



Artículos

Mucho ruido y pocas nueces. Relaciones de Defensa entre Argentina y Estados Unidos frente a la sucesión de Barack Obama por Donald Trump (2015-2017)

Maximiliano Barreto¹

Resumen: La idea de este artículo es continuar con una temática que se viene trabajando desde el Departamento de América del Norte del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), la cual remite específicamente al vínculo argentino-estadounidense en materia de seguridad y defensa. En esta ocasión nos proponemos pasar revista del vínculo bilateral desde el inicio de la presidencia de Mauricio Macri al presente, siendo dicho recorte temporal el período de sucesión de Barack Obama por Donald Trump en Estados Unidos.

Palabras clave: Defensa – Argentina – Estados Unidos – Macri – Obama – Trump.

Introducción

El inicio de la administración de Mauricio Macri (diciembre de 2015) coincidió con el tramo final de la administración de Barack Obama. Lo que coloquialmente se conoce como el síndrome del “pato rengo” no impidió que la Casa Blanca se esforzara por recomponer un vínculo que venía muy deprimido. Macri representaba un cambio en la orientación de la política exterior argentina respecto de las administraciones kirchneristas. La tan anhelada “vuelta al mundo de la Argentina” esgrimida durante la campaña electoral por parte de Macri:

@mauriciomacri 28 sept. 2015 "El mundo está esperando que Argentina vuelva a la cancha"²

@mauriciomacri 18 nov. 2015 "A partir del 22 viene otra revolución y es la del mundo diciendo 'Argentina vuelve'"³

se cristalizaría, con mucha probabilidad, en una política exterior más amistosa hacia Estados Unidos (EE.UU). A nivel subregional, Argentina era el primer país significativo en interrumpir el camino transitado por gran parte de los estados desde los primeros años del siglo XXI y que había implicado un alejamiento

¹Licenciado en Relaciones Internacionales, docente adscripto de la Cátedra de Política Internacional Latinoamericana (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR). Asistente de Investigación del Departamento de América del Norte del IRI, UNLP.

²Tweet de la cuenta verificada de Mauricio Macri. Disponible en: <https://twitter.com/mauriciomacri/status/648560567075127296>

³Tweet de la cuenta verificada de Mauricio Macri. Disponible en: <https://twitter.com/mauriciomacri/status/667154151810420736>

relativo de Washington hacia el sur del hemisferio. En este sentido, el apuntalamiento de EE.UU hacia el nuevo gobierno de Argentina constituía una opción no despreciable para consolidar el proceso de desgaste que, a la fecha, venían sufriendo las administraciones del conocido “giro a la izquierda”. Obama atento a esta oportunidad, organizó su visita al país en marzo de 2016 y este hecho sirvió como marco para lo que puede caracterizarse como un relanzamiento de las relaciones bilaterales, al menos desde el punto de vista político-diplomático.

Frente al triunfo del republicano Donald Trump a fines de 2016, la cuestión crucial era: ¿qué quedaría en pie de las buenas intenciones de la administración Obama y de todo lo pactado con el ex presidente en relación con Argentina?

El triunfo de Trump de por sí generó incertidumbre a nivel mundial y Argentina no fue la excepción. A dicha incertidumbre generalizada, se le añadió el componente criollo de incerteza representado por la apuesta del gobierno argentino a la candidata (derrotada) Hillary Clinton, fundada en la comunión del gobierno argentino con la visión del mundo sostenida, al menos discursivamente⁴, por los demócratas y alejada del “proteccionismo” y “nacionalismo” enarbolado por Donald. No obstante, más allá de la radicalidad esperada a manos de este *free rider* de la política, siempre es claro que al momento de poner en práctica las palabras, juegan un papel muy importante los componentes estructurales. En este sentido, Steve Hellinger (2017:62) manifestaba al respecto de las promesas industrialistas del magnate que: “[p]rimero Trump va a hacer mucho ruido, pero al final sus colegas y el empresariado van a ganar la pulseada y no va a incrementar la producción de la industria nacional”. La política exterior no está exenta de estos condicionantes, por lo cual, a pesar de las características distintivas de Trump, no hay que perder de vista la estructura de poder que se pone en movimiento a la hora de la toma de decisiones en el gobierno estadounidense y que muchas veces mengua cualquier aspiración. Asimismo, Trump a pesar de haberse presentado como un candidato antiglobalización, esconde detrás de la consigna del *make America great again* el objetivo económico de recuperar la primacía de EE.UU, siempre en el marco de la globalización neoliberal, y esto se hace evidente al liderar un re-ordenamiento pro estadounidense de los tratados de libre comercio, lograr la apertura del mercado asiático a los bancos y proveedores norteamericanos, reforzar la preponderancia de *Wall Street*, consolidar la preeminencia del *lobby* petrolero, entre otras cuestiones, por lo cual es dudoso adscribirlo como un líder anti-sistémico (Katz, 2017:12). Lo mismo podría decirse para otras etiquetas que se atribuyeron y se autoatribuyó el propio presidente como por ejemplo su carácter “antiestablishment”.

La defensa argentina ante la sucesión presidencial estadounidense

En relación con la región, la presencia de Trump representa una continuidad de la política iniciada por Obama de consolidar el proceso de arribo de gobiernos de orientación conservadora. Las críticas hacia Venezuela, que han continuado, ejemplifican esta tendencia. A pesar de la desorientación inicial que Trump significó para Buenos Aires, el gobierno se ha mostrado dispuesto a reproducir la agenda de Washington. Las dificultades de México (ante las amenazas de Trump) y Brasil (ilegitimidad de Temer en ascenso) son vistas por la Casa Rosada como una oportunidad para que Macri se transforme en el interlocutor regional de Trump, cristalizando una vuelta, apenas solapada a las relaciones carnales de los noventa (Morgenfeld, 2017:58). Escuetamente, este es el panorama político en que se inscriben las relaciones bilaterales entre Argentina y EE.UU y, específicamente, el vínculo en materia de defensa que nos proponemos revisar en este artículo.

⁴Se recomienda leer “*El gps amarillo desorientado. A contramano del mundo*” de Alfredo Zaiat donde se sostiene la tesis acerca de la lectura errónea por parte de la administración argentina de la actual fase de la globalización y, en efecto, de la estrategia nacional para enfrentarla. *Caras y Caretas*, Año 56, N° 2325, Ciudad de Buenos Aires, pp. 38-44.

La sucesión presidencial argentina de 2015, en el área de asuntos que nos convocan aquí, trajo aires de cambio. Se esperaba que la nueva administración distendiera las relaciones con las Fuerzas Armadas (FF.AA) y que la mejora del vínculo bilateral con EE.UU aportara muchos elementos para modernizar una institución militar desatendida. Las vinculaciones militares con Washington no habían sido óptimas durante los gobiernos kirchneristas. Conforme a lo previsto, los pocos meses que duró la relación bilateral Macri-Obama mostraron mucho dinamismo en el área en cuestión. Y desde un primer momento se observó una situación que durante las administraciones previas no había tenido lugar: nos referimos a la atenuación del límite establecido por las leyes argentinas respecto a las cuestiones que corresponden al área de la seguridad y aquellas que son propias de la defensa. Analizado con detalle en otro artículo⁵, hablamos fundamentalmente de las leyes de Defensa Nacional de 1988 y de Seguridad Interior de 1991 que distinguen taxativamente las problemáticas que son propias de las FF.AA y las Fuerzas de Seguridad (FF.SS). A modo de ejemplo se mencionan los siguientes acuerdos suscriptos por Argentina y EE.UU durante la presidencia de Obama ya que, de acuerdo a la normativa nacional, remiten al ámbito de la seguridad interior, sin dejar en claro si tendrán o no a las FF.AA como actor partícipe en la aplicación de los mismos. La incertidumbre al respecto aumenta frente a las declaraciones de diversos funcionarios, inclusive del propio Macri, de otorgar a la institución militar un rol frente a las denominadas “nuevas amenazas”.

Fecha	Acuerdo
Marzo 2016	Acuerdo sobre incremento de la cooperación para prevenir y combatir el crimen grave
Marzo 2016	Declaración conjunta sobre cooperación en materia de seguridad y facilitación de desplazamiento
Abril 2016	Memorando de intención para reforzar la cooperación en asuntos de interés mutuo, incluyendo la aplicación de la ley y la lucha contra el narcotráfico
Agosto 2016	Declaración conjunta tendiente a elaborar una iniciativa internacional de aceleración de los trámites de viaje para pasajeros.
septiembre 2016	Modificación/enmienda #8 de la Carta de Acuerdo sobre control de tráfico de drogas y aplicación de la ley del año 2004

Fuente: elaboración propia en base a información de la biblioteca digital de Tratados de la Cancillería Argentina <http://tratados.mrecic.gov.ar/>

Gran parte de las acciones que integran las relaciones bilaterales en defensa con el gobierno de Trump se gestaron durante la visita de Obama al país. En aquel momento, Macri llevaba tan solo tres meses de gobierno, por lo cual el ímpetu por cumplir las promesas de campaña seguía fresco. La Hoja Informativa publicada por la Casa Blanca en ocasión de la visita, es un buen documento donde encontrar las preocupaciones de ambos estados en el rubro militar. El interés argentino por participar en misiones de paz en África respondía a la necesidad de recomponer los lazos con EE.UU en tanto proveedor capaz de atender las demandas de las FF.AA. Por su parte, EE.UU. se comprometía a colaborar con la modernización y entrenamiento de la flota argentina de los C-130, más conocidos como los aviones Hércules, y se pautó que el Departamento del Tesoro organice en mayo de 2016 el primer Grupo de Trabajo Bilateral con las FF.AA. de Argen-

⁵“El concepto argentino de la defensa en el siglo XXI. Las relaciones con Estados Unidos como test case de su evolución”. Ponencia presentada por quien suscribe en el VIII Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 23, 24 y 25 de noviembre de 2016.

tina desde el año 2009⁶. Sin dudas, este encuentro, inauguró un vínculo “inter armas” más fluido. En abril de 2017, ambas Armadas concluyeron la *Maritime Staff Talks* (MST), instancia de diálogo entre dichas fuerzas navales, que significó el plegamiento implícito de nuestro país a la estrategia marítima global de los EE.UU. Esta última frase puede resultar muy categórica, sin embargo en los hechos no constituye nada nuevo. En otras palabras, participar en la MST es uno de los modos de convalidar los intereses estratégicos de la potencia hemisférica, en este caso en relación con los mares, algo que no dejó de ocurrir durante las presidencias previas. Lo que sí es distintivo es la distensión que caracteriza las nuevas vinculaciones. Asimismo, en el MST se acordó mejorar la operatividad entre ambas fuerzas y se conversó sobre la operación multilateral UNITAS 2017 a realizarse próximamente, según lo informó el sitio oficial de la *America's Navy*⁷.

Cabe agregar que aun siendo Obama presidente, se produjeron varias visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel que también sirvieron de base para acciones posteriormente concretadas con Trump. Un ejemplo destacado fue el viaje de un equipo del Ministerio de Defensa en el mes de mayo de 2016 al Pentágono. Era el turno para que nuestro país manifestara en suelo estadounidense el interés por la reactivación del intercambio militar, específicamente, la evaluación de estrategias para el trabajo conjunto en fuerzas de paz y la reanudación de los cursos de formación para el personal militar.

Mucho ruido y pocas nueces

En el mes de agosto de 2016, el Departamento de Defensa norteamericano otorgó una respuesta a uno de los pedidos concretos en materia militar solicitados por la Casa Rosada. Se aprobó la venta de 24 aeronaves T6-C Texan II que el gobierno argentino había requerido para el entrenamiento de pilotos y misiones de control fronterizo según el comunicado de la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad⁸. El propio comunicado y las características del material volvieron a despertar el debate sobre el involucramiento militar en problemáticas legalmente vedadas. De manera contundente se argumentaba la necesidad de entrenar pilotos para misiones de control fronterizo (lo cual es una actividad propia de las FF.SS), pero se enmarcaba en la necesidad de modernización de las FF.AA:

“The Argentine military has embarked on an ambitious path toward modernizing its military materiel. The proposed sale will revitalize Argentina's capability to train its pilots and fulfill border control missions, especially along its porous northern border”.

Lo que inicialmente se estimaba como una compra de alrededor de 300 millones de dólares, devino en abril de 2017 en la adquisición de tan solo 4 aeronaves. El monto del contrato con la compañía Beechcraft Corp radicada en Wichita, Kansas, se redujo a U\$S 88.200.000 (incluyendo mantenimiento, soporte y entrenamiento de pilotos)⁹. De todos modos, la compra expresa la comunión política entre el Washington y Buenos Aires pues los aviones fueron solicitados a través del FMS (*Foreign Military Sales*), programa del gobierno de los EE.UU para la transferencia de artículos de defensa, servicios y entrenamiento para sus socios. La clave está en que los países elegibles para participar son designados por el presidente.

Continuando con las compras de equipamientos y armamentos, si bien el Ministerio de Defensa se manifestó muy interesado, en los hechos concretos el interés se ha ido desinflando hasta quedar en casi ninguna

⁶Hoja Informativa publicada por la Casa Blanca, 2016. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/23/hoja-informativa-relacion-entre-estados-unidos-y-argentina> (Consultado el 24/06/2017)

⁷Sitio oficial de la Armada de los EE.UU. Disponible en: http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=99828 (Consultado el 3/07/2017)

⁸Sitio oficial de la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad. Disponible en: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/argentina-t-6c-texan-aircraft> (Consultado el 23/06/2017)

⁹Sitio oficial del Departamento de Defensa. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Contracts/Contract-View/Article/1162544/> (Consultado el 23/06/2017)

adquisición. Incluso, se desató un escándalo mediático en abril de este año por la aparición de un encargo de armas (por más de 2.000 millones de dólares) que el ex embajador Martin Lousteau remitió al legislador demócrata Pete Visclosky, vicepresidente de la Subcomisión de Defensa en el Congreso y hombre de los negocios militares¹⁰. En palabras de Lousteau, su objetivo se había limitado a facilitar el acceso de Argentina a programas como el *Excess Defense Articles* (EDA), por el cual el gobierno de EE.UU pone a disposición elementos de defensa a precios simbólicos o al FMS, mencionado líneas arriba¹¹. Por su parte, en el informe de Prensa N° 147/17, el Ministerio de Defensa negó categóricamente la existencia de un plan para adquirir armamento militar por 2.000 millones de dólares a los EE.UU e informó que el listado de armamento aludido tenía carácter exploratorio, genérico y público y de ninguna manera era una lista de materiales a adquirir. Asimismo, se reafirmaba que la misiva obedecía a la inquietud de conocer las posibilidades de acceso a programas de cooperación y/o ayuda militar que requieren del visto bueno de ese país, y que la misma no guardaba relación con el planeamiento presupuestario nacional¹². Más allá de las declaraciones, la carta traía nuevamente a escena la posibilidad de un involucramiento de las FF.AA en el enfrentamiento a las nuevas amenazas ya que se hablaba de la necesidad de establecer una cooperación entre Argentina y EE.UU en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado: “(...) *Argentina seeks the cooperation of the U.S. to build or enhance its capacity to accurately address urgent global threats like the fight against scourges such as terrorism and terrorist financing, drug trafficking and organized crime*”.

State Partnership Program

Conforme a la invitación que el país recibió durante la visita de Obama, el 10 de noviembre Argentina pasó a integrar el *State Partnership Program*¹³ (SPP), asociando las FF.AA con la Guardia Nacional del Estado de Georgia¹⁴. Tal como lo manifiesta Tokatlian, se enmarca en los llamados *Security Cooperation Programs* del Departamento de Defensa estadounidense, donde el papel del Departamento de Estado es menor y representa una estrategia de “gran impacto y bajo costo” para los EE.UU¹⁵. Pese a que la propuesta fue cursada durante el gobierno de Obama, la administración Trump no la dio de baja debido a su interés por “evitar una sobre-extensión militar” en algunas áreas. En este sentido, el programa resulta funcional a la nueva administración, por lo cual apoya inclusive su ampliación y rechazo a los recortes presupuestarios. Así puede observarse en la sección 7 de la Plataforma del Partido Republicano *America Resurgent (Citizen Soldiers: National Guard and Reserves)*.

Nuevamente, esta asociación generó suspicacias en nuestro país pues era visto como otro hecho más en la dirección, hartamente mencionada, de implicación militar en problemáticas ajenas a lo dictado por la legislación nacional ya que busca enfrentar conjuntamente situaciones de desastres naturales, controles en las

10 “Lectura de una carta”, Gabriel Tokatlian, *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/28704-lectura-de-una-carta> (Consultado el 15/06/2017)

11 “Lousteau se desligó de gestiones por la compra de armas”, Mariano De Vedia, *La Nación*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2002521-lousteau-se-desligo-de-gestiones-por-la-compra-de-armas> (Consultado el 20/06/2017)

12 Informe de Prensa N° 147/17, Ministerio de Defensa. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=722> (Consultado el 14/06/2017)

13 Es un programa creado por la administración de George H. Bush en 1989 con el objetivo de nuclear, en aquel momento, a los países ex miembros de la Unión Soviética. Es un organismo militar que prioriza las acciones fuera del suelo estadounidense y se organiza en base a núcleos geográficos por zona. En este caso, Argentina ingresa bajo la órbita del United States Southern Command (Comando Sur de los EE.UU).

14 Sitio oficial de la Guardia Nacional de Georgia. Disponible en: <http://www.nationalguard.mil/News/Article/1001157/georgia-national-guard-announces-state-partnership-with-argentina/> (Consultado el 1/07/2017)

15 “Argentina y la Guardia Nacional de Georgia”, Tokatlian, J., *Diario Clarín*. Disponible en: http://www.clarin.com/opinion/argentina-guardia-nacional-georgia_0_B1NI1kUg.html (Consultado el 1/07/2017)

fronteras y la colaboración en misiones de paz. En un interesante artículo, Micaela Ryan, señala un dato a tener en cuenta: el acuerdo se realizó entre el gobierno argentino y la Guardia Nacional del Estado de Georgia, unos de los principales centros militares y de la industria aeroespacial del mundo.

“Para el gobierno de Macri, el acuerdo implica acceder a la gran industria aeroespacial radica- da en el Estado de Georgia, donde operan más de 500 empresas de este tipo y residen ocho de las diez más grandes que controlan el sector en el mundo. El 42% de los contratos en materia aeroespacial que realiza el Departamento de Defensa están radicados en ese Estado, lo que en el 2015 implicó una suma de 6.400 millones de dólares. El interés central de la administración de Cambiemos son las posibles inversiones que se puedan lograr en materia aérea, aunque todavía no hay garantías de que éstas ocurran (...)”¹⁶

A modo de cierre

Días después de la visita de Obama al país, en la sección Opiniones del IRI¹⁷, reflexionábamos sobre los alcances de la misma y, de manera muy arriesgada en aquel entonces, sobre las relaciones futuras entre Argentina y EE.UU. Si bien no ha transcurrido demasiado tiempo desde marzo de 2016, proponemos traer a colación dos ideas para re-pensarlas brevemente.

En primer lugar decíamos que del lado de EE.UU. y en función de su política hemisférica, era factible que Washington identifique a Argentina como una pieza clave para mitigar el alejamiento relativo que caracterizó sus vínculos con los estados de la subregión en la última década. Al presente, esta es una afirmación que no parece desactualizada y que, inclusive, podría completarse con la idea de que también es nuestro país quien quiere convertirse en un actor clave para la Casa Blanca, más aún frente a la crisis de Brasil o los conflictos de EE.UU con México.

Por otro lado, varios meses atrás expresábamos: del lado argentino y cobrando un peso importante las creencias, valores e imágenes individuales del presidente, el vínculo con los EE.UU. se anuncia como una prioridad, por lo cual, es dudoso pensar que Macri pueda conducir la política exterior de una manera que vaya en dirección contraria a un vínculo de cercanía y distensión con Washington. A pesar de los cambios partidarios en EE.UU e, incluso, de la apuesta demócrata de Macri, también esta conjetura es una idea que no está refutada y es por añadidura llamativa pues describe de nuestra parte una conducta que no se altera aunque el escenario haya cambiado y nos conduce a pensar si el “plegamiento por sí mismo” es redituable. Tal como lo ha manifestado la profesora y coordinadora del Departamento de América del Norte del IRI, Anabella Busso¹⁸, cuando se diseñan los vínculos con EE.UU desde un país menos poderoso o periférico no se puede pensar que simplemente una política de alineamiento o acomplamiento retribuirá directamente en el apoyo de los EE.UU para alcanzar determinados fines. Lo mismo podría decirse en relación con la confrontación, pues ninguna de las dos cuestiones garantiza beneficios o autonomía automáticamente.

Bibliografía

Hellinger Steve (2017). “Vamos a enfrentar tiempos difíciles”, entrevista. Caras y Caretas, Año 56, N° 2325, Ciudad de Buenos Aires, pp. 58-64.

16 “La soberanía en jaque: Argentina firmó acuerdo militar con Estados Unidos”, Micaela Ryan, Disponible en: <https://notas.org.ar/2016/12/14/soberania-argentina-acuerdo-militar-estados-unidos/> (Consultado el 4/07/2017)

17 “El relanzamiento de la relación bilateral entre Argentina y Estados Unidos”, Maximiliano Barreto, IRI Opina. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/americadelnorte/relacion_bilateral_eeuu_argentina (Consultado el 4/07/2017)

18 Comunicación personal con Anabella Busso, junio de 2017, *Archivo de audio*. Rosario.

Katz, Claudio (2017). Desconcierto global con Trump. En Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas. Anuario EDI, Fundación Rosa Luxemburgo, Buenos Aires. Pp. 12-15.

Morgenfeld, Leandro (2017). Trump como peligro y desafío para Nuestra América. En Trump y su impacto en la región. Reflexiones sobre la situación económica mundial y sus perspectivas. Anuario EDI, Fundación Rosa Luxemburgo, Buenos Aires. Pp. 56-60.