la organización comenzaron un proceso de consulta sobre seguridad hemisférica. Con este propósito se conformó un Grupo de Trabajo sobre la cuestión que emitió un informe, a raíz del cual la XXII Asamblea General (1992) dispuso la creación de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica, encargada de continuar trabajando sobre la Agenda de Cooperación para la Seguridad Hemisférica. Esta comisión estuvo presidida en sus inicios por el embajador Hernán Patiño Mayer, quien

fuera asesor en el Congreso argentino y en ese momento era el representante del país ante el organismo. En un documento de 1992, titulado “*Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica-seguridad cooperativa*”, Patiño Mayer pasaba revista a los conceptos de seguridad, defensa y seguridad colectiva y se manifestaba a favor del reemplazo del modelo clásico de alianza militar ofensivo-defensiva por el modelo de la seguridad cooperativa para el hemisferio. Vale la pena citar un extracto del mencionado documento en el cual están presentes varias de las ideas de la comunidad epistémica aquí mencionadas:

“El objetivo de la llamada seguridad cooperativa sería evitar los conflictos, principalmente a través de la implementación de medidas preventivas que inhiban la capacidad y el potencial de agresión. A diferencia de la seguridad colectiva que prevé la respuesta a la agresión y su derrota, la seguridad cooperativa aspira a la indefinida prevención de la misma. Su objetivo (...) es arbitrar los medios para reducir colectivamente las posibilidades y alcance de eventuales agresiones. Esta concepción de la seguridad presupone como punto de partida el acuerdo sobre las tareas prioritarias de las fuerzas armadas nacionales, a saber, la defensa del territorio y la participación en fuerzas multinacionales para el mantenimiento o restauración de la paz” (Patiño Mayer, 1993: 86).

En primer lugar, cabe señalar que puede detectarse la vinculación con el concepto de *seguridad estratégica regional* que formularan Druetta, Tibiletti y Donadio, el cual enlaza la dimensión de la defensa regional con la prevención de conflictos armados entre los Estados miembros, a la vez que separa aquellas cuestiones relacionadas con la seguridad que no pertenezcan a la dimensión militar. A su vez, la definición está permeada por la idea de la *seguridad defensiva* en tanto ésta propone la disminución de los medios ofensivos.

Algunos párrafos más abajo, entre los elementos de este nuevo concepto Patiño Mayer menciona la desnuclearización y la eliminación de las armas de destrucción masiva; la configuración defensiva y la dimensión de las fuerzas armadas; la participación en la respuesta internacional organizada a la agresión; los acuerdos sobre salvaguardias y verificación de desarrollos tecnológicos militares; la transparencia en las transferencias de armamentos; y la generación de medidas de confianza mutua. En mayor o menor medida, estos elementos propios del modelo de seguridad cooperativa fueron conformando parte de la agenda de investigación –y de recomendaciones políticas– a la

cual dio lugar la comunidad epistémica, a la vez que formaron parte de los procesos de diálogo político y cooperación regional en defensa.

Un buen resumen de la interrelación entre los conceptos arriba mencionados con la noción de la seguridad cooperativa es lo sostenido por Virgilio Beltrán, ex Subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa durante los años ochenta, asiduo asistente al Seminario Hacia las FFAA del 2000. Beltrán señaló que “El concepto de seguridad cooperativa constituye una evolución post Guerra Fría de: a) *suficiencia defensiva*, nacido al “entibiarse” la Guerra Fría con la presidencia de Gorbachov y b) *seguridad defensiva*, desarrollado en el documento A/47/394 (22 de sept. 92) de la Secretaría General de las NU, que aparece como una expresión conceptual del fenómeno de estabilización del escenario del Atlántico a los Urales en los últimos diez años” (Beltrán, 1994: 21).

En resumen, las actividades de reflexión e investigación que emprendieron los miembros de esta comunidad incluyeron en el núcleo de las preocupaciones las cuestiones relativas al modelo de seguridad regional que debía surgir en esta nueva etapa que se habría con la finalización de la Guerra Fría. De entre las alternativas posibles, este grupo privilegió, por diversos motivos, el impulso de un modelo basado en la seguridad cooperativa. Al tiempo que se discutía sobre los conceptos que fundamentaban dicho esquema, varios incluso proponían la creación de instituciones regionales que guardan una notable similitud con el CDS. Por sólo nombrar algunos ejemplos, Druetta, Tibiletti y Donadio se referían a la viabilidad de un sistema de seguridad estratégica regional en el Cono Sur basado en una Conferencia Permanente de Seguridad y Cooperación, que sirviera de instrumento operativo de las definiciones multilaterales (sobre los intereses comunes en seguridad y defensa) y de la acción concreta para neutralizar hipotéticos conflictos que conlleven el peligro del empleo de la fuerza. También incluía la creación de un Centro de Prevención de Conflictos subregional, ocupado de crear un banco de datos de información estratégica, de impedir falsas percepciones entre los países de la región, promover investigaciones y conferencias en el marco de las cuales se desarrolle un pensamiento estratégico común e impulsar la cooperación militar en materia de producción para la defensa (1992: 66). Por su parte, Garreta llamaba a la creación de un Centro de investigación para la seguridad y la paz del Cono Sur que se ocupara de, entre otras funciones, la generación de acuerdos conceptuales en materia de seguridad con la posibilidad de elaborar un cuerpo doctrinario común (Garreta, 1995: 49– 50), descripción que coincide notablemente con el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS.

## Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo nos propusimos poner de relieve el rol jugado por un grupo de actores argentinos en la enunciación de un conjunto de ideas que dieron forma al tipo de cooperación regional en defensa impulsado por la política exterior del país. Por medio de actividades tanto intelectuales cuanto políticas, el grupo identificado aquí como una comunidad epistémica dio forma tanto a la política doméstica cuanto a la dimensión externa de la política de defensa. Esta última consistió en la promoción del modelo de seguridad regional cooperativa, esquema en el cual se inscribe el actual CDS.

La innovación intelectual comenzó por el cuestionamiento hacia la doctrina de la seguridad nacional sobre la base de creencias tanto causales cuanto normativas, lo cual condujo en el ámbito doméstico a la separación categórica entre la defensa nacional y la seguridad interior. Este criterio fue difundido hacia la región mediante el concepto de la *seguridad estratégica regional*, idea que a la vez se conectaba con los debates contemporáneos internacionales relativos a la *seguridad defensiva* como parte de un nuevo orden mundial en aparente surgimiento. Este nuevo escenario, junto a las transformaciones domésticas que significaban las restauraciones democráticas, reclamaba un cambio en las concepciones ligadas al balance estratégico. La competencia y la rivalidad dejaban lugar a la noción de la indivisibilidad de la seguridad que demandaba un sistema cooperativo, posibilitado por la adopción de medidas de confianza y transparencia. Por su parte, la ausencia de un enemigo común, junto a las deficiencias que había evidenciado el TIAR, volvía irrelevante pensar en una nueva alianza defensiva propia de un esquema de seguridad colectiva. Si el propósito que se identificaba como más conveniente para los intereses de los estados del Cono Sur era prevenir los conflictos de gravedad que pudieran surgir entre ellos y potenciar esfuerzos conjuntos, el armado de una institucionalidad basada en la seguridad cooperativa se revelaba como la opción más provechosa.

Ahora bien, hubo que esperar algo más de dos décadas, hasta la creación del CDS, para la materialización efectiva de una institución subregional que se ocupara de organizar la cooperación en temas de defensa, lo cual lleva a pensar que otras variables intervinieron en las decisiones de los Estados miembros para que ocurra la institucionalización. Sin dudas, la determinación tomada en 2008 por el ejecutivo brasileño resultó fundamental, decisión que llevó al país a convertirse en el armador político del acuerdo ejerciendo cierta función de liderazgo. No obstante, las bases conceptuales que daban lugar al



tipo de institución creada –y no a otra– ya habían sido establecidas durante veinte años de investigación, discusión, cabildeo y difusión, tal como quisimos señalar en estas páginas.

La política exterior argentina consistente en el impulso a favor de la adopción de un esquema de seguridad cooperativa constituye un caso relevante para observar de qué manera las ideas –entendidas aquí como creencias causales y normativas– dan forma al interés nacional. Esto ocurre tanto en la dimensión doméstica, interactuando con los intereses políticos del gobierno y con las presiones provenientes de los intereses corporativos de las FFAA, así como en la dimensión externa, en articulación con la evolución y los determinantes de las relaciones políticas con los países de la región. Ciertamente, las circunstancias tanto internas como internacionales favorecieron la actuación de la comunidad epistémica aquí descrita. Los partidos políticos retornaban al poder y se encontraban en la difícil situación de administrar su relación con el sector militar y a la vez formular la política de defensa, espacio que había sido por mucho tiempo un coto vedado a los sectores civiles. Resultaba ineludible, entonces, investigar, reflexionar, discutir y también negociar, actividades intelectuales pero también políticas, en las cuales se ponían en juego no sólo intereses sino también conocimientos y valores. Fue en relación a la importancia de contemplar estos tres elementos en el análisis de la formulación de la política exterior que emprendimos esta investigación, aún en proceso.



## Referencias Bibliográficas

- Adler, Emanuel (1992), "The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International". *International Organization* vol 16 n° 1, pp. 101–145.
- Adler, Emanuel (2005), *Communitarian International Relations. The epistemic Foundations of International Relations*, Nueva York: Routledge.
- Adler, Emanuel, y Haas, Peter M. (1992), "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program". *International Organization* vol. 46 n° 1 pp. 367–390.
- Battaglino, Jorge (2011), "La formación de una nueva identidad regional de la defensa: el caso del Consejo de Defensa Sudamericano". *Espacios Políticos* n° 7, pp. 13–14.
- Beltrán, Virgilio, (1992), "El concepto de suficiencia defensiva". *Revista SER en el 2000* n° 1, pp. 39– 41.
- Donadío, Marcela, y Tibiletti, Luis (1996), "El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur". En Rojas Aravena, Francisco, *Balance estratégico y Medidas de Confianza mutua*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Druetta, Gustavo, Tibiletti, Luis y Donadío, Marcela (1992), "Los Nuevos Conceptos En Materia de Seguridad Estratégica Regional". En *Revista SER en el 2000*, (n°1) pp. 58– 67.
- Druetta, Gustavo; Estévez, Eduardo; Miguens, José y Tibiletti, Luis (1994), "Defensa y Democracia: un debate entre civiles y militares", Buenos Aires: Punto Sur.
- Finnemore, Martha (1996), *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.
- Flemes, Daniel; Nolte, Detlef y Wehner, Leslie. (2011), "Una Comunidad de Seguridad Regional En Formación: La Unasur y Su Consejo de Defensa." En *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 44 n° 170, pp. 105– 127.
- Garreta, Jaime (1995), "La Seguridad Estratégica Regional en la integración del Cono Sur: Un caso de construcción de seguridad y paz". *Revista SER en el 2000*, n°8.
- Goldstein, Judith y Keohane, Robert (eds) (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Haas, Peter M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* vol. 46 n° 1, pp. 1–35.
- Hurrell, Andrew (1998), "An Emerging Security Community in South America?" En *Security Communities*, Nueva York: Cambridge University Press, pp. 228–264.
- Jervis, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Kacowicz, Arie (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and Western Africa in Comparative Perspective*, Nueva York: State University of New York Press.

Katzenstein, Peter (Ed.) (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York: Columbia University Press.

Larsen, Henrik (1993), *Foreign Policy and Discourse Analysis. France, Britain and Europe*, Nueva York: Routledge.

Martínez, Pablo (2000), "La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del parlamento La experiencia argentina". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 15 n° 1, pp. 29– 38.

Miguens, José Enrique; Druetta, Gustavo y Tibiletti, Luis. (1994), "La reubicación de las FF.AA en la sociedad democrática". En *Por 100 Años de Democracia*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 215–234.

Patiño Mayer, Hernán (1993), "Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica– seguridad cooperativa". *Revista SER en el 2000* n° 4, pp. 84– 89.

SER2000 Equipo de Coordinación. (1992), "Una Pequeña Historia y Un Gran Paso Adelante". *Revista SER en el 2000* n° 1, pp. 7– 8.

Spektor, Matias (2010), "Ideias de ativismo regional. a transformação das leituras brasileiras da região". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 n° 1, pp. 25–44.

Tibiletti, Luis (2001), "El Desarrollo de Los Estudios Sobre Seguridad y Defensa. Situación y Perspectivas Institucionales". Trabajo presentado durante el Seminario *Research and Education in Defense and Security Studies*, Center for Hemispheric Defense Studies, 22– 25 de mayo, Washington DC, 2001.

Tibiletti, Luis (2009), "La Construcción de la Identidad Estratégica Regional". En Dergougassian, Khatchik (ed) *Consejo de Defensa Suramericano: Una Mirada desde la Argentina*, Cuadernos de Actualidad en Defensa n° 4, Ministerio de Defensa Argentino, pp.21– 30.

Ugarte, José Manuel (2004), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Buenos Aires: Plus Ultra.

Vaca, Eduardo (1992), "Hacia Un Pensamiento Nacional en Seguridad y Defensa". *Revista SER en el 2000* n° 1, pp. 5– 6.

Wendt, Alexander (1999), *Social theory of international politics*, Nueva York: Cambridge University Press.