

Inserción internacional y política de defensa en un mundo en transición

Perspectivas de cooperación en defensa entre Argentina y México

Mg. Aureliano Daponte*
Lic. Florencia Moreno**

Resumen

El propósito de este trabajo es abordar las políticas de defensa de México y Argentina para comprender cuáles son sus prioridades en la agenda de Defensa, poniendo el foco en las potencialidades de acercamiento entre la dos en el actual escenario estratégico. A partir de un marco analítico que identifica los intereses, el horizonte futuro y el número de jugadores como variables relevantes, el escrito reconoce algunas áreas en las cuales ambos países pueden confluír en proyectos cooperativos.

Palabras clave: Defensa; Cooperación; México; Argentina.

Abstract

The purpose of this paper is to address the policies of Mexico and Argentina to understand what are their priorities on the agenda of Defense, putting the focus on the potential of approach between the two in the current strategic scenario. From an analytical framework that identifies the interests, future horizon and the number of players as relevant variables, the writing identifies some areas where both countries can converge in cooperative projects.

Keywords: Defense; Cooperation; México; Argentina.

*Magíster en Estrategia y Geopolítica; Mg Defensa Nacional por la Escuela de Defensa Nacional Argentina. Docente e investigador de la Escuela Superior de Guerra. Investigador de la Escuela Superior de Guerra Aérea (FAA) y de la Universidad Federal Fluminense, Brasil. Correo electrónico: adp.def@gmail.com

** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador. Correo electrónico: morenoflorencia@gmail.com

Artículo recibido: 20-11-14 Artículo aceptado:18-02-15

MIRÍADA. Año 7 No. 11 (2015) p. 35-50

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. (IDICSO). ISSN: 1851-9431

Introducción

Argentina y México reconocen, tal como expresan los considerandos del Acuerdo de Asociación Estratégica celebrado en 2007, los “fuertes vínculos históricos, políticos, económicos, sociales, educativos y culturales que unen a las partes” así como la “decisión política de ambos gobiernos de incrementarlos y profundizarlos” (Ley No. 26.381, 2008). De hecho, una sintética enumeración indicativa de las relaciones entre ambos estados en los últimos años destacaría, por caso, que desde el año 2010 se produjeron una multiplicidad de encuentros de funcionarios de alto nivel que iban desde el diálogo sobre acuerdos de asociación hasta visitas presidenciales. En 2011 se concretaron, tanto la reunión de la Comisión Política del Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) como la II Reunión del Consejo de Asociación Estratégica (CAE) presidida por los Cancilleres. En estas ocasiones, México brindó un fuerte respaldo a la reivindicación argentina sobre las Islas Malvinas, Georgia y Sándwich del Sur y espacios marítimos adyacentes. Como actitud de correspondencia, Argentina expresó su respaldo a la lucha contra el tráfico de sustancias ilícitas y demás delitos conexos. Además, en ese año, se llevó a cabo un nuevo encuentro del Grupo Parlamentario de Amistad México-Argentina y la Presidenta Cristina Fernández realizó una visita de Estado. En 2012, en el marco de su primera gira latinoamericana, el Presidente electo, Peña Nieto, mantuvo una entrevista con la Presidenta de la Nación en la Casa Rosada como muestra de la predisposición por parte México de reforzar los lazos de amistad con la Argentina.

No obstante el renovado impulso que tuvo la relación en materia económico-comercial, el sector defensa ha seguido su propia dinámica. Ahora bien, aunque una aproximación superficial podría hacer suponer que solo existen divergencias conceptuales y doctrinarias entre los casos, un estudio un poco más detallado permite identificar potenciales áreas de colaboración. Esta es la brecha a partir de la cual es posible avanzar sobre la base de una efectiva voluntad política articulada con una dosis de creatividad que dé lugar a programas de cooperación concretos. Ello, de todas maneras, no supone una perspectiva voluntarista ni deja de reconocer ciertos condicionantes de los entornos estratégicos de cada uno que resulta apropiado considerar y que desfavorecen la profundización de los vínculos. En todo caso, admitiendo las divergencias, pero, a la vez, precisando algunos objetivos y necesidades comunes, se abren áreas o actividades que pueden, o no, ser eventualmente aprovechadas. En tal virtud, el objetivo del artículo consiste en identificar áreas potenciales de cooperación en defensa entre Argentina y México de acuerdo con sus prioridades de política.

El escrito se organiza en cinco secciones. En la primera, se presenta sintéticamente el enfoque analítico adoptado. En la segunda, se destacan algunas observaciones sobre el entorno estratégico que afecta a cada país. En la tercera,

se abordan las principales definiciones de la Política de Defensa y su política internacional derivada. En la cuarta, se analiza la relación bilateral en defensa a fin de identificar potenciales áreas de cooperación. Por último, las consideraciones finales buscan recuperar los hallazgos sustantivos de la investigación dentro de reflexiones integradoras.

Metodología

Dentro de la literatura que aborda el fenómeno de la cooperación en el actual sistema internacional, el artículo de Axelrod y Keohane (1985) discute cómo la estructura hace que los actores se inclinen, o no, en este tipo de dinámicas. Los autores entienden que ello ocurre cuando las partes ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de los demás. Asimismo, marcan la diferencia entre la cooperación y la armonía, en tanto la primera existe cuando hay intereses conflictivos y complementarios, y la segunda se da cuando aparece una total identidad de intereses. El análisis sugiere que para observar el éxito o el fracaso en los intentos por cooperar dentro de una relación –tanto en el ámbito político como en el político-económico– resultan de ayuda tres dimensiones: reciprocidad de intereses, la sombra del futuro y el número de jugadores¹. Indagar en cada uno de estos aspectos permitirá comprender más acabadamente la lógica que subyace a los lazos entre los casos seleccionados.

¿Por qué es relevante estudiar este tema? Porque contribuye al análisis de la relación entre dos estados, México y Argentina, que comparten las características de un entorno estratégico restrictivo en términos de su autonomía para la formulación de políticas y que, a la vez, son parte de una lógica hemisférica. Así y todo, para incrementar la complejidad del asunto, el creciente acercamiento de Argentina con China a través de la firma de una serie de convenios en el campo militar adiciona nuevos factores.

Entorno estratégico, influencias y elementos condicionantes

México comparte toda su frontera norte con los Estados Unidos, lo que lo liga estratégicamente a Norteamérica. En cuanto a Argentina, que se encuentra en el polo opuesto del continente posee otro contexto amenazado por la militarización del Atlántico Sur debido a la presencia de Gran Bretaña en las Islas Malvinas.

La influencia que ejerce Estados Unidos sobre el país azteca a través de sus acuerdos de fronteras inteligentes, ha generado una fuerte interdependencia entre los países que comparten frontera en América del Norte, de tal modo que los compromisos a nivel hemisférico no poseen la misma relevancia y prioridad (Benitez Manaut, 2014). Ejemplo de ello son los ejercicios militares que se

proponen. En 2013, la Secretaría de Defensa Nacional de México anunció la participación del país junto con los ejércitos de Canadá y Estados Unidos en un ejercicio denominado Ardent Sentry 2013. Es la segunda vez que las Fuerzas Militares mexicanas participan en un ejercicio táctico que busca hacer frente a desastres simulados que pongan en riesgo a México y Estados Unidos. En 2012, ya se había realizado otro ejercicio que, al igual que este, “está diseñado para propiciar un acercamiento entre los mandos militares de ambos países con el fin de coordinar la respuesta ante una situación hipotética de desastre natural común en la frontera” (Gómora, 2013).

En este sentido, Íñigo Guevara y Moyano considera que “la seguridad de México depende, cada vez más, de la seguridad y estabilidad de sus vecinos inmediatos, de su entorno hemisférico y del mundo en general” (Guevara y Moyano, 2014b).

En el otro extremo del continente, la presencia militar de Gran Bretaña en el Atlántico Sur es considerada ilegal desde el punto de vista del reclamo de soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias Del Sur, Sándwich Del Sur y los espacios marítimos circundantes. El país ha denunciado esta presencia porque “genera una tensión innecesaria e injustificada en toda la región” (Decreto 2654, 2014). Por ejemplo, una expresión del rechazo argentino a las maniobras militares inglesas en el Atlántico Sur se dio en noviembre de 2014 cuando la fragata HMS Iron Duke participó de un ejercicio militar en la Bahía y el Brazo de San Carlos, Islas Malvinas, que incluyó el disparo de 136 proyectiles (“Argentina expresó su fuerte rechazo a nuevas maniobras militares en Malvinas,” 2014).

Por otra parte, el reforzamiento de la llamada “Alianza Estratégica Integral” con China incluyó, en la gira de febrero de 2015, acuerdos en materia de defensa que se suman a la “estación espacial de exploración lunar”, todo lo cual incorpora la presencia de un nuevo actor que instituye un patrón de relacionamiento asimétrico que, aunque en sus comienzos, refleja lo que sucede en el otro caso.

Pensado en clave de una de las dimensiones que sugieren Axelrod y Keohane (1985), lo que se desprende es a pesar del protagonismo que puedan tener, tanto Argentina como México, al momento de analizar el marco de la relación bilateral, el número de jugadores va más allá de ellos dos. Como resulta evidente, esto supone influencias de una magnitud importante que operan sobre las otras dimensiones –reciprocidad de intereses y la sombra del futuro–.

Principales definiciones de la Política de Defensa de Argentina

Argentina posee un territorio de 2.780.400km y una población de 41.775.000 habitantes de los cuales 77.066 son efectivos de las Fuerzas Armadas. Su gasto

en defensa se calcula en dólares y es de 4.219.130.969. (Donadio, 2014a, p.134). La cartera encargada de todo lo inherente a la defensa nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas dentro del marco institucional vigente es el Ministerio de Defensa de la Nación (Argentina. Ministerio de Defensa, s.f.a).

El Decreto 727, de 2006, reglamentario de la Ley de Defensa, define los parámetros orientadores de las misiones, la concepción y los criterios de empleo, organización, rediseño de capacidades y equipamiento de las Fuerzas Armadas, y precisa el concepto de defensa estricto referido a la defensa de la soberanía, independencia e integridad, haciendo una separación del ámbito de la seguridad interior “conforme esta aparece delimitada en la Ley No. 24.059 de Seguridad Interior” (Decreto 727, 2006).

La Política de Defensa Argentina entiende por 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 Naciones Unidas” (Argentina. Ministerio de Defensa, 2010, p. 89).

En línea con lo anterior, en 2014, se aprobó la actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) mediante el Decreto 2645/2014. En este documento, las autoridades políticas explicitan su diagnóstico sobre el entorno estratégico del país en los niveles global, regional y nacional. Allí, se mantiene como misión principal de las Fuerzas Armadas la de asegurar la defensa nacional ante agresiones de origen externo perpetradas por otros Estados. A su vez, señala de modo imperativo la necesidad de concluir con el diseño de fuerzas militares modernas estableciendo lineamientos generales y una serie de criterios a tal fin.

Política Internacional de la Defensa argentina

La Política Internacional de Defensa de Argentina se define como un modelo defensivo autónomo-cooperativo que propone un doble objetivo. Por un lado, alcanzar las capacidades necesarias para la legítima defensa. Por el otro, apela a la cooperación bilateral y multilateral para plasmar sus intereses de fortalecer las instituciones y el derecho internacional (Argentina.Ministerio de Defensa, s.f.b). Al mismo tiempo, se encuentra articulada y es complementaria a la Política Exterior del país. Reconoce la importancia de la cooperación entre estados y a nivel multilateral, sobre todo, en lo tendiente a los reclamos soberanos de referencia y a la realización dichos objetivos políticos.

Argentina concede real importancia a las Misiones Complementarias de sus Fuerzas Armadas en el marco de operaciones de la ONU, que comprenden como objetivo general la promoción de zonas de paz y la construcción progresiva de un Sistema de Defensa Regional. En cuanto a las temáticas de cooperación

que orientan la Política Internacional de Defensa, enumera: mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la formación y adiestramiento militar, el Desarme y no proliferación, Derecho Internacional Humanitario y cuestiones de género, actividades antárticas y apoyo a la comunidad en caso de desastres naturales y catástrofes, entre otras (Argentina. Ministerio de Defensa, s.f.b).

La prioridad geográfica comienza por América del Sur y Atlántico Sur (incluyendo los espacios marítimos, insulares y los países del litoral africano), América Latina y el Caribe y posteriormente, países de relevancia estratégica con los cuales existen oportunidades de complementariedad y cooperación. “En los últimos dos años se concertaron Acuerdos en materia de defensa con Ecuador, Perú, Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil, así como también con China y Ucrania (Donadio, 2014a).”

Por otro lado, Argentina concede real importancia a las relaciones en materia de defensa a través de las Agregadurías de Defensa. Mediante una Resolución Conjunta del Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del año 2013, se definió la distribución de 31 Agregadurías alrededor del mundo² (Argentina. Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013).

Asimismo, participa en Misiones Complementarias de sus Fuerzas Armadas en el marco de operaciones de la ONU, que comprenden como objetivo general la promoción de zonas de paz y la construcción progresiva de un Sistema de Defensa Regional. Participa en cuatro misiones bajo bandera de Naciones Unidas. Colabora con contingentes en Haití desde 2004 y en Chipre, desde 1993. A su vez, Interviene como Observadores Militares en Sahara Occidental desde 1991 y en Medio Oriente desde 1969. Para esta finalidad, el país contribuye con “más de 1.000 miembros distribuidos en estas 4 misiones” (Argentina. Ministerio de Defensa, s.f.c).

Principales objetivos de la Política de Defensa de México

México es un país con 120.607.000 habitantes dentro de un territorio cuya extensión es de 1.964.380 km². Además, cuenta con 265.812 efectivos en sus Fuerzas Armadas y un presupuesto de Defensa calculado en 7.299.439.730 USD (Donadio, 2014b, p.214). Según los cálculos de Guevara y Moyano (2014a), el presupuesto militar consolidado (SEDENA, SEMAR, Estado Mayor Presidencial, Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales y Gendarmería) correspondiente a 2014 asciende a 102 mil millones de pesos, cifra que equivale a 0.56 % del PIB.

Durante el siglo XX, la defensa nacional estuvo supeditada a asuntos internos debido a los problemas propios de gobernabilidad y control político, razón por la cual tuvo carácter aislacionista, nacionalista y defensiva (Benitez Manaut, 2014). Más tarde, y dentro del proceso de transición democrática, las

políticas de seguridad se reformularon dentro de 5 niveles: interna, nacional, perimetral-geopolítica, hemisférica e internacional, estamentos que configuran la Geopolítica de la Seguridad de México. Los Estados Unidos Mexicanos poseen una estructura institucional de defensa que está desdoblada en dos Secretarías: la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina (Donadio, 2014b, p.214). El país ha desarrollado el concepto de seguridad integral poniendo énfasis en factores económicos y sociales, y limitando la cooperación militar a aspectos educativos (Benítez Manaut, 2014, p.16).

El Plan Nacional de Desarrollo configura un documento integral que realiza un diagnóstico sobre el estado de situación que corresponde a sus objetivos. Respecto de la Defensa Nacional, considera que las Fuerzas Armadas deben responder a la defensa exterior y garantizar la seguridad interior del país; esto último “debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas” (México. Gobierno de la República, 2013). Es por ello que las líneas de acción a seguir en el Plan Nacional entienden sobre la necesidad de una adecuada modernización de sus Fuerzas Armadas para responder a las demandas que emanan de la seguridad interna y de la defensa del Estado. Con respecto a las transformaciones específicas sectoriales, los especialistas indican que

(...) el sector Defensa ha comenzado una reingeniería que promete transformar a las instituciones armadas mexicanas, modernizarlas y aumentar sus capacidades. El punto central de esta reforma está en la creación de la Política Nacional de Defensa del Estado Mexicano, que permitirá planear el desarrollo de las Fuerzas Armadas a largo plazo y entrelazarlas con las demás instancias que constituyen el poder del Estado (Guevara y Moyano, 2014a).

En los programas sectoriales de Defensa nacional y de Marina se explicitan, en clave de libros blancos de defensa, las líneas de acción que seguirán las instituciones armadas hasta 2018. Dichos documentos definen que las Fuerzas Armadas continuarán desempeñándose en dos misiones principales: defensa exterior y seguridad interior.

Política Internacional de la Defensa mexicana

Por razones históricas y doctrinarias, “México no tiene política exterior militar. Las fuerzas armadas se subordinan a la doctrina de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por lo que la política exterior se impone a los mandos castrenses” (Benitez Manaut, 2014, p. 50). La tradición del país de no intervención en los asuntos internos de los Estados, ha llevado también a no participar en los consensos hemisféricos, en especial referencia a la Organización de Estados Americanos.

No obstante, desde comienzos del siglo XXI, se observó un cambio hacia posiciones pragmáticas dentro de las políticas de seguridad mexicana; esto pro-

dujo un paulatino desapego de la doctrina de política exterior de México desde 1930 –la Doctrina Estrada– que se afirma sobre las bases de la no intervención, la soberanía absoluta del Estado y la resolución pacífica de controversias. Por ejemplo, al definir las líneas directrices de la política exterior durante el sexenio de Peña Nieto, la Administración priísta ha subrayado la voluntad de lograr una fuerte imbricación entre política interna y externa.

Si bien México desarrollaba el concepto de seguridad integral, tal como ha sido mencionado más arriba, en los últimos años se firmaron dos Memorandos de Entendimiento con Estados Unidos, uno con Honduras y un Acuerdo con Francia (Donadio, 2014b, p. 216). Estos acuerdos revelan la prioridad geopolítica del país –también visible en su nivel perimetral-geopolítico– puesta en los vínculos con sus vecinos del norte, Canadá y Estados Unidos, pero que incluyen 24 Agregadurías de Defensa que tiene el país³ (México. Secretaría de la Defensa Nacional, 2005).

En su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se expone que “México requiere fortalecer su presencia en el extranjero para permitir al Estado velar por los intereses nacionales e incrementar la proyección de los mexicanos en el exterior” (México. Gobierno de la República, 2013). Con este objetivo en mente, el Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de la 69° sesión de la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2014, anunció la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (OMP). México había participado en OMP en tres ocasiones⁴ (México. Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014). Al respecto, Guevara y Moyano considera que esta iniciativa configura un paso adicional para que el país ocupe el lugar de acuerdo al peso que tiene y permitirá que las Fuerzas Armadas tengan proyección global, lo cual requiere la modernización de estas fuerzas para que estén a la altura de los estándares internacionales (Guevara y Moyano, 2014b).

Relaciones bilaterales en Defensa

Hasta 2012, Argentina y México no mantenían acuerdos en materia de defensa. No obstante, en 2008, se iniciaron las tratativas entre ambos para la firma de un “Acuerdo Complementario de Asociación Estratégica en materia de Defensa entre la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos”, mediante el cual se crearía una Subcomisión de Defensa en el ámbito de la Comisión de Cooperación.

La propuesta argentina consistió en suscribir dos Acuerdos Complementarios idénticos con los organismos mexicanos responsables de las cuestiones de defensa, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR)⁵.

Con respecto a los objetivos establecidos, los Memorandos de Entendimiento identifican una serie de áreas en las cuales se busca fortalecer la colaboración

y compartir experiencias, tales como Planeamiento, Gestión Presupuestaria, Investigación y Desarrollo y Servicios de Defensa. En la letra del documento, se avanza sobre temas tecnológicos, industriales, logísticos, así como en la instrucción militar y la formación. De igual modo, especialistas en el tema han indicado que el mayor énfasis manifestado por los funcionarios mexicanos se focalizó en tres áreas: Derechos Humanos, Género y Operaciones del Mantenimiento de la Paz.

En cuanto a la primera dimensión propuesta por Axelrod y Keohane (1985), los autores explican que para comprender el grado de reciprocidad de intereses se debe tener en claro el proceso por el cual estos son percibidos y las preferencias determinadas. Cuando el conflicto de intereses es mayor, mayores serán las probabilidades de que los jugadores defeccionen. En este sentido, México y Argentina no tienen intereses en conflicto, sino que poseen otras prioridades en cuanto a sus agendas de seguridad. Por un lado, México busca ser un actor con responsabilidad global y pretende ampliar la participación en organizaciones y foros multilaterales a fin de recobrar “el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales” (México, 2013). Pero su enfoque de política exterior es delineado por las metas de política interna y, a la vez, las líneas de acción deben responder a las nuevas realidades globales. Igualmente, la priorización de América del Norte como plataforma de inserción internacional incide sobre sus acciones.

En el caso de Argentina, la situación se presenta en el mediano plazo como menos evidente por los siguientes elementos. De un lado, reconoce en su Directiva de Política de Defensa el liderazgo norteamericano en términos militares, pero observa la gradual emergencia de países como China, India, Brasil y Rusia como potencias en ascenso. Al mismo tiempo, observa una declinación de los tradicionales centros de poder económico en referencia a Estados Unidos y la Unión Europea. Por ello, argumenta,

el escenario global actual se caracteriza por la coexistencia de una diversidad de regiones en las que ni los actores ni las conductas responden a lógicas similares, pudiendo observarse en algunas de ellas el predominio de prácticas como el balance de poder y la disuasión; mientras que en otras –aun cuando todavía perviven ciertos diferendos territoriales del pasado– ganan terreno la cooperación y la confianza mutua (Decreto 2654, 2014).

En la misma línea, según se desprende de la postura manifestada por las autoridades en la IX Conferencia de Ministro de Defensa de las Américas (CMDA) de 2010, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Estado Plurinacional de Bolivia, las organizaciones hemisféricas en materia de defensa - Junta Interamericana de Defensa (JID), Colegio Interamericano de Defensa y Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)- deben ser mantenidas, pero, a la vez, reformadas en sus objetivos y misiones.

Por eso, enfatiza en los documentos y en las expresiones públicas de los funcionarios que su plataforma para la inserción internacional es la región sudamericana. De esto surge un rol relativamente activo dentro del Consejo de Defensa Suramericano como herramienta que favorece la cooperación para la defensa de los países miembros⁶. Es decir, se registra una jerarquización explícita de la subregión.

Por el otro, al momento de concretar iniciativas de impacto estratégico que podrían fortalecer a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y que serían decisivas para una necesaria reactivación, el país ha optado por ampliar los vínculos con China.

Lo anterior evidencia que México y Argentina tienen distintos alineamientos de política internacional de defensa. Si bien ambos reconocen la importancia de relacionamiento con América del Norte, Europa, Asia y Oceanía y África y Medio Oriente, asientan sus prioridades de acuerdo a su contexto. En el caso de México prioriza su cercanía a sus socios. La situación de Argentina, en cambio, parece más dual.

De todas maneras, en lo concerniente al nivel hemisférico, los dos reconocen el rol del organismo hemisférico por excelencia: la OEA, y llaman a una reforma, tanto de este mecanismo como el de la ONU. En este sentido, los intereses en sus relaciones multilaterales a nivel global podrían ir de la mano, aun con acciones delimitadas. Lo mismo para la proyección de México en foros internacionales en los cuales pueden colaborar.

La segunda dimensión que proponen Axelrod y Keohane (1985) responde a la sombra del futuro, la cual incluye, por un lado, los horizontes a largo plazo y la regularidad de apuestas y, por el otro, la fiabilidad de la información acerca de la acción de los demás y una respuesta rápida ante sus cambios.⁷ Por el lado de los horizontes a largo plazo y la regularidad de apuestas, México responde a las expresiones hechas por Peña Nieto en el marco de la 69° Asamblea General de las Naciones Unidas, al anunciar que el país participará de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Para Guevara y Moyano, esta decisión “marca un cambio trascendental en el pensamiento militar y también en el futuro de la política exterior mexicana” (Guevara y Moyano, 2014b). Puntualmente, refiere al progresivo abandono de la Doctrina Estrada y a un avance hacia una concepción moderna del Estado mexicano.

Al respecto, cabe mencionar que Argentina participa en misiones complementarias de la ONU para la Estabilización en HAITÍ (MINUSTAH) con 567 efectivos y en la Fuerza de la ONU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) con 265 componentes militares (Donadio, 2014a, p.141). Además destina 3 observadores en la Misión para el Referéndum en el Sahara Occidental y en la vigilancia para la tregua en Israel y Palestina; de donde su experiencia puede ser significativa para colaborar operativamente con México.

De esta manera, en su búsqueda por retomar liderazgo en la comunidad in-

ternacional, México avanza en el compromiso de participar de Misiones de Paz y en las que Argentina ya posee una experiencia considerable.

En las variables que refieren a la fiabilidad de la información acerca de la acción de los demás y una respuesta rápida ante sus cambios, los autores consideran que esta dimensión es menos probable que ocurra en temáticas militares y de seguridad. Al respecto, la inclinación hacia la cooperación entre México y Argentina es visible a través de los Memorandos de Entendimiento en materia de Defensa entre el Ministerio de Defensa de la República Argentina y las Secretarías de Defensa Nacional (SEDENA) y de Marina (SEMAR), en los que se sientan las bases que regulan el intercambio de experiencias y conocimientos entre las distintas Fuerzas Armadas de los países.

Axelrod y Keohane (1985) explican también que la habilidad de cooperación por parte de los gobiernos se ve afectada por el número de actores y por cómo son estructuradas sus relaciones. En este sentido, es insoslayable lo indicado en el apartado correspondiente a los entornos estratégicos, en donde se sostiene que aunque la cooperación es protagonizada por dos unidades que se encuentran dentro del hemisferio americano, poseen dos entornos diferentes que restringen los márgenes de autonomía al momento de formular y diseñar sus políticas de defensa. Esto no implica que iniciativas con objetivos acotados en áreas de interés mutuo no puedan concretarse, sino que es fundamental contemplar un avance gradual en el cual la voluntad se articule con la creatividad.

Por otra parte, ha sido mencionado que en los dos casos se registran manifestaciones en favor de una modernización de sus instrumentos militares a la luz de sus realidades internas y externas. Respecto del caso mexicano, las reformas estructurales propuestas van en esta ocasión más allá de considerar a las Fuerzas Armadas una superpolicía, incluyen una reingeniería del sistema de educación militar, modernización de la doctrina con énfasis en el respeto de los derechos humanos, expansión en las capacidades militares e impulso a la investigación y desarrollo (I+D) tecnológico. La modernización del sistema educativo es el eje principal para la transformación a largo plazo, pues busca formar al militar mexicano del siglo XXI (Guevara y Moyano, 2014a).

Respecto de Argentina, la conducción política del país ha establecido entre sus objetivos el fortalecimiento de la industria de producción para la defensa, tal como revela la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), que dice: MINISTERIO DE DEFENSA deberá continuar con el proceso de fortalecimiento y profundización del desarrollo de la Industria de Producción para la Defensa (...) Deberán promoverse los cambios necesarios a efectos de lograr un sistema científico y tecnológico de la Defensa efectivamente coordinado y funcional (Argentina. Ministerio de Defensa, 2009).

Como se deriva de lo anterior, existen necesidades comunes más allá de las divergencias conceptuales o la separación normativa entre defensa y la seguridad. De ahí el argumento planteado en la introducción y reiterado algunas líneas más arriba.

Potenciales áreas de cooperación

Un área de cooperación potencial en materia de defensa repara en la formalización de México como un actor con responsabilidad global tras anunciar su participación en Misiones de Paz. Al respecto, la experiencia Argentina en Haití y en Chipre puede ser enriquecedora para asesorarlo en esta empresa.

A fin de fomentar la cooperación entre Argentina y México en lo que se refiere a la inserción internacional de la Defensa, y dado el anuncio de participación por parte de México a las OMP, Argentina podría colaborar en el ingreso al mecanismo que integra junto con Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay, es decir, la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ). Esta entidad, conformada en agosto de 2008, se integra con los centros de entrenamiento para Operaciones de Paz de países latinoamericanos y del Caribe con el propósito de capacitar y entrenar a los miembros de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y personal civil que sea destinado a participar en Operaciones de Mantenimiento de Paz bajo mandato de las Naciones Unidas.

Por otra parte, como advierte Guevara y Moyano (2014a), la priorización de las capacidades militares en ciber-defensa es potencialmente un punto de contacto. Asimismo, los planes de radarización encuentran un nuevo elemento que abre un curso de acción a ser explorado⁸.

Finalmente, en cuanto a dos temáticas de orden periférico respecto de los asuntos de defensa, el interés gubernamental sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las Políticas de Género, conforman una agenda que los funcionarios mexicanos han subrayado como importante para ellos. Al respecto, Argentina ha desarrollado una cantidad de programas y reformas en la materia que agregan otra vía para la cooperación bilateral.

Consideraciones finales

Hasta 2012, Argentina y México no mantenían acuerdos en materia de defensa. Ese año se firmó el “Acuerdo Complementario de Asociación Estratégica en materia de Defensa entre la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos”. Debe señalarse que, aunque no se hayan reseñado aquí, se registran itinerarios previos de naturaleza histórica entre las relaciones entre los dos países. Si bien los cambios en el sistema internacional y las divergencias doctrinarias han difi-

cultado un acercamiento más profundo, ello no implica que no existan algunas esferas potenciales en las cuales se comparten objetivos y necesidades.

El objetivo del artículo procuró encontrar esos posibles puntos de cooperación en la materia. Para ello, fue menester apuntar algunas consideraciones sobre los entornos estratégicos, los lineamientos centrales de las políticas de defensa y de su política internacional como factores que inciden en el análisis.

La modernización de las fuerzas armadas de México y Argentina, así como los mecanismos de cooperación en la materia de defensa se encuentran aún en un estado incipiente, pero son amplios los temas que pueden potencialmente abarcar, ya que, más allá de diferencias doctrinarias, son diversas las esferas en las cuales las necesidades son similares. En este artículo, apenas se presentaron algunas líneas posibles, pero en ninguna medida el tópico está agotado.

Por cierto, esto no es sencillo, ya que en la formulación de las políticas de defensa de ambos influyen los intereses de otros actores que, por lo general, desfavorecen los procesos de cooperación en América Latina. El desafío consiste en reflexionar sobre el tema con la finalidad de aportar a un debate necesario relacionado con las características de las estrategias de inserción internacional de los países no industrializados.

Referencias

- Argentina. Ministerio de Defensa (s.f.a). *Misión*. Recuperado de <http://www.mindef.gov.ar/institucional/misiones-y-funciones/ministerio-de-defensa.html>
- Argentina. Ministerio de Defensa (s.f. b). *Política Internacional de Defensa*. Recuperado de http://mindef.gov.ar/mindef_politica_inter_defensa/index.html
- Argentina. Ministerio de Defensa (s.f. c). *Misiones de la Paz*. Recuperado de http://www.mindef.gov.ar/mindef_mision_de_paz/index.html
- Argentina. Ministerio de Defensa (2009). *Directiva de Política de Defensa Nacional*. Recuperado de http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1714-2009.html.
- Argentina. Ministerio de Defensa (2010). *Libro Blanco de Defensa*. Recuperado de http://www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010-FeDeErratas.pdf
- Argentina. Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2013). *Resolución Conjunta N°646 y N°651*. Recuperado de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/225925/norma.htm>
- Argentina expresó su fuerte rechazo a nuevas maniobras militares en Malvinas*. (2014, Noviembre 13). Télam. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201411/85247-malvinas-argentinas-maniobras-militares-gran-bretana.html>
- Axelrod R. & Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institution. *World Politics*, 38(1), 226-254.
- Benítez Manaut, R. (2014). Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos. *Cuadernos de Norteamérica*, (4), 1-64. Recuperado de <http://www.cisan.unam.mx/virtuales/cuaderno04.php>.
- Decreto 2645 (2014). *Directiva de Política de Defensa Nacional*. Recuperado de <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?jsessionid=313BB59D4354BF4302A63F6DD4297A64?id=240966>
- Decreto 2654 (2014). *Decreto por el cual se aprueba la actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional*. Recuperado de <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/index.castle?s=1&fea=19/01/2015>.
- 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*. Recuperado de <http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/Decreto%20727.pdf>.
- Donadio, M. (2014a). Capítulo 11: Argentina. En M. Donadio, *Atlas Compa-*

- rativas de la Defensa en América Latina y Caribe*. Edición 2014 (pp. 134-141). Buenos Aires: RESDAL. Recuperado en http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_11_argentina.pdf
- Donadio, M. (2014b). Capítulo 21: México. En M. Donadio, *Atlas Comparativas de la Defensa en América Latina y Caribe*. Edición 2014 (pp. 214-223). Buenos Aires: RESDAL. Recuperado en http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_21_mexico.pdf
- Gómora, D. (2013, Mayo 09). EU, Canadá y México harán ejercicio militar conjunto. *El Universal*. Recuperado de: [dehttp://www.eluniversal.com.mx/nacion/206143.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/206143.html).
- Guevara y Moyano, Í. (2014a, Enero 19). La reforma del sector Defensa. *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/inigo-guevara-y-moyano/2014/01/19/939100>.
- Guevara y Moyano, Í. (2014b, Septiembre 29). Operaciones de la Paz: hacia la modernización de la política exterior. *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-global/2014/09/29/984133>.
- Ley No. 26.381 (2008). *Acuerdo de Asociación Estratégica entre la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141451/norma.htm>
- México. Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo*.
- México. Secretaría de la Defensa Nacional (2005). *Petición de Informe de Agregadurías que tiene el Ejército Mexicano en el Extranjero*. Recuperado de <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2005/ago/29082005c.html>
- México. Secretaría de Relaciones Exteriores (2014). *México anuncia su participación en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU*. Recuperado de <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4920-417>

Notas

1. Cabe decir que en su trabajo, Axelrod y Keohane (1985) ilustran las dinámicas haciendo referencia a distintos juegos de estrategia (dilema del prisionero, caza de ciervo, punto muerto), pero que por la naturaleza de este trabajo exceden nuestro análisis. En su versión en inglés la cita dice: "(...) *the three dimensions discussed in the introduction –mutuality of interest, the shadow of the future, and the number of players– help us to understand the success and failure of attempts at cooperation in both military-security and political-economical relations*" (Axelrod & Keohane, 1985, p.227)
2. Los países en los que Argentina tiene Agregadurías de Defensa son: Alemania, Angola, Australia, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Dominicana,

Ecuador, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Guatemala, Guyana, India, Israel, Italia, Japón, México, Paraguay, Perú, Rusia, Sudáfrica, Surinam, Ucrania, Uruguay, Venezuela.

3. Los países en los que México tiene Agregadurías de Defensa son: Alemania, Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Colombia, Corea, Cuba, Chile, China, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Guatemala, Honduras, Italia, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela.

4. Las dos primeras, con observadores militares: en Los Balcanes (1947-1950) y en Cachemira (frontera entre la India y Pakistán) (1949). En El Salvador (1992-1993) tuvo una participación con 120 policías.

5. Entre los acuerdos celebrados con la Secretaría de Defensa y la de Marina existen algunas diferencias; el último agrega algunos puntos como la participación en ejercicios navales. Sin embargo, estos matices no alteran la similitud entre los dos.

6. En términos específicos, el mecanismo apunta a fomentar la coordinación de planes en materia de política de Defensa, capacitación e industria bélica; operaciones de paz; ejercicios militares; medidas de construcción de la confianza mutua; y ayuda coordinada en zonas de desastres naturales, protección de recursos naturales, entre otras metas (Decreto 2654, 2014).

7. Las variables que mencionamos en este punto corresponden a los factores que mencionan Axelrod y Keohane: “long time horizons; regularity of stakes; reliability of information about others’ action; quick feedback about changes in the others’ action” (Axelrod & Keohane, 1985, p. 232).

8. El autor dice que “La ampliación de capacidades militares contempla un incremento y modernización en sistemas de inteligencia, vigilancia terrestre, marítima y aérea, detección, movilidad y poder de fuego, así como también impulso de la cuarta dimensión de operaciones militares: las cibernéticas. Los principales proyectos de inversión serán: incrementar la vigilancia radar del actual 32% a 72% del territorio nacional para 2018, modernizar las flotas de patrulla marítima y aérea, mejorar la capacidad de transporte, fortalecer los sistemas de comando y control, fusión de inteligencia y el reemplazo completo del armamento de infantería por el nuevo rifle de producción nacional” (Guevara & Moyano, 2014a).