

Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales

Contribuciones al debate



Ministerio de Defensa



NACIONES UNIDAS



Argentina

Defensa nacional:
dimensiones internacionales y regionales

Contribuciones al debate

Ministerio de Defensa de la República Argentina

2003-2005

Ministro de Defensa: José Pampuro

Secretario de Asuntos Militares: Jaime Garreta

Secretaria de Planeamiento: Martha Zilli

Subsecretario de Coordinación: Rodolfo Herman Herms

Subsecretario de Asuntos Técnicos Militares: José M. Vásquez Ocampo

Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de las FFAA: Gabriela Rifurcat

Asesora de Gabinete del Ministro de Defensa: Rut Diamint

Diciembre 2005 en adelante

Ministra de Defensa: Nilda Garré

Secretario de Asuntos Militares: José M. Vásquez Ocampo

Secretario de Planeamiento: Oscar Cuattromo

Subsecretaria de Coordinación: Beatriz Oliveros

Subsecretario de Asuntos Técnicos Militares: Germán Montenegro

Jefe de Gabinete de asesores del Ministro de Defensa: Raúl Garré

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Argentina

Representante Residente: Carlos Felipe Martínez

Representante Residente Adjunta: Silvia Rucks

Coordinador de Programas: Pablo Vinocur

Coordinador Area de Gobernabilidad: Julián Bertranou

Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales

Contribuciones al debate



Ministerio de Defensa



NACIONES UNIDAS



Argentina

Defensa nacional dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate - 1a ed. - Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007.

277 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-22328-5-6

1. Defensa Nacional. I
CDD 355.03

Fecha de catalogación: 06/02/2007

© Publicación de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Esmeralda 130, Ciudad de Buenos Aires, Argentina
<http://www.undp.org>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del PNUD.

Diseño: Marcelo Kohan, Olleros 3951 2º piso, oficina 27, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Las opiniones vertidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones a las que pertenecen.

Índice

| | |
|---|----|
| Presentación | 9 |
| Prólogo | |
| <i>Nilda Garré</i> , Ministra de Defensa | 11 |
| Prólogo | |
| <i>Carlos Felipe Martínez</i> , Representante Residente del PNUD en la Argentina | 19 |
| La seguridad internacional: sus principales desafíos | |
| Las Naciones Unidas frente a los desafíos del siglo XXI | |
| <i>Denise Cook</i> | 25 |
| Crisis como oportunidad en el ámbito de la defensa | |
| <i>Louis Goodman</i> | 31 |
| La seguridad hemisférica en América Latina | |
| <i>Pablo Celi de la Torre</i> | 37 |
| Las Cumbres y la seguridad hemisférica | |
| <i>Raúl Benítez Manaut</i> | 43 |
| Confianza, base esencial para modernizar la Junta Interamericana de Defensa | |
| <i>Francisco Rojas Aravena</i> | 51 |
| La seguridad internacional ante las nuevas amenazas | |
| <i>Isidro Sepúlveda Muñoz</i> | 63 |

Sudamérica en el nuevo sistema de seguridad internacional

| | |
|--|------------|
| Modelo análisis de política de defensa: o equilibrio entre as capacidades nacionais e as potencialidades regionais <i>Héctor Saint Pierre, Ana Claudia Jaquette Pereira</i> | 85 |
| Sudamérica en el nuevo sistema de seguridad internacional <i>Ernesto López</i> | 105 |
| La seguridad internacional desde la perspectiva de la región Andina <i>Adrián Bonilla</i> | 111 |
| Seguridad regional: algunas reflexiones respecto del caso uruguayo <i>Julián González Guyer</i> | 119 |
| Tensiones en el sistema internacional y misiones militares <i>Ruth Diamint</i> | 139 |
| La defensa nacional y las dimensiones internacional y regional de la seguridad <i>Carlos Sersale di Cerisano</i> | 157 |

La defensa nacional en la agenda democrática

| | |
|---|------------|
| El Proyecto "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática" <i>José Pampuro. Ex Ministro de Defensa</i> | 165 |
| Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina <i>Anabella Busso</i> | 171 |
| La Argentina, la política exterior y la defensa <i>Pedro Villagra Delgado</i> | 191 |
| Educación y cultura para la defensa <i>Ángel Tello</i> | 209 |

| | |
|---|------------|
| La defensa en democracia <i>Marcela Donadío</i> | 219 |
| La construcción de consensos estratégicos en la democracia: apuntes para una política de defensa <i>Juan Abal Medina (h)</i> | 227 |
| Hacia un modelo de defensa nacional en espacios de integración <i>Luis Tibiletti</i> | 235 |
| Transparencia del presupuesto de defensa en la Argentina <i>Inés Rodríguez de Slepczuk, Gustavo Sibilla, Julio Vara</i> | 243 |
| La reforma de la educación superior de las fuerzas armadas | 257 |
| <i>Augusto Pérez Lindo. Coordinador del Proyecto PNUD – Ministerio de Defensa, sobre reformas de la educación superior de las fuerzas armadas</i> | |
| Acerca de los autores | 265 |
| Bibliografía | 271 |

Presentación

La presente publicación forma parte del proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, cuyo objetivo es propiciar un ámbito de debate plural y público para la actualización de la política de defensa en la República Argentina.

Por iniciativa del Señor Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, el Ministerio de Defensa, con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llevó adelante esta iniciativa, invitando a la participación en el debate sobre defensa a sectores de la sociedad que hasta el momento no habían sido convocados.

Esta propuesta coincide con la posición de Naciones Unidas respecto a la necesidad de una aproximación amplia, abarcadora, en la que las políticas de defensa sean una expresión más del Estado de Derecho, asociadas a otros factores clave como seguridad, pobreza y desarrollo.

En marzo de 2005, se llevó a cabo el Seminario Internacional “La Defensa Nacional y las Dimensiones Internacional y Regional de la Seguridad”, en el cual participaron distinguidos expositores nacionales e internacionales, aportando al proyecto visiones sobre la realidad regional e internacional.

Esta publicación recoge las presentaciones de estos valiosos expositores, quienes permitieron vincular los debates de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática, con los desafíos regionales sobre el rol de las Fuerzas Armadas y con los retos globales que enfrenta toda Nación.

Tal como se expresó en el seminario, estas iniciativas son generadoras de poder democrático, creadoras de consensos estratégicos y promotoras de una mayor interrelación entre actores políticos, Fuerzas Armadas, organizaciones de la sociedad civil y académicos.

Ambas instituciones, Ministerio de Defensa y PNUD, se sienten muy complacidas con los exitosos resultados alcanzados.

Prólogo

Nilda Garré

Ministra de Defensa de la República Argentina

La defensa nacional constituye un elemento primordial para la consolidación de los sistemas democráticos modernos. En la actualidad asistimos a un momento crucial y decisivo de las relaciones internacionales, donde varios procesos políticos en diversos países convergen en la necesidad estratégica de consolidar la paz y la seguridad nacionales, basadas en la resolución pacífica de las controversias y la vigencia irrestricta del derecho internacional.

En nuestro país, durante años, los asuntos relativos a la defensa no fueron objeto de políticas integrales que permitiesen la adaptación organizacional de las fuerzas armadas a las necesidades político-sociales internas ni a los complejos y dinámicos escenarios internacionales emergentes. Con la reinstauración democrática de 1983, las diferentes políticas gubernamentales estuvieron basadas en un enfoque claramente delegativo de los asuntos de defensa a las fuerzas armadas del país. La ausencia de una conducción civil efectiva del instrumento militar favoreció la autonomía funcional y operativa de cada una de las armas, caracterizada por la inexistencia de trabajo integrado a nivel de la formación y las operaciones conjuntas. Además, el modelo de achicamiento estatal impuesto durante los años '90 produjo serios déficits en la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa.

Bajo este panorama, durante el transcurso del año 2003, el Señor Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, puso en marcha un ambicioso proyecto denominado "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática", cuyo objetivo fundamental fue el de favorecer un ámbito de discusión y debate sobre los asuntos vinculados a la temática, abierto a amplios secto-

res. Dicha iniciativa enmarcó el inicio de la construcción de una política de defensa nacional republicana y democrática, basada en la observancia constitucional y el respeto irrestricto de los derechos humanos.

En ese marco, quienes hemos asumido la responsabilidad institucional de la gestión de los asuntos de la defensa estamos frente a una oportunidad histórica: la de instrumentar y llevar adelante una serie de reformas orientadas a la modernización de sus diferentes componentes. En este proceso, hemos avanzado en diversas cuestiones que hacen al funcionamiento orgánico e institucional del sistema de defensa nacional.

En materia normativa, la ley 23.554 de Defensa Nacional -sancionada en el año 1988- representó un hito fundamental apenas recuperada la democracia. El conjunto de las fuerzas políticas del país, después de un largo debate, consensuaron esta norma que fijó las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación, la ejecución y el control de la defensa. Pero este camino quedó inconcluso en tanto que la ley no fue reglamentada con el correr de los años, dejándola de alguna manera no operativa hasta la actualidad.

Finalmente, la promulgación, en junio de 2006, del decreto 727/06 reglamentario de dicha ley representó la piedra angular del proceso de modernización iniciado en estos años. La norma estableció las facultades de acción de las fuerzas armadas para el resguardo de la soberanía nacional determinando que la intervención de las mismas se encuentra limitada a situaciones de agresión externa por parte de otros Estados mediante el uso de fuerzas armadas. Esto debe conjugarse con los nuevos escenarios y realidades internacionales, de acuerdo a lo estipulado en la carta de Naciones Unidas y los compromisos asumidos por la República Argentina para el desarrollo de misiones de paz en el ámbito de dicho organismo.

En este sentido, la reglamentación retoma estrictamente los principios de la ley y establece claramente la incompetencia en el uso del instrumento militar frente a las llamadas “nuevas amenazas” en la doctrina imperante, referidas al terrorismo, el narcotráfico y el delito organizado. En consecuencia, sólo eventualmente y en el marco de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Interior, las fuerzas armadas podrán intervenir en conflictos de esta naturaleza. La cuestión ha sido objeto de debate en algunos ámbitos durante los últimos años, pero lo cierto es que las fuerzas armadas están preparadas profesionalmente para otras hipótesis de conflicto, fundadas en realidades geopolíticas y en situaciones radical-

mente diferentes a las que se presentan dentro del ámbito de la seguridad ciudadana.

Por otro lado, la normativa establece los principios fundamentales para la articulación de los organismos componentes del sistema de defensa nacional. Uno de ellos es el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), el principal órgano de asesoramiento del Presidente de la Nación en materia de análisis y determinación de riesgos en la materia, que se ha convocado por primera vez para producir un diagnóstico estratégico. La Secretaría General de dicho organismo (SECODENA) estará ejercida por el Ministerio de Defensa, que actuará como ente coordinador de los distintos integrantes del Consejo.

En cuanto a la función desempeñada por el Estado Mayor Conjunto (EMCO), el decreto afianza su rol principal como órgano militar superior, encargado de ejercer la función de dirección y organización de las fuerzas armadas en el ámbito castrense. Acorde con los países avanzados en la materia, dicho órgano tiene como funciones primarias el planeamiento estratégico militar, la definición de la doctrina, y el establecimiento de modalidades de adiestramiento para el desarrollo de operaciones conjuntas.

Por otro lado, debe destacarse la enorme importancia que ocupa el desarrollo de una cultura militar basada en el respeto a los derechos humanos en el actual proceso de reforma emprendido desde el Ministerio. El pasado de todos los países de la región tiene en común el recurrente y muy grave involucramiento de las fuerzas armadas en diversas formas de violencia, ya sea en intervenciones específicas frente a determinadas coyunturas conflictivas o sistemáticamente de la mano de dictaduras que se iban instalando. El rol del sector militar y su relación con la violación de derechos humanos -en muchos casos de los sectores más débiles de la sociedad civil- ha incidido de las formas más diversas en los posteriores procesos de reconstrucción democrática.

En algunos, como en nuestro país, se han transitado las últimas tres décadas de democracia con el tema de la justicia y el fin de la impunidad para los delitos de lesa humanidad cometidos por la última dictadura militar. Esta joven democracia empezó en 1983 con el enjuiciamiento y condena históricos a nivel universal de los máximos responsables de la dictadura sangrienta de 1976-1983; luego transitó la cesión vergonzosa de altas cuotas de impunidad con las leyes de obediencia debida y punto final primero y finalmente con el dictado de los indultos. Afortunadamente, en

fecha reciente las leyes han sido declaradas absolutamente nulas, dando lugar al enjuiciamiento de los militares acusados por su participación en actividades sistemáticas de terrorismo de estado, por jueces de la Constitución y con todas las garantías del debido proceso.

En este mismo sentido, de priorizar la búsqueda de la verdad y la justicia, a través de la sanción del decreto 825/05 el Ministerio de Defensa adoptó las medidas necesarias para garantizar el acceso irrestricto a la información vinculada a los aberrantes hechos cometidos durante la última dictadura militar en materia de violaciones a los derechos humanos, y se puso la documentación hallada a disposición del Archivo Nacional de la Memoria. Podemos afirmar que, desde esta perspectiva, nuestra institución es capaz de generar transformaciones profundas en la relación con otros actores y con el proceso democrático en general. En la actualidad, las fuerzas armadas están comprometidas con el desafío de esta transformación, ya que no hay posibilidad de desarrollar agendas institucionales compatibles con un Estado de Derecho si se ignora o se relega la perspectiva del respeto de los derechos humanos. Consecuentemente, el Ministerio ha fortalecido su estructura orgánico-funcional en la materia mediante la creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, asignándole competencias y tareas acordes con la política y los objetivos desarrollados en este sentido.

La equidad de género en el interior de las fuerzas armadas también ocupa un lugar prioritario. La incorporación de la mujer en la vida militar significó un avance sumamente importante desde la perspectiva del reconocimiento de esa igualdad. A veintiséis años de los primeros ingresos en el ámbito castrense, las mujeres representan actualmente un tercio del total de los efectivos en actividad, con una distribución casi proporcional en el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Si bien éste es un tema que en la mayoría de los países avanzados aparece resuelto, para nosotros aún resulta un desafío garantizar la igualdad en las promociones y las posibilidades de desarrollo profesional dentro de las fuerzas. El desafío está puesto en tratar de erradicar cuestiones tales como la discriminación por maternidad y la justa distribución de tareas. La articulación durante el año 2006 de un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Consejo Nacional de la Mujer y la implementación de un “Plan Integral de Fortalecimiento de la Mujer en las Fuerzas Armadas” representan medidas orientadas a garantizar esos objetivos.

Otro elemento indispensable para la modernización de las instituciones del sistema de defensa es la reestructuración de la actual Justicia Casrense. Esta es una asignatura pendiente, reafirmada por el señalamiento de responsabilidad internacional del Estado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Casos N° 11.758 —caratulado “Rodolfo Correa Belisle v. Argentina”— y N° 12.167 —caratulado “Argüelles y otros vs. Argentina”).

En ambos casos, el Estado Nacional se comprometió a adecuar la administración de justicia militar a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, sin resignar el objetivo de contar con estructuras ágiles y eficientes para el tratamiento de aspectos vitales de la vida militar, tal como ocurre con el régimen disciplinario.

A los efectos de cumplir con el compromiso asumido iniciamos la adecuación del sistema de justicia militar. En todo el proceso de trabajo, —puesto en manos de una comisión de destacados juristas integrada por académicos, representantes de la sociedad civil y de las Fuerzas—, tuvo un lugar central la consideración de la condición de ciudadanos de quienes han optado por la carrera militar y de allí, el deber del Estado de compatibilizar las exigencias propias de la vida militar con el sistema de principios, derechos y garantías que en una república democrática se reconoce a las personas por su sola condición de tales y que en el sistema de justicia vigente están comprometidos seriamente.

Los ejes fundamentales de la reforma, que debería ser aprobada por el Congreso de la Nación, son: **a)** La eliminación del fuero militar, trasladando los casos para su tratamiento en la justicia federal común, resguardando así las garantías de independencia, imparcialidad e igualdad de las personas que —siendo de profesión militar— cometan delitos; **b)** Eliminación de la pena de muerte del ordenamiento jurídico argentino que, aunque sin uso, se mantiene vigente en el ámbito militar, dando así un paso adelante muy significativo en el proceso de profundización del compromiso del Estado con las personas, su integridad personal y su dignidad; **c)** Rediseño completo del sistema disciplinario adecuando las reglas a las exigencias del servicio sin resignar la vigencia del debido proceso. y **d)** Reordenamiento de los servicios de justicia en el ámbito militar, mediante la creación de uno común a todas las fuerzas.

En materia de planificación y producción de inteligencia militar, el Ministerio ha procedido a fortalecer la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar con la incorporación de analistas civiles ya que este

organismo, salvo en el nivel de Director, era ocupado únicamente por efectivos militares. El proceso se complementó con la reglamentación del funcionamiento del sistema, el cual, en su faz operativa, se ordenó en base a una directiva ministerial que en lo sucesivo se emitirá anualmente, que tomó especialmente en cuenta la normativa vigente que prohíbe a las Fuerzas Armadas la producción de inteligencia interna, y reservó al ámbito ministerial la inteligencia estratégica, dejando a cargo de las fuerzas exclusivamente la táctica operacional.

Otro aspecto central que es objeto de debate en la actualidad se relaciona con la formación y capacitación de los oficiales y suboficiales. Concientes de la importancia de esta cuestión, se proyectó la creación de un Sistema Universitario de la Defensa mediante la puesta en marcha de un proceso de articulación de los institutos universitarios de las tres fuerzas y el desarrollo de nuevos mecanismos de vinculación con instituciones educativas a nivel nacional. No menos significativa es la modificación de los planes de estudio del Colegio Militar y de las Escuelas Naval y de Aviación, donde se produce la formación básica del oficial que, a nuestro juicio, debe estar inspirada en la necesidad de educar, en primer lugar, un ciudadano consciente de sus deberes y derechos constitucionales, y en segunda instancia un profesional militar que, a su vez, es un funcionario público. Por otra parte, en el plano operativo, la reciente creación de una Escuela Superior de Guerra Conjunta busca garantizar la capacitación de los oficiales en el planeamiento y la conducción del accionar militar conjunto. Allí se impartirán conocimientos sobre las tácticas superiores y las capacidades operativas específicas de los elementos que componen el instrumento militar, sobre la solución de problemas militares en el nivel estratégico-operacional y, además, se formará en la toma de decisiones en el nivel estratégico militar.

Este breve recorrido por los logros alcanzados en el ámbito de la defensa intenta mostrar que el proceso iniciado con la Ley de Defensa, en 1988, se ha mantenido en el tiempo y se ha impulsado y adecuado a la luz de las diferentes transformaciones nacionales e internacionales. Tanto para aquellos que asumimos la responsabilidad que nos delega la sociedad como para los actores que intervienen en la construcción de un sistema de defensa bajo las reglas del sistema democrático, el objetivo hoy está puesto en el desarrollo de una conducción civil eficiente, y unas fuerzas armadas modernas y altamente profesionalizadas, respetuosas de la Constitución y de los derechos humanos y subordinadas al

Presidente de la República, en función de su mandato emanado de la soberanía popular.

La presente publicación, que es producto de ese espíritu, reúne los aportes y visiones de destacados y reconocidos especialistas en el área. En este sentido, cabe destacar que el proceso de democratización y modernización de las Fuerzas Armadas y el fortalecimiento de la conducción civil, iniciados allá por el 2003, no podrían haberse llevado a cabo sin el invaluable aporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, con el objeto de promover la calidad de la gestión pública y la difusión de los valores de los derechos humanos, ha acompañado esta etapa como un actor ineludible. Esta publicación es un claro y contundente ejemplo de la magnitud de su contribución.

Prólogo

Carlos Felipe Martínez

Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina

Los graves sucesos acontecidos contra la paz mundial en los últimos años han obligado a un cambio de paradigma en el enfoque de la seguridad y la defensa. Los atentados ocurridos en septiembre de 2001 en Estados Unidos, en marzo de 2004 en España y más recientemente en Inglaterra y el ataque contra la oficina de la ONU en Irak en agosto de 2003, se instalan no sólo como hitos trágicos de la historia contemporánea, sino que representan elocuentemente la incertidumbre y el riesgo que amenazan la vida en el mundo contemporáneo.

Los temas relevantes que esta publicación trata pasan por un periodo de mutación: ha comenzado una actualización doctrinaria ineludible, que nos permitirá el abordaje eficaz de los nuevos desafíos.

En este sentido, la posición de las Naciones Unidas subraya la necesidad de una aproximación amplia, abarcadora, en la que estos conceptos sólo pueden ser analizados en relación a otros fundamentales, como pobreza, democracia, desarrollo, equidad o justicia. En otras palabras, el vigor de un Estado de Derecho que da respuestas a las necesidades de su gente. Porque no podremos lograr seguridad si millones de personas sufren hambre; ni construir paz estable sin aliviar la pobreza y sin sociedades que respeten las libertades fundamentales.

De este modo, para las Naciones Unidas, la seguridad y la defensa se entienden cada vez menos en términos estrictamente militares: son fenómenos que abarcan el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medio ambiente, la democratización y el respeto a los derechos humanos.

A finales del 2004, el Informe "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", elaborado por un grupo de alto nivel convocado por el Secretario General Kofi Annan, llamó a la adopción de un concepto más amplio de la seguridad colectiva. Un concepto que encare tanto las amenazas nuevas como las antiguas y que atienda a las preocupaciones de seguridad de todos los Estados, ricos y pobres, débiles y fuertes. Aquel trabajo señaló con énfasis la estrecha relación existente entre las amenazas a la seguridad y las condiciones de vida deficientes.

Este enfoque de la ONU sobre la defensa y la seguridad humanas no implica la desestimación de aspectos esenciales de la perspectiva clásica de seguridad, en la que expertos aportan con su experiencia técnica y profesional elementos sumamente valiosos. Pero subraya la necesidad de una democracia cada vez más fortalecida en los países. Y, desde la perspectiva de la política exterior y las relaciones internacionales, una posición que incluye los elementos clave de la cooperación internacional y el multilateralismo.

Los países miembros de la ONU acompañan esta postura. De hecho, la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, en marzo de 2005 en Madrid, apoyó la Estrategia Global de la ONU para combatir el terrorismo. Los participantes señalaron "que la legitimidad internacional es un imperativo moral y práctico. Resulta esencial un enfoque multilateral. Deben fortalecerse las instituciones internacionales, especialmente las Naciones Unidas". Para abordar este problema, la Cumbre propuso aumentar las iniciativas de mediación y redoblar los esfuerzos para fortalecer las instituciones democráticas.

En septiembre de 2005, la Cumbre de las Naciones Unidas que trató la reforma del Organismo, tuvo en estos temas un capítulo clave. Los países miembros, en su declaración final, reafirmaron su compromiso "de tratar de alcanzar un consenso en materia de seguridad basado en el reconocimiento de que muchas de las amenazas están interrelacionadas; el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos se refuerzan recíprocamente; la mejor manera de proteger a un Estado no es actuando completamente aislado; todos los Estados necesitan un sistema colectivo de seguridad eficaz y eficiente, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta".

Estos temas fueron también tratados por la Cumbre de las Américas, en noviembre de 2005 en Mar del Plata. En el marco de la discusión principal sobre cuestiones de empleo, comercio e integración regional, el

documento final reitera el compromiso de los líderes de la región con los objetivos y propósitos contenidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, fundamentada en el concepto multidimensional de la seguridad. Y confirma que se continuará fortaleciendo la cooperación entre los Estados.

En otras palabras, así como durante la Guerra Fría, paz, defensa y seguridad tendían a ser definidas en términos de capacidad militar o equilibrio de poder, hoy somos concientes de que el conflicto no tiene fuentes militares. Tal como sugiere el Secretario General “sabemos que la paz duradera requiere de una visión más amplia, que incluya la educación y la alfabetización, la salud y la nutrición, los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

¿Qué significa este nuevo paradigma para América Latina y nuestras democracias? El Informe sobre la Democracia en América Latina (PRODDAL), promovido por el PNUD, traza un triángulo entre democracia, pobreza y desigualdad social, que caracteriza a nuestras sociedades. El desafío de la construcción de una democracia integradora, que garantice derechos humanos básicos a todos los habitantes, se constituye en uno de los pilares de un mundo más seguro.

Se trata de reivindicar el rol de la política, en tanto instrumento pilar para la construcción de una democracia integradora, que garantice derechos humanos básicos a todos los habitantes. Se busca la promoción de una nueva democracia más abarcadora que el sistema electoral.

La consolidación de la gobernabilidad democrática ha sido y es una de las áreas de intervención estratégica del PNUD, ya que se entiende que la gobernabilidad es condición para el desarrollo humano integral. Y dicho desarrollo humano, condición necesaria para la seguridad.

Es dentro de este marco que debe entenderse el compromiso del PNUD con la iniciativa “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, en la que hemos contribuido activamente durante 2004 y 2005, con el liderazgo del Gobierno de la Nación y el apoyo de distintos organismos de las Naciones Unidas.

Nuestra organización entiende que la redefinición de las políticas de defensa y seguridad regional debe darse en el ámbito de consensos estratégicos entre actores políticos, fuerzas armadas, organizaciones de la sociedad civil y centros académicos y de investigación. Este es el espíritu que ha primado en los foros y actividades llevadas a cabo. Esperamos así contribuir a que las políticas de defensa y seguridad regionales se asienten

sobre sólidas bases de gobernabilidad democrática, de amplios consensos políticos y sociales, y de reconocimiento de la integración territorial del país y la región. Confío plenamente en que esta publicación resultará muy provechosa para la construcción de una seguridad y defensa acordes a las necesidades de paz y desarrollo de nuestros pueblos.

La seguridad internacional:
sus principales desafíos

Las Naciones Unidas frente a los desafíos del siglo XXI

Denise Cook

Sin duda este es un tema de gran actualidad y que se está debatiendo intensamente en Naciones Unidas. El Secretario General, Kofi Annan, ha repetido varias veces durante los últimos años, que el sistema internacional se encuentra en un momento decisivo, quizás comparable a 1945 cuando se creó Naciones Unidas.

Hace cinco años, en septiembre de 2000, se vivieron momentos de gran optimismo en la sede mundial. Los representantes de los 191 estados miembros de la Naciones Unidas adoptaron la llamada Declaración del Milenio, en la que reafirmaban su fe en la Organización, y su Carta, como “cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo”. También se comprometieron a cumplir antes del año 2015 ocho objetivos fundamentales y también cuantificables para propiciar el desarrollo; desde erradicar la pobreza extrema y el hambre y lograr la enseñanza primaria universal, hasta reducir la mortalidad infantil y garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.

Los acontecimientos que ocurrieron, ya conocidos por todos, el 11 de septiembre en Nueva York y los otros ataques terroristas que siguieron, hicieron que muchos perdieran su confianza en un marco universal de valores. La sociedad vio un mundo amenazado por violentos extremistas que funcionaban al margen de las estructuras estatales y sin esquemas conocidos hasta ahora. El mapamundi pareció encogerse en ese momento, al ver cómo Afganistán que era un país vapuleado por los vaivenes de la Guerra Fría y humillado y empobrecido por la interminable violencia, podía convertirse en un incubador del terrorismo que impactó al otro lado del globo.

Luego de la solidaridad que unificó inicialmente al mundo, vinieron las profundas divisiones y los agrios debates en las Naciones Unidas a raíz de la decisión del gobierno de los Estados Unidos de declarar la guerra contra Irak. Los que apoyaron la guerra vieron la posición de la Naciones Unidas como sintomática de su incapacidad para reaccionar con fuerza ante los retos del momento. Y los que se opusieron a la guerra se vieron defraudados al ver que el organismo para la paz y la seguridad mundial no podía evitar una guerra que consideraban innecesaria y cruel. Poco después, el ataque contra la sede de Naciones Unidas en Bagdad demostró que ni siquiera la bandera azul, hasta entonces símbolo de neutralidad y amparo, era inmune al terrorismo.

De esta coyuntura surgieron preguntas fundamentales. Entre ellas, cómo podemos protegernos contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva; cuándo es permisible el uso de la fuerza y quién debe decidirlo; si se puede justificar en algún caso la llamada “guerra preventiva” o si es siempre un acto de agresión al que se le da otro nombre; y otra pregunta clave: en un mundo que parece haberse vuelto unipolar qué papel tienen las Naciones Unidas. Fue entonces, ante la Asamblea General en septiembre de 2003, cuando Kofi Annan dijo que las Naciones Unidas había llegado a una encrucijada en el camino: o las naciones reaccionaban ante los nuevos retos o corrían el peligro de erosionarse en un marco de creciente discordia entre los Estados y sus acciones unilaterales. Y fue así como se formó, en el año 2003, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio. De hecho, 16 personas eminentes de todo el mundo, entre ellos los latinoamericanos Joao Clemente Baena Soares y Enrique Iglesias, tenían el mandato de aportar una nueva visión sobre la seguridad colectiva para el siglo XXI.

El informe que se hizo público en diciembre de 2004 se titula “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Deja patente que la realidad del mundo en el que vivimos es que actualmente la amenaza contra algunos es la amenaza contra todos. Que un ataque con armas de destrucción masiva tiene efectos que cruzan fronteras. Que una persona que viaja en avión puede portar una enfermedad contagiosa y mortal a otro continente, como vimos recientemente con el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS). Que el terrorismo y el crimen organizado son fenómenos cada vez más transnacionales. En definitiva, nuestro entorno de seguridad global se ha transformado radicalmente y debemos transformar también nuestro sistema de seguridad global.

El informe detalla las amenazas que nos acechan y las divide en seis grupos amplios, a saber: las amenazas económicas y sociales como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; las guerras entre Estados; los conflictos internos, entre ellos los que producen las guerras civiles, las violaciones masivas a los derechos humanos y el genocidio; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada. Está claro que no todos los Estados, ni todas las sociedades, confrontan estas amenazas en igual proporción; pero el informe aduce que la respuesta global debe ser pareja y equitativa. Véase, por ejemplo, cómo los Estados están dispuestos a proporcionar cascos azules para algunos conflictos pero no para otros, o la asombrosa lentitud de la respuesta mundial ante el acecho del SIDA en países en vías de desarrollo.

Puesto que las conclusiones o las consecuencias de cualquiera de estas amenazas detalladas pueden ser tan severas, la palabra clave que surge del informe de alto nivel es “prevención”; y aduce que la primera línea de defensa es el desarrollo. El combate de la pobreza no sólo salvaría millones de vidas, sino que fortalecería la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la criminalidad y su proliferación. Igualmente necesarias son las medidas para la prevención de los conflictos entre Estados y los conflictos internos, mediante diplomacia preventiva y mediación. Implica velar por el orden constitucional de los Estados, proteger los derechos de las minorías y regular la gestión de los recursos naturales, que a menudo son la chispa que enciende los enfrentamientos. También, implica prevenir la proliferación y el uso de armas nucleares, biológicas y químicas, exigiendo el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Implica una nueva respuesta global ante nuevas redes terroristas y la posibilidad de que éstas utilicen armas de destrucción masiva. En este aspecto el informe provee una nueva definición del terrorismo, que plantea que nunca puede ser justificado, y a la vez urgiendo a que se establezcan estrategias contra terroristas que respeten los derechos humanos y el Estado de derecho; y exhortando a la Asamblea General a que supere las divisiones y que finalmente concierte un convenio sobre el terrorismo. Finalmente, pide un combate amplio del crimen transnacional organizado, de aquellas redes que utilizan los terroristas de hecho para mover dinero, material y personas por todo el mundo y de las que utilizan algunos Estados y algunos grupos rebeldes para vender los recursos naturales con los que financian sus guerras.

Para los casos en los que la prevención no tenga resultados, el informe se remite al derecho de legítima defensa que tienen los Estados según el artículo 51 de la Carta. Resalta que el Derecho Internacional consuetudinario establece que los Estados pueden proceder con una acción militar cuando la amenaza de ataque sea inminente, y no haya otro modo de evitarlo. Pide, no obstante, que el Consejo asuma un papel mucho más activo y decisivo para mantener la paz y la seguridad internacional. Asimismo, endosa la norma, cada vez más extendida, de que la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia generalizada recae, en primer lugar, sobre las autoridades nacionales, o en su defecto, sobre la comunidad internacional. Esta responsabilidad se puede poner en práctica mediante operaciones humanitarias, misiones de observación, presión diplomática o, en último caso, el uso de la fuerza. Finalmente, resalta la importancia de fortalecer los recursos propios de las Naciones Unidas en materia de fuerzas de mantenimiento de la paz, y consolidación de la paz en situaciones de posguerra.

Para afrontar todos los retos señalados es evidente que hace falta una profunda revitalización de los órganos principales de las Naciones Unidas; entre ellos la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, así como restaurar la erosionada credibilidad de la Comisión de los Derechos Humanos. Además, el Grupo de alto nivel propone dos opciones para reformar el Consejo de Seguridad y hacerlo más representativo, a saber: una opción con seis nuevos miembros permanentes, dos representantes de África, dos de Asia-Pacífico, uno de Europa y uno de las Américas, sin veto; y otra opción de ocho nuevos puestos no permanentes renovables por períodos de cuatro años.

Los retos que planteó el Grupo de alto nivel suponen el comienzo de un proceso complejo de recapacitación a nivel institucional y mundial. De hecho, es un proceso en marcha. Al momento de escribir estas palabras, Kofi Annan tiene previsto dirigirse nuevamente a los Estados miembros de las Naciones Unidas mediante un informe propio que se basará sobre las conclusiones del Grupo de alto nivel y sobre otro informe señero: el Informe Final del Proyecto del Milenio, liderado por el economista Jeffrey Sachs, en el que han participado, entre otros, Ernesto Zedillo y también el brillante profesor de agricultura tropical, el cubano Pedro Sánchez. El Secretario General se referirá a unas metas de desarrollo que, lejos de ser utópicas, son muy posibles si hay voluntad política y recursos financieros. Se referirá también a la necesidad de una mayor libertad para los pueblos.

Posteriormente, se reunirán en Nueva York los líderes mundiales, este será un momento muy significativo si se aprovecha, pues tienen que tomar decisiones sobre las propuestas que están sobre la mesa en materia de paz y seguridad, en materia de lucha contra la pobreza global y sobre la arquitectura futura de la organización mundial a la que pertenecen.

Crisis como oportunidad en el ámbito de la defensa

Louis Goodman

La seguridad internacional nos presenta problemas y desafíos. Esos desafíos, si los interpretamos en clave de filosofía china, constituyen una oportunidad. Así, se puede partir de una visión positiva sobre el futuro de las instituciones involucradas, que en este caso sería la República Argentina y sus instituciones de defensa.

Hablar de oportunidades hoy en día, en el siglo XXI, no es igual que en años anteriores. Éstas han cambiado claramente desde 1989, cuando empezó a desaparecer la Unión Soviética, y han sufrido un cambio después del 11 de septiembre de 2001 con los ataques en Estados Unidos.

Pero hablando de oportunidades en el mundo, oportunidades que tienen que ver con las relaciones internacionales, las instituciones de defensa son un elemento esencial para cualquier país. El país que olvide que estas instituciones son centrales, está perdiendo oportunidades muy importantes. Las instituciones de defensa constituyen mecanismos para señalar las intenciones de un país, para señalar quiénes son aliados y cómo seguir adelante conjuntamente. Las instituciones de defensa, por sus papeles en posibles guerras, son esenciales en casi todos los países del mundo. En otros países, la Argentina es mencionada por haber aprovechado esa capacidad en el pasado. Mas allá de las apreciaciones políticas personales, cuando el presidente Menem envió buques navales a la guerra del Golfo mostró una posición de la Argentina muy distinta a la de otras épocas. La fuerte participación, en muchos países del mundo, de tropas argentinas en misiones de paz ha sido muy importante para el país y también ha tenido un impacto muy fuerte en las fuerzas argentinas, mostrando el deseo de tener contacto con otros países, con las Naciones Unidas.

El papel entusiasta de la Argentina, en el inicio de las reuniones de Ministros de Defensa, en Williamsburg y después en Bariloche, fue muy importante para la seguridad en este hemisferio. Y el inicio de las comisiones bilaterales de seguridad de los últimos años con los Estados Unidos sino también con muchos países del hemisferio es un claro ejemplo del que este país está usando sus instituciones de Defensa para buscar oportunidades importantes que tienen que ver con su proyecto nacional.

Como ya he dicho, el contexto para buscar estas oportunidades ha cambiado en los últimos años. El año 1989, cuando comenzó a desaparecer la Unión Soviética, generalmente se describe como el inicio de un mundo unipolar. En lo personal, creo que esta es una visión demasiado sencilla. Seguramente Estados Unidos es hoy la nación más poderosa del mundo, pero si examinamos cualquier situación de relaciones internacionales se puede ver que el tema es mucho más complejo; y un país como la Argentina tiene que poder darse cuenta de eso.

Por ejemplo, cuando vemos la *coalition of the willing* contra Irak, Estados Unidos es el líder de esta coalición; pero cuando se ve quiénes han sido los miembros de esta coalición al inicio y quiénes han resistido, se puede observar una pauta que es muy familiar para la sociología: los poderes regionales resistieron a Estados Unidos y los poderes subregionales hicieron alianza con Estados Unidos. Es decir, en Europa, Francia y Alemania decidieron no dejarse entusiasmar por los planes de Estados Unidos; en Asia, China tampoco. En Europa, los poderes de segundo nivel, Gran Bretaña, España, Italia, Polonia se aliaron a Estados Unidos. En Asia, Japón ayudó a Estados Unidos. Si bien, se puede examinar la situación de cada país para explicar esta adhesión o rechazo, la pauta *ceteris paribus* de la situación en el sistema internacional en un mundo llamado unipolar es distinta para un poder regional de primer nivel que para uno de segundo nivel.

A nivel regional, Brasil es el poder más importante, entonces mirando las oportunidades en el mundo, la tentación natural sería que la Argentina se uniese al poder unipolar, Estados Unidos. Esto puede servir a los intereses argentinos en ocasiones, pero en otras no. Menciono esta nueva estructura teórica solamente para hacer referencia a la nueva estructura de presión que existe en el mundo unipolar, diferente de la que existía en el mundo bipolar que tuvimos por buena parte del Siglo XX.

Después del 11 de septiembre, hubo un cambio sustancial en el sistema de seguridad internacional. La administración del presidente Bush fue cri-

ticada cuando por su política unilateral. Hubo mucha preocupación por la salida de Estados Unidos del Protocolo de Kyoto y por su distanciamiento de la Corte Penal Internacional. Esta preocupación no era tan marcada en América Latina como en otras regiones, existía la percepción de que el ALCA iba a pasar, que iba a haber un nuevo régimen para la migración, y esto era más importante que los convenios señalados para pautar una nueva relación dentro del hemisferio con Estados Unidos. Pero con el 11 de septiembre, tanto el progreso del ALCA, como el progreso respecto del régimen de migraciones sufrieron un estancamiento. Cuando México y Chile decidieron votar en contra de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los resultados fueron diferentes de los previos al 11 de septiembre. Sabemos que el presidente Bush, al asumir el poder, dijo que tanto él como el presidente Fox eran los dos coordinadores de Estados en países vecinos; pero después de este voto en Naciones Unidas la oficina del presidente Bush no recibió llamadas del presidente Fox. El acuerdo de libre comercio con Chile fue algo muy positivo dentro de este contexto mundial del régimen del presidente Bush. Después del voto negativo en el Consejo de Seguridad, Estados Unidos eligió firmar un acuerdo similar con Singapur –que apoyó a Estados Unidos–. Esto muestra una nueva manera de relacionarse después del mencionado evento que cambió el comportamiento de Estados Unidos con respecto a la seguridad internacional.

Cuando digo que Estados Unidos y su papel en la seguridad internacional han cambiado después de estos dos acontecimientos, no quiero decir que todo esté terminado. Cuando tuve la oportunidad de hablar con oficiales de la administración de Bush y les comenté que existen otros puntos de vista con respecto a la guerra en Irak y a otros acontecimientos que deberían ser tomados en cuenta, me dijeron que estaban de acuerdo; que estos aliados tienen puntos de vista muy válidos que deberían ser expresados más fuertemente y explicados a Estados Unidos para entenderlos y ejercer su influencia en el mismo sentido que Estados Unidos. Esto me remite al inicio de mi presentación, ya que muestra la situación de los problemas, los desafíos y las oportunidades. Es muy importante ver esta necesidad de expresión ante los otros poderes y aliados en el mundo como una oportunidad.

Respecto de las instituciones de defensa y de la relación regional de los instrumentos de defensa, todos tienen la capacidad de comunicar los intereses de un país como la Argentina que puede tener un impacto potencial.

Estas son observaciones que tienen que ver más con el contexto internacional; pero también pienso que es muy importante hacer observaciones sobre las instituciones de defensa, porque estamos hablando de ellas y de cómo pueden participar e impactar dentro de ese escenario. Para ello, es fundamental concentrarse en las funciones principales de las instituciones de defensa, que son tres: la participación en misiones de paz, es decir, el papel prioritario, desde luego, es la defensa nacional, la preparación para dar respuesta a las emergencias o catástrofes naturales o de otro tipo, puesto que el sector de la defensa ha sido indicado por el sistema político como uno de los que debe responder, entre otros.

En América Latina, en muchas ocasiones las instituciones de defensa no se han concentrado en sus papeles primordiales, en la Argentina también ha sucedido pero esta situación se ha revertido. Por ejemplo, la defensa se ha inmiscuido mucho en temas relacionados con la educación de los ciudadanos, con la salud, con las aduanas, con las elecciones, con el medio ambiente. Esto debilita a las Fuerzas Armadas porque las distrae de sus misiones principales y, en otro nivel, dañan a la democracia y al sistema político porque resta capacidad a los civiles para llevar adelante este tipo de tareas.

Otro problema complementario tiene que ver con los recursos de los que disponen las Fuerzas Armadas. Cuando se examina el presupuesto de las Fuerzas Armadas y se nota que el 80% de éste se destina a personal, se advierte que tienen muy pocas posibilidades de llevar adelante otras misiones que aquellas que le competen más directamente, además de que no se cuenta con la capacidad para ellas. Intentar efectuar, entonces, otras tareas daña, además, las capacidades para ejecutar los roles centrales de las Fuerzas Armadas.

Hay incentivos para distraer a las Fuerzas Armadas de estos asuntos en muchos sistemas políticos de América Latina; porque hay muy pocos incentivos para que los políticos tomen su papel dentro del contexto de defensa. En la Argentina se percibe una participación muy fuerte de políticos y profesionales expertos en la materia, algo muy importante para valorar. Pero todavía hay, en buena parte de América Latina, un fuerte legado del pasado –esto también existe en Estados Unidos– en el sentido de llamar a las Fuerzas Armadas cuando hay un problema. Ser la institución que debe resolver muchos problemas, que no se corresponden con la misión principal de la institución, representa una incomodidad para las Fuerzas Armadas.

No poder utilizar a las Fuerzas Armadas para sus papeles principales, especialmente con respecto al tema de la seguridad internacional, debilita no solamente la capacidad nacional sino también la estructura democrática. Esto sucede, tanto por las dificultades para cumplir estos papeles, como también porque cuando oficiales de otros países examinan el comportamiento del país y ven que las Fuerzas Armadas están afectadas a funciones no apropiadas, comienzan a tener dudas respecto de la conveniencia de establecer alianzas con ese país. Si pensamos por ejemplo en el gobierno del presidente Fujimori en el Perú, muchas de las dudas que tenían los países que antiguamente habían sido aliados, estaban referidas con el tipo de relación que había establecido con las Fuerzas Armadas. Por eso, tanto el cumplimiento de las funciones apropiadas como la preservación de las instituciones del Estado dentro del sistema democrático, son cuestiones importantes y por las cuales se deben fortalecer las Fuerzas Armadas de un país como la Argentina, para que esté preparado para cumplir la misión tradicional de defensa y para que pueda cumplir las misiones de relaciones internacionales que son y serán en el futuro muy importantes para contribuir a la seguridad internacional.

La seguridad hemisférica en América Latina

Pablo Celi de la Torre

Las políticas de defensa nacional en América Latina, no se insertan completamente en un sistema de seguridad hemisférico compartido, dando lugar a un proceso inconcluso en sus formas políticas e institucionales, que corresponde a la transición política entre la defensa hemisférica¹ y la construcción de una seguridad regional multilateral en las relaciones interamericanas.

La interacción entre los diversos enfoques de seguridad y defensa se produce en condiciones en las cuales, lo regional ha sido visto en las Américas desde la inercia de la convocatoria a la seguridad hemisférica, que más que una institucionalidad y una política multilateral expresa una ideología que ha acompañado al bilateralismo en la cooperación militar con Estados Unidos y ha mantenido ocultas las particularidades subregionales, restringiendo la dinámica multilateral en el continente y el establecimiento efectivo de un sistema seguridad colectiva.

Las Américas, en rigor, no constituyen una comunidad regional, ni un subsistema de seguridad en el orden internacional, dadas las significativas asimetrías y la heterogeneidad estructural de sus sociedades, economías y sistemas políticos y las diversas fracturas de sus contextos nacionales y subregionales de seguridad. Los países del continente no se han integrado en un acuerdo de comercio hemisférico, y persiste la no correspondencia entre los sistemas de seguridad invocados como comunes y las dinámicas de los procesos económicos, políticos y militares.

¹ Una noción desarrollada durante la Guerra Fría, que se articuló en las políticas de seguridad nacional y el bilateralismo.

La inexistencia de un sistema multilateral de seguridad, se ha ocultado en la conservación de una institucionalidad anacrónica, en torno al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), que no responde a las nuevas tendencias de la seguridad global ni se adecua a las demandas regionales y subregionales. Por lo cual, persiste una diversidad de conflictos y riesgos de seguridad en la región que carecen de un contexto político e institucional para su tratamiento multilateral.

La diplomacia de las Cumbres ha ocupado el vacío de las instancias políticas, pero no ha creado instituciones. Su propia dinámica expresa un proceso de *desinstitucionalización* relacionado con la crisis de la Organización de Estados Americanos (OEA), en lo político, con la inoperatividad de la JID y la intrascendencia del TIAR en el tratamiento de los problemas de seguridad regional.

Las Cumbres se han mantenido entre la reforma y reestructuración del sistema o la revitalización y fortalecimiento de las instituciones tradicionales, sin adoptar una posición política definida, conservando un esquema ambiguo que se reproduce en otros foros continentales y regionales.

En el último período, la preocupación por las Cumbres presidenciales, ha ido desplazándose de su agenda inicial, estrictamente económica, de integración comercial, a una agenda que liga el libre comercio a la democracia y que hoy busca incorporar a la seguridad como un componente de la agenda de gobernabilidad para los países de la región.

La inclusión de los temas de seguridad, a partir de la década de los noventa, como un elemento de la gobernabilidad democrática, tiene relación con los impactos subregionales de la inestabilidad política de los países del área; con la fragilidad institucional de sus sistemas políticos; con los desequilibrios económicos y el ascenso de los conflictos sociales; y con el riesgo de desborde y regionalización de conflictos armados ligados a crisis internas, fundamentalmente en el área andina.

La seguridad emerge en las Cumbres por efecto de la incertidumbre, más que como una proyección estratégica común; con una dispersión temática, que abarca la agenda tradicional de prevención de conflictos y solución pacífica de controversias y se amplía a los temas de delincuencia, terrorismo, drogas, en una amalgama extensa y no jerarquizada de amenazas.

De ahí que las definiciones de seguridad, tal como se presentan en la agenda de las Cumbres, no expresan el proceso de configuración de un sis-

tema cooperativo multilateral; no logran integrar las perspectivas nacionales de los Estados, ni tampoco delimitan un mecanismo de tratamiento de los conflictos localizados y de situaciones de inseguridad subregionales y vecinales.

Las Cumbres han buscado una aproximación entre las políticas de defensa y las políticas exteriores de los Estados, a partir del enfoque multidimensional de los asuntos de seguridad. Sin embargo, posteriormente a la Conferencia Especial de Seguridad (2003), el concepto de multidimensionalidad, devino en una ambigüedad tras la que dominan los desacuerdos y las diferencias en los enfoques nacionales y la inexistencia de un sistema de jerarquías para estructurar los problemas de seguridad en función a su desagregación zonal, vecinal, subregional y regional. Su amplitud debilita la concepción sistémica, impide la configuración de un marco institucional, la constitución de regímenes específicos y el establecimiento de mecanismos operativos que la efectivicen.

La dimensión difusa del concepto de multidimensionalidad afecta la determinación en la definición de prioridades, dejando abierta su asignación a coyunturas y situaciones de fuerza, sin lograr integrar los objetivos ni las agendas nacionales a compromisos multilaterales.

La definición de las denominadas nuevas amenazas, ha puesto en evidencia la dificultad de jerarquizarlas y la imposibilidad de definir políticas concretas, dejando abierta en foros especializados, la definición de la cooperación específica.

La sola mención de amenazas tradicionales y nuevas, no da cuenta de factores de riesgo estructurales, y es más, muchas de ellas ni siquiera tienen vigencia en la región, por eso carecen de un alcance efectivo y pierden autenticidad a la hora de definir políticas y acciones de cooperación multilateral. Es particularmente compleja la determinación de la dimensión real de los fenómenos de narcotráfico y terrorismo, puesto que ninguno se presenta en forma simétrica en toda la región. Los países tienen una situación muy diversa según su ubicación respecto de los dos fenómenos.

El problema de las amenazas está ligado, además, con la definición no resuelta de los mecanismos de cooperación en seguridad y defensa. Se mantiene irresuelto el debate en torno a la introducción de instancias militares en la OEA, o la incorporación de funciones operativas a instancias como la JID.

Los problemas de institucionalidad tampoco encuentran solución tras el concepto de arquitectura flexible, mientras se reactiva la tendencia tra-

dicional a integrar las viejas estructuras de seguridad hemisférica a la OEA, no se asume la falta de representatividad y la disfuncionalidad de la JID con las nuevas relaciones multilaterales y subregionales.

Finalmente, el factor subregional ha ido cobrando una mayor significación en el proceso posterior a la Conferencia de Seguridad Hemisférica, bajo el impulso de tensiones en las relaciones bilaterales de algunos Estados, que demuestran que no ha desaparecido el viejo problema de la seguridad fronteriza; el riesgo de regionalización de la violencia armada, fundamentalmente en el área andina; y el redimensionamiento estratégico de los procesos de integración comercial y política.

La Conferencia Hemisférica, abrió la expectativa de concluir la transición de la vieja defensa hemisférica a la seguridad regional, que se vio frustrada por sus limitadas definiciones políticas, la irresolución del marco institucional, la indefinición de objetivos y funciones para la seguridad y la no resolución de los vínculos entre la integración hemisférica y la desagregación subregional de políticas y situaciones de seguridad.

Entre los foros multilaterales posteriores a la Conferencia de México, el de mayor importancia para los asuntos de seguridad, fue sin duda, la VI Conferencia de Ministros de Defensa (2004), en la que se pusieron de manifiesto tanto los elementos inconclusos, cuanto los límites conceptuales y políticos de las definiciones de seguridad, al tiempo que se evidenciaron las tendencias que se configuran en torno a diversos enfoques de seguridad, tradicionales y nuevos, presentes en la región, desde las políticas de defensa de los países del área.

En este encuentro se elevó a debate la arquitectura flexible, la necesidad de reconocer y privilegiar enfoques subregionales; partiendo del reconocimiento político de estos contextos, se orientó a estimular mecanismos subregionales e invocar la subregionalización en las políticas de la propia OEA.

Lo subregional plantea el debate acerca de su alcance y significación, entre una dimensión complementaria de la seguridad hemisférica o una etapa intermedia hacia la seguridad hemisférica. Sólo el desarrollo de la concertación política multilateral puede dar una solución de continuidad institucional a un problema que carece de un sistema que lo contenga.

Entre los factores que determinan lo subregional destaca la situación de los sistemas políticos y los regímenes de gobierno, puesto que en lo subregional se expresan las crisis de representación, los problemas de legitimidad y autoridad social de los Estados, la fragilidad de sus estructuras institucionales.

En las subregiones se articulan los conflictos interestatales, que en el continente van adoptando una nueva forma, determinada por el desborde de crisis internas, que derivan en impactos políticos y de seguridad nacional en los países vecinos²; que son los factores reales a la hora de definir el componente regional, y también, finalmente el impacto de los desequilibrios económicos y sociales en un contexto de esquemas de integración irresueltos.

En su verdadera dimensión, en el continente avanza una regionalización diferenciada y asimétrica, más que una zona de seguridad común, presentándose como un complejo de subregiones.

Se evidencia la ausencia de una proyección hemisférica de las políticas nacionales de nuestros Estados, ya que, en ningún caso, llegan a definir una política de defensa ni de seguridad con sentido hemisférico, puesto que priman las urgencias directas y vecinales que rigen este proceso.

Proclamar una seguridad hemisférica inexistente genera graves distorsiones políticas y militares en el área, porque impide la generación de una agenda multilateral y crea el escenario para la aplicación de una agenda unilateral desde el más fuerte.

La hegemonía de Estados Unidos es, en los hechos, el factor que ha definido la política de seguridad de mayor incidencia e impacto en la región. Si algo nos unifica como hemisferio podría ser, precisamente, esta hegemonía, que lejos de ser un factor de políticas hemisféricas, ha sido la fuente de políticas de cooperación bilateral y el elemento desde el cual se ha extendido en América el sistema más amplio de cooperación hemisférica, que es la cooperación militar con Estados Unidos distribuida continentalmente, bajo figuras bilaterales.

Todo esto conduce a la necesidad de plantear una revisión de la política de seguridad, hacia una seguridad regionalmente sustentable: que parta de una visión no estrechamente nacional; que reconozca un contexto integrador, dentro de un proceso de reestructuraciones globales; una seguridad cooperativa e integral que se articule con los ciclos de la economía; que aproxime las agendas nacionales reconociendo una perspectiva de seguridad común y diferenciada por niveles de especificidad y de ubicación regional, con una estructura flexible que corresponda a la naturaleza

² Las tensiones entre Colombia y Venezuela son muestra de este nuevo tipo de conflicto interestatal generado en crisis internas, así como también, la situación de violencia armada en la frontera de Ecuador y Colombia.

particular de los conflictos, a la verdadera dimensión de los impactos y a la localización de los escenarios.

En esta perspectiva, una caracterización más rigurosa de la región la desagrega en ámbitos subregionales, desde donde es posible establecer una nueva jerarquía en la agenda de seguridad, que dinamice la reforma integral de los mecanismos y las instituciones de la seguridad hemisférica.

Las Cumbres y la seguridad hemisférica

Raúl Benítez Manaut

En el presente análisis se toma en cuenta la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en México del 27 al 28 de octubre de 2003. En primer lugar, quisiera referirme a los modelos de análisis de la seguridad hemisférica con respecto al concepto “multidimensional” de seguridad, adoptado en México, el cual ya había sido aprobado en la reunión de Bridgetown, Barbados en el año 2002.

Hay dos escuelas de interpretación sobre lo que se debatió en México: los optimistas y los pesimistas. Personalmente, creo que la Conferencia Especial de Seguridad de México es un hito. Parto de la siguiente hipótesis: no existe seguridad hemisférica. La Conferencia se celebró para intentar construir algo que fuera llamado Seguridad Hemisférica, empezando por sus conceptos. Mi hipótesis es que con la adopción del concepto multidimensional de seguridad, se obstaculiza la construcción de lo que puede ser una seguridad hemisférica operativa.

El concepto de seguridad multidimensional es un concepto peligroso porque ostenta muchas coincidencias con los elementos “desarrollistas” que tuvo la llamada Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría anti-comunista. O sea, seguridad es todo, seguridad es desarrollo y hay que ocupar el aparato del Estado. Cuando el concepto de seguridad incluye a la pobreza, al SIDA, cuestiones ambientales, *hackers* cibernéticos, se regresa a lo que sostuvieron los generales Golbery do Couto e Silva, y Edgardo Mercado Jarrín, en sus escritos en los años sesenta en Brasil y Perú. Es el mismo concepto de la Guerra Fría adaptado a las nuevas amenazas.

El rango de amplitud del concepto de seguridad está peligrosamente generalizado a todo lo que son las políticas públicas de un país: ambiente,

desarrollo, industrialización, generación de empleos, pobreza, etc. Ahora, como estamos en el siglo XXI, *hackers*, seguridad electrónica de la internet, todo es seguridad. Sin embargo, como todo es seguridad, nada es seguridad. Como todo es seguridad, con base en ese concepto multidimensional, entonces no hay un plan de acción que se pueda desprender de la conferencia de México. Después de octubre de 2003 se han vivido dos grandes crisis: la de Haití y la de Bolivia. Ante la crisis de Haití ¿dónde estuvo la OEA, dónde estuvo ese concepto aplicado? No estuvo. Cuando el embajador de Argentina, en el plenario de la OEA, en febrero de 2004 dijo “aquí estamos perdiendo el tiempo, hay que ir a la ONU”, hizo bien. En ese foro no se podía seguir discutiendo mientras la situación de Haití se descomponía y los gobiernos de Estados Unidos y de Francia habían dicho “ya vamos a ir a sacar a ese presidente porque de lo contrario lo linchan en los próximos dos días frente al paredón del palacio presidencial de Haití y ahí va quedar”. Pero cuando lo fueron a “salvar” las masas haitianas aguardaban afuera del palacio a punto de hacer justicia popular. Cuando el presidente Aristide acepta subirse a un avión sin conocer el destino, luego denuncia que fue despojado de la atribución presidencial y comienzan las confusiones jurídicas de esto que es Seguridad Hemisférica, ingresando al debate el asunto de la soberanía de una nación cuando se enfrenta a una profunda crisis de gobernabilidad.

Mi análisis sobre ese documento de 52 puntos es pesimista ya que todo constituye una amenaza a la seguridad. Por ejemplo, ante los graves incidentes de inseguridad pública, es cierta la declaración de México, en las calles de la ciudad de México no se puede circular sin riesgo. En otras palabras, los gobiernos y las cancillerías están jugando con un concepto demasiado amplio que no es operativo. El concepto tiene tres niveles, debido a que se abrió demasiado su rango de amplitud: 1) seguridad *versus* defensa, y parte de las políticas públicas de un país vinculadas a gobernabilidad, justicia e impartición del orden público; 2) seguridad política, en lo que en la OEA se avanzó muchísimo a principios de los noventa, seguridad democrática y derechos humanos, a partir de la firma del compromiso de Santiago en 2001; 3) seguridad multidimensional, que incorpora el tema más reciente que es pobreza, desastres naturales, SIDA, ambiente, *hackers* que es lo que se introdujo en Bridgetown, Barbados, en el año 2002. Este concepto de rango amplio, se entiende que lo adoptaron los pequeños Estados del Caribe como una respuesta a la política de Estados Unidos en la región, que se concentra solamente en el tráfico de drogas.

No existe seguridad hemisférica porque hay niveles de seguridad en las políticas de los países y los niveles van desde la seguridad nacional hasta la seguridad internacional global. En América Latina todavía se está muy lejos de aceptar el paradigma europeo de que la seguridad nacional de los países se puede subordinar a esquemas colectivos. Aún en Europa no hay una política común de seguridad exterior y de defensa, por ello es muy difícil pensar que en América Latina exista, o se pueda construir. Pero en Europa han aceptado que está en construcción la seguridad y la defensa colectiva, se han creado los mecanismos institucionales para diseñarla y se ha avanzado mucho en la puesta en práctica de esa política exterior de seguridad y de defensa colectiva.

En América todos los países ponen como punto número uno sus propias concepciones de seguridad nacional. Lo dijeron claramente los argentinos, “lo que nos permite nuestra legislación interna, eso es lo que podemos trabajar para afuera”. Ese es el concepto de seguridad nacional. Se puede trabajar según lo establecido por la legislación de los países. Pero hay países, y en eso quiero poner a los del Cono Sur como ejemplo, que han introducido el concepto de seguridad internacional en su agenda de seguridad doméstica y le han refuncionalizado la acción de las fuerzas armadas por su acción en el exterior. Entonces hay un peso específico superior a lo que es la seguridad internacional, o en el hemisferio, pero basada en esquemas de seguridad internacional, porque lo hacen bajo el amparo de Naciones Unidas y no de la OEA.

Pero hay otros países en los cuales la seguridad nacional es el esquema determinante de todas las políticas de seguridad. Si retomamos los escritos de un muy elevado funcionario del Ministerio de Defensa de Chile, Gabriel Gaspar, él introduce el concepto “tamaño estratégico” de los países, la proyección de seguridad se da sin importar la ubicación y el tamaño, sino la “vocación estratégica” de sus líderes políticos. Si vemos el mapa de países latinoamericanos y hemisféricos, el tamaño estratégico número uno es, obviamente, Estados Unidos, una superpotencia. Estados Unidos es el primer país que impone sus doctrinas de seguridad nacional y quiere que todos lo apoyen.

El gobierno de Estados Unidos, después del 11 de septiembre de 2001, redefinió totalmente su seguridad interna (*Homeland Security*) siendo una política de seguridad nacional realmente existente, puesta en práctica y pidiéndole al mundo que la respalde. La seguridad de Estados Unidos se construye en círculos geopolíticos y los países no tienen margen de acción,

o capacidad de negociación: Estados Unidos dice “o me apoyas o me apoyas”. Esto principalmente se dio a fin de 2001 e inicios de 2002 con la protección de las fronteras terrestres, lindantes con Canadá y México. Se estableció la política de cooperación en seguridad a través de los acuerdos de fronteras inteligentes inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre. Primero con Canadá en diciembre de 2001 y luego con México en marzo de 2002. Estados Unidos no negocia su *homeland security* con nadie. Pide que se le apoye y se le tiene que apoyar. Después se desplegó la elaboración de la doctrina de “acción preventiva” contra el terrorismo internacional que es la que explica las acciones hacia Afganistán, hacia Irak y también le pide al mundo apoyo porque necesita tener legitimidad de esa política. Ni Canadá ni México cuestionaron el *homeland security* de Estados Unidos porque no lo pueden cuestionar y lo apoyan por que lo tienen que apoyar. Es el país vecino que está siendo atacado por el terrorismo internacional. Canadá y México tienen suerte de que los terroristas que actuaron el 11 de septiembre, los diecinueve terroristas y el veintavo que fue sacado del aeropuerto de Miami, no entraron por un aeropuerto canadiense o mexicano o por las fronteras de Canadá o México. Los norteamericanos no lo hubieran perdonado. A Canadá le hubieran criticado su política de apertura migratoria, mientras a México su debilidad en materia de instituciones de seguridad, la corrupción del sistema judicial y la porosidad de las fronteras. La vulnerabilidad se demostró en el propio sistema de inteligencia de Estados Unidos ya que ingresaron por sus aeropuertos y no por uno sudamericano, porque si esos terroristas hubieran hecho escala en Buenos Aires y luego en Miami, o en Brasil y luego en Miami, o en El Salvador y luego en Miami, las presiones hacia América Latina hubieran sido totalmente desproporcionadas.

Continuando con los niveles de la seguridad, después de la prioridad del nivel nacional de la seguridad, le sigue la seguridad binacional. Es frecuente escuchar la afirmación de que la seguridad en el Cono Sur es un arco de múltiples bilateralidades. También en México, la política de seguridad es un arco de bilateralidades, principalmente con los países fronterizos –Estados Unidos y Guatemala– con España, por ejemplo, colaborando en el combate a la ETA. También para la guerra al narcotráfico, México está entre los países que tiene agentes de inteligencia, agentes judiciales, etc., con oficina formal en Colombia. Se maneja de manera bilateral. No pasa por OEA, son todas relaciones bilaterales de seguridad.

Luego aparece el tercer nivel: el subregional. Este, al igual que el bina-

cional, está muy avanzado en algunas subregiones. En seguridad no existe América del Norte; existe para el comercio, pero no para seguridad. Sin embargo, para seguridad sí existe América del Sur, para seguridad sí existe Centroamérica como región, sí existe el Caribe. Las diferencias tan grandes entre los liderazgos políticos y proyectos políticos de gobierno, gravísimos problemas de gobernabilidad –especialmente en Bolivia– y fricciones binacionales –Venezuela y Guyana; Venezuela y Colombia– son elementos que impiden que en los países andinos se construya una seguridad subregional.

Entonces, hay seguridad subregional avanzada en el Caribe, en Centroamérica y en el Cono Sur. Y no hay seguridad subregional en los países andinos, ni en América del Norte.

De hecho, Estados Unidos y Canadá ya desistieron en el intento de incorporar a México a esquemas trinacionales. México lleva diez años de decirles que no, desde que se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Igualmente, se da un rechazo mexicano a colaborar con el Comando Norte y a formar parte del sistema norteamericano de seguridad aeroespacial binacional Canadá-Estados Unidos, conocido como NORAD. El rechazo mexicano es tan constante, que ambos países ya no desean insistir, dando pie a esquemas binacionales, como tradicionalmente se han establecido las relaciones de seguridad.

Entonces, no hay Norteamérica. Para seguridad y defensa no existe Norteamérica y para la seguridad internacional, menos, porque Canadá es un país multilateralista y por eso criticó a Estados Unidos en las Naciones Unidas ante el intento de emplear el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra Irak. Sin embargo, después del 11 de septiembre, Canadá apoyó los ataques a Afganistán porque sí fueron autorizados por el Consejo de Seguridad. No obstante lo anterior, sí se observa la intensidad de la cooperación canadiense y mexicana con Estados Unidos para proteger la frontera, la cooperación es muy estrecha y en múltiples niveles.

No importa que Canadá y México se opongan a la doctrina de acción preventiva contra el terrorismo, si respaldan la estrategia de seguridad de las fronteras. México puede encabezar un grupo de países anti Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU por el asunto de Irak, porque Estados Unidos no puede divorciarse nunca de México en materia de seguridad, porque necesita la seguridad de las fronteras y la colaboración de las policías aduaneras, de drogas, de control migratorio, etc. Entonces,

Estados Unidos tolera muchas cosas de México: que hable en contra de Estados Unidos en cualquier foro porque lo concreto, el cumplimiento de los acuerdos sobre fronteras inteligentes, es lo que les interesa a ellos y es el área en la que está funcionando la cooperación.

¿Cuál es el nivel de la seguridad más vacío de contenido? La hemisférica. Apenas se están construyendo mecanismos, los cuales son muy débiles. Existen tres mecanismos y pequeños mecanismos sumados. 1) la Comisión de Seguridad Hemisférica, 2) la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y 3) el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).

Los países latinoamericanos no quieren que la OEA sea un instrumento de los Estados Unidos. Mientras el 65% del presupuesto de la OEA sea aportado por ese país, difícilmente puedan los latinoamericanos definir prioridades.

Criticar a la OEA sin propuestas de cambio es un sinsentido. Eso es lo que pasa con las políticas mexicanas. México se retira del TIAR el 7 de septiembre del 2001, de una forma ilógica, e incluso irresponsable. La política de México un día es pronorteamericana, otro antinorteamericana, un día es proguatemalteca, otro antiguatemalteca, un día hace una alianza estratégica con Chile y a la semana se dan la pelea del mundo por un puesto en la OEA. Es incomprensible.

Entonces, no hay seguridad hemisférica porque los países grandes no la están alimentando, los países grandes de Sudamérica se fueron por el sendero de las Naciones Unidas, y lo hacen porque la OEA tiene serias dificultades para ejecutar acciones concretas cuando son necesarias. De ahí desprendo mi hipótesis de que la Seguridad Hemisférica es algo en realidad inexistente, que tiene pilares solamente conceptuales, que no logran acomodarse en la práctica.

Ahora bien, muchos países latinoamericanos están encontrando nuevas rutas de acción en materia de seguridad internacional y su posible contribución. Se cuenta con capacidades como la postura centroamericana en el año 2003: “para que el mundo sepa que existo, acompaño a Estados Unidos en Irak...”. Es una posición, pero obviamente después tuvo que haber un repliegue por motivos políticos. El único país que sigue manteniendo tropas es El Salvador, con la presencia del batallón Cuscatlán. Hay posiciones de países pequeños tratando de buscar nichos de acciones en seguridad internacional. Eso es válido, pero no se están construyendo esos nichos de acción en el foro de la OEA. Entre otras cosas, porque los

momentos posteriores a la declaración de Seguridad Hemisférica coincidieron con la crisis de liderazgo en la OEA, cuando se discutió sobre la nominación del Secretario General.

Para finalizar, entonces, nosotros tenemos cinco niveles de seguridad:

1. La nacional
2. La binacional, que son las realmente existentes
3. La subregional, que existe sólo en algunas partes del continente
4. La hemisférica, inexistente, y sólo con algunos pequeños elementos vinculantes
5. La global

Algunos elementos de la seguridad hemisférica: como el TIAR no está firmado por todos y hay países que se retiran, Cuba podría invocar el TIAR, ya que nunca se retiró, y pondría en un aprieto a todos. Otro ejemplo es la JID, el gran debate sobre las atribuciones de la JID se acerca.

Sin embargo, donde hay creciente participación de los países del hemisferio es en el foro ONU. Dado el vacío en el foro OEA, buscan el nicho de acción en la ONU. Esto es legítimo. La cuestión es ¿vale la pena intentar revivir a la OEA? Yo creo en el postulado del Ministro del Interior Chileno, José Miguel Insulza, que sostiene que hay que intentar revivir la OEA. Pero hay que redefinirla, y hay que hacerlo invirtiendo, política y económicamente. Tal como lo hacen Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, Guatemala, al poner tropas y policías en Haití en la misión MINUSTAH. Esto cuesta caro. Hay que hacer lo mismo con Washington y la OEA, porque de lo contrario va ser la misma OEA de siempre, sin capacidad operativa real. La declaración de Seguridad Hemisférica de México es un vacío incomprensible y de difícil operación dada su amplitud. Fueron negociaciones donde cada país incluyó su prioridad: Haití quería que estuviera el SIDA, Brasil el ambiente y la pobreza. Colombia quiere que le envíen tropas. Todo se negoció *ad hoc*, a los deseos de cada país, *cocinándose* una declaración sin coherencia y operabilidad.

Por esa razón mi análisis es negativo en torno a la Declaración de México. Este tipo de declaraciones coincide mucho, por ejemplo, con las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de presidentes: una cantidad increíble de planes de acción que nunca se han cumplido, a los que nadie le asigna recursos una semana después de que se firma el documento. Todo eso constituye una abstracción de documentos firmados imposibles de concretar y que no avanzan en el camino de la Seguridad Hemis-

férica, razón por la cual los países buscan sus distintos nichos. En seguridad internacional, Centroamérica está mucho más cercana a Estados Unidos. México siempre actúa aislado, por lo menos en los últimos diez años. Los países andinos, en su laberinto interno, entre guerrillas, petropopulismos y graves crisis de gobernabilidad. Esa es mi crítica a la seguridad hemisférica, basada en el análisis de los niveles de la seguridad.

Confianza, base esencial para modernizar la Junta Interamericana de Defensa

Francisco Rojas Aravena

La confianza es una cuestión esencial tanto en el trabajo de seguridad internacional, como en el de otras áreas. Es un aspecto fundamental para alcanzar resultados efectivos, eficientes y equitativos, calificativos cruciales de Naciones Unidas en el Informe sobre Nuevas Amenazas y Cambios en el sistema internacional.

Las guerras interestatales tienden a desaparecer, tal como lo destaca el Informe de Naciones Unidas. América Latina es una región de paz interestatal, y a la vez es una región con niveles crecientes de ingobernabilidad intranacional que la afectan de manera muy importante. Es una región altamente inequitativa, con graves problemas de gobernabilidad, pero a su vez es una región libre de armas de destrucción masiva; lo que la ubica fuera del marco de debates de uno de los grandes temas internacionales. América Latina y el Caribe contribuyen a la estabilidad global. En la actual etapa histórica, la región no tiene un peso significativo en el sistema internacional, en ello incide que no actúa con una sola voz. No hemos logrado que América del Sur tenga una sola voz en los asuntos internacionales y logre así tener un peso internacional más significativo.

Es evidente en todas las estadísticas que analizan las guerras a lo largo de los años que cuanto mayor es el índice de pobreza, la probabilidad y el porcentaje de conflictos tiende a aumentar. Es decir, existe una correlación entre pobreza extrema y conflictividad político social con uso de recursos militares. Ello se manifiesta hoy, como “nuevas guerras”, guerras intranacionales o intraestatales, guerras civiles. Países como la Argentina y Chile

están más allá de la tabla porque el ingreso *per capita* alcanza los 5000/6000 dólares. Pero también tenemos la situación haitiana, nicaragüense, hondureña donde el ingreso *per capita* ronda los 700 o 1000 dólares. Mirar solamente este índice nos puede inducir a un error, dado los niveles de inequidad en el interior de los países latinoamericanos. Hay áreas en el interior de países que se ubican muy por debajo de los 1000 dólares, aunque sean parte de Estados que están en una senda de mayor desarrollo, como el que se expresa en la Argentina, Brasil, México, Chile, y otros. Cuando a la pobreza se suma la falta de esperanzas para resolver los problemas económicos y sociales, probablemente se recurrirá al uso de la violencia. Al estudiar el tema haitiano o situaciones como la boliviana, vemos que este cuadro empieza a tener aplicación en el interior de los países latinoamericanos más que desde el punto de vista de conflictos interestatales fundados en conflictos ligados a recursos, límites u otros. Es decir, en la actualidad la violencia como instrumento se expresa en nuestra región más como guerras domésticas internas que derivan en conflictos más allá de las fronteras.

América Latina está formada por países de renta media, altamente endeudados, con graves inequidades, inestables, con crisis de gobernabilidad, con un incremento de la violencia política y social, sistemas políticos tensionados y con un aumento del crimen. Las tasas de homicidios aumentan y tienen cada vez más peso, como lo muestra el cuadro 1. Las armas de destrucción masiva en América Latina son las armas livianas. En la medida en que el Estado pierda la capacidad de tener un control sobre las armas livianas, aumentarán los homicidios dolosos; a la vez que se incrementa el tráfico por el derrame del conflicto colombiano o de cualquier conflicto sobre el resto de la región. Los colegas brasileños dicen que “la guerra de Colombia” se pelea en las *favelas* de Brasil con nombres distintos, como consecuencia del tráfico de armas. Por lo tanto necesitamos abordar este tipo de situaciones y mirar las tendencias que proyectan hacia el futuro.

Cuadro 1

Mortalidad causada por homicidio doloso, para el año más reciente disponible entre 1999 y 2000. (Tasa por cien mil habitantes)

| País | Total |
|----------------|--------------|
| Colombia | 80,4 |
| El Salvador | 50,5 |
| Brasil | 29,3 |
| Venezuela | 14,7 |
| Paraguay | 15,8 |
| Estados Unidos | 6,5 |
| Costa Rica | 6,7 |
| Chile | 5,7 |
| Japón | 3,0 |
| Australia | 2,6 |
| Suiza | 1,9 |
| Alemania | 1,6 |
| Noruega | 1,4 |
| España | 1,2 |

Fuente: Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos, OPS, 2004, Casas (2004), a partir de Observatorio de Desarrollo, UCR, e Informe Mundial sobre la Violencia OPS/OMS, 2003

Lo primero que debemos reconocer es que los problemas globales son problemas latinoamericanos, que necesitamos pensar globalmente y también actuar y encontrar soluciones globales. El medioambiente muestra que en nuestra región hay más huracanes, desertificación, más tormentas, más erosión. Esto significa más desplazados, más migración, falta de alimento en importantes países. Las pandemias tienen una incidencia bastante grave. Si bien, no son un problema de seguridad en el sentido tradicional –o de seguridad nacional en el sentido genérico– en el cual pueda haber o caber una respuesta militar. En alguna de las islas del Caribe la incidencia del SIDA es tan alta como en los países africanos, afecta al 30% de la

población, transformándose así en un problema de supervivencia nacional que se relaciona con la seguridad nacional, pero cuya respuesta no es militar sino que tiene que ver con el ámbito de la salud, y en estos casos involucra a la cooperación internacional.

Respecto de las migraciones, vamos a tener más desplazados internos y más migrantes internacionales. También el tema de las remesas se transforma en un tema sustancial para América Latina. El crimen transnacional tiene una base esencial en nuestros países a través de las drogas, tema al cual debemos prestar atención. Necesitamos conocer de mejor manera cuáles son las expresiones nacionales de estos problemas y cuáles son los mejores instrumentos para combatir el crimen transnacional en nuestra región.

Un tema particularmente importante es el del terrorismo. América Latina es una región libre de terrorismo transnacional de alcance y en ese sentido es un área libre de este flagelo. Sin embargo, la voladura de la Embajada de Israel en Argentina constituye una muestra de que el terrorismo internacional ha operado en la región y puede volver a operar. Por lo tanto, es una región vulnerable en la medida en que no sea capaz de tener control sobre el conjunto de elementos que afectan al Estado.

Una segunda tendencia que surge y se reafirma en América Latina, es que frente a los problemas globales se tiene una sola opción: la cooperación. Y aquí cito al Presidente Lagos, “nadie podrá moldear el mundo que viene si no es a través de acuerdos y negociaciones”, más allá de que encontremos una fuerte decisión por parte de la hiper potencia por cambiar esta realidad. La complejidad del mundo emergente hace que sea necesario manejarlo de una manera multilateral, descentralizada, con acuerdos sustantivos. El unilateralismo más bien agrava las opciones y, como ha señalado David Held, ningún actor por legítimamente que lo sienta puede ser juez, jurado, policía y verdugo. Esto es irresistible en los parámetros de legitimidad del sistema internacional y tiene una consecuencia, que es la militarización de la respuesta frente a los distintos problemas. Lo anterior no hace que se solucionen, sino más bien que se agraven.

Existen tendencias a militarizar la respuesta a los problemas; en el área centroamericana es muy pronunciada, tanto en civiles como en militares. Por ejemplo, el problema de las pandillas juveniles aparece como una tarea que se le quiere imponer a las Fuerzas Armadas, cuando eminentemente de trata de una tarea de prevención social y policial. Las cifras que se dan generan un problema bastante grave, porque se hacen afirmaciones de que

hay diez pandilleros por cada policía, lo que significaría que los pandilleros son más que la policía y que las Fuerzas Armadas juntas y que están mejor armados. Desde el análisis de un experto en ciencias políticas es difícil entender por qué no han tomado aún el poder. Evidentemente, el problema tiene dimensiones distintas.

Otra tendencia, que necesitamos mirar en nuestra región, es lo que en la literatura se denomina “Estados fallidos”, que refiere a la debilidad estructural del Estado, a la crisis del Estado, para hacer efectivo el imperio de la ley en el conjunto de su ámbito soberano. La existencia de nuevos factores de debilitamiento en nuestra región, no está en duda. El pasado nos presenta saldos negativos pero también positivos; en los ochenta aprendimos a concertarnos y creo que esa concertación nos ha permitido tener los acuerdos sustantivos en materia de desarme nuclear entre Argentina y Brasil, nos ha permitido resolver los temas de frontera entre Argentina y Chile, avanzar en la homologación de los gastos. En fin, hemos ganado también en este período en otras áreas.

Entre los nuevos factores de debilitamiento del Estado está la transferencia de conflictos, el cuestionamiento de las bases sociales sobre las cuales se construyó el Estado. Aquí la inclusión social es determinante, pudiéndose citar como ejemplo la necesidad de establecer mecanismos efectivos de inclusión de los pueblos indígenas, principalmente en las zonas donde constituyen mayoría y siguen siendo excluidos. El tema del Estado y ciertas formas de autonomía están erosionando el pacto básico de constitución nacional. Las rupturas de la legalidad que se encubren bajo nuevas formas y la mezcla de pobreza, inequidad, desafección de la política, polarización, falta de esperanzas, coloca al tema de la violencia social como un tema importante. Como un elemento mayor que afecta al conjunto de los países y que necesitamos entender de mejor manera. La mayoría de los problemas de la región se han visto agravados por el fenómeno de la corrupción, el cual contribuye a una mayor erosión de las capacidades estatales.

Por lo tanto, pasamos de una etapa en la que el Estado fue la mayor amenaza a nuestra población, a tener hoy en día una demanda de más Estado para que éste llene los vacíos que nuestra población percibe como gran indefensión.

¿Cómo se articula esto con las tendencias hacia la democracia y a la resolución de los problemas sociales? El presidente Lula Da Silva lo ha explicitado, y también el presidente Kirchner: la condena a la violación de

los derechos humanos y la participación se han vuelto elementos sustanciales, lo mismo que los temas económicos y sociales constituyen una cuestión fundamental. Esto nos lleva a que en la región la democracia se mantiene fuerte. Si miramos desde el año 1996 a la fecha, prácticamente en una década, la mayoría de la población latinoamericana sigue apoyando la democracia y está en contra del autoritarismo; pero también la gran mayoría siente insatisfacción con la democracia porque ésta no es capaz de solucionar los problemas y porque las leyes no se cumplen de manera adecuada en nuestra región.

Esto plantea el reto sustancial de encontrar soluciones; construir bienes públicos globales. Hay una larga lista del conjunto de aspiraciones. Una es muy fuerte en la región, en ella confluyen y se encuentran los diferentes presidentes latinoamericanos, que van desde el presidente Uribe hasta el presidente Chávez: todos defienden el multilateralismo. Esto se expresa tanto en el conjunto de declaraciones del Grupo de Río en la defensa del multilateralismo, como en las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas, que también incluyen a España, Portugal, y a Fidel Castro, Jefe de Estado Cubano. El conjunto plantea el tema de la reivindicación de un orden multilateral como instrumento vital para la paz y la estabilidad. Este llamado y esta búsqueda no son escuchadas por la única super potencia en el norte, donde el tema del multilateralismo es cuestionado y al igual que las instituciones multilaterales, comenzando por el órgano rector, las Naciones Unidas.

Esta realidad implica que estamos ante un cambio en el patrón de los conflictos: de la geopolítica centrada en la seguridad nacional hemos pasado a una geopolítica centrada en la seguridad de las personas y en el sistema político democrático. Respecto del marco conceptual, pasó de estar centrado en el Estado a estar orientado por nuevos conceptos que poseen un carácter multidimensional, con énfasis en lo no militar.

En América Latina en particular, la relación entre seguridad internacional, seguridad estatal y seguridad humana, o lo que en el lenguaje de Naciones Unidas es la defensa de los derechos humanos, el desarrollo humano y la seguridad humana, es compleja. Necesitamos encontrar una ecuación regional para resolver esta articulación para todos los países y esto es más difícil cuando se miran los problemas desde las subregiones.

El narcotráfico, es una amenaza y es la base esencial del crimen organizado en la región. Este es uno de los problemas más graves que se proyectan desde América Latina hacia el sistema global. El terrorismo es per-

cibido por las distintas subregiones como una amenaza común, sin embargo esto está más relacionado con acompañar la visión estratégica de Estados Unidos que con una amenaza real efectiva y presente en este momento en las distintas subregiones. Tal como se indicó más arriba, el terrorismo de alcance global parece no tener expresión en la región ni usar el territorio latinoamericano para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, en esta área específica es esencial tener un seguimiento permanente.

En el cuadro 2, referido a las percepciones de amenaza en las distintas subregiones, es posible diferenciar a partir del tercer nivel prioridades distintas en cada una de las subregiones. Esto significa que las labores de prevención y los recursos se ubican en áreas diferentes según sea la subregión correspondiente. Así, para el MERCOSUR las prioridades tercera y cuarta corresponden al tráfico de armas y al crimen organizado. En el caso del área andina y del Caribe, los problemas ligados a la pobreza y carencias sociales se ubican en un tercer nivel de prioridad. Para Centroamérica el tercer nivel de prioridad está radicado en el medio ambiente y desastres naturales. En definitiva, existe una coincidencia en torno a grandes áreas de problemas que deben enfrentar los gobiernos de la región, tales como narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crimen organizado, pobreza y carencias sociales, medio ambiente y desastres naturales, guerrillas y grupos subversivos; sin embargo, las prioridades para ubicar estas temáticas difieren en las distintas subregiones. La coordinación y la cooperación se deben buscar sobre la base de que en todas estas materias los factores que inciden en su origen y desarrollo son multidimensionales y multifactoriales. De allí, que pese a que cada una de estas amenazas se ubica en una prioridad distinta es posible pensar en un diseño regional asociativo coherente; ello demanda confianza e institucionalidad.

Cuadro 2**Percepciones de amenazas priorizadas por subregión.**

| MERCOSUR | Países Andinos | Centroamérica | Caribe |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Narcotráfico | Narcotráfico | Narcotráfico | Narcotráfico |
| Terrorismo | Terrorismo | Terrorismo | Terrorismo |
| Tráfico de armas | Pobreza y carencias sociales | Medio ambiente y desastres naturales | Pobreza y carencias sociales |
| Crimen organizado | Guerrillas y grupos subversivos | Crimen organizado | Medio ambiente y desastres naturales |
| Medio ambiente y desastres naturales | Tráfico de armas | Pobreza y carencias sociales | Tráfico de armas |
| Pobreza y carencias sociales | Crimen organizado | Tráfico de armas | Crimen organizado |
| Guerrillas y grupos subversivos | Medio ambiente y desastres naturales | Guerrillas y grupos subversivos | — |

Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista de la OEA, los conflictos derivados de las percepciones de amenazas y la gobernabilidad son de orden y de alcances distintos. Esto hace que se formulen resoluciones muy diferentes en cada caso. Fue en la Conferencia Especial de Seguridad en donde se alcanzó una coherencia regional en el marco de reafirmación que provee la defensa del principio de la democracia como una cuestión central. A partir de ella y de la definición de la seguridad como un concepto fundado en la multidimensionalidad fue posible definir con claridad amenazas no tradicionales y compromisos sustantivos para enfrentarlas.

El aspecto más significativo en la Declaración Especial de Seguridad de las Américas, es que se definieron siete amenazas específicas en torno de las cuales se decidió actuar. Ellas son: 1) El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos. 2) La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza

extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados. 3) Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente. 4) La trata de personas. 5) Los ataques a la seguridad cibernética. 6) La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos. 7) La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. En la Declaración se establecieron tres o cuatro compromisos efectivos con posibilidades efectivas de ser cumplidos con el fin de prevenir y mitigar los efectos de cada una de las amenazas –salvo en la trata de personas–.

Muchos de estos compromisos se están cumpliendo y otros no. En particular en el caso de la JID no hay avances. La JID es un instrumento previo a la Guerra Fría que tuvo un carácter muy específico, con una membresía muy limitada y no inclusiva en las Américas y con un sistema no consensual, ni representativo. Esto dificulta que se alcancen acuerdos sustantivos de acuerdo a su rol. Se han adoptado distintas recomendaciones para la JID desde el año 2002, sobre el tipo de relación con la OEA en términos de cuál es el aporte que debe hacer. Se le quiso dar un rol central en el ámbito de las medidas de confianza mutua, pero este rol no ha sido cumplido de manera plena, o ha sido cumplido de manera muy limitada. En 2003, se acordó que una serie de resoluciones se iban a discutir en el ámbito de la OEA en 2004, en ocasión de la Asamblea General. Pero este tema no existió en la agenda y aún cuando se suponía que sería tratado en 2005, tampoco fue discutido. Si bien la conferencia de Ministros de Defensa de Ecuador trató el tema, no lo terminó de abordar y adoptó una resolución bastante ambigua.

¿Cuál es el estado de situación actual frente al tema? Los grupos de países miran roles distintos para la JID, se tienen diferentes visiones por parte de Estados Unidos, por el grupo ALADI –que quiere decir Sudamérica más México– y los países centroamericanos, que buscan tener una posición más conciliadora. La posición de ALADI es la que señala que la JID tiene un rol solamente exclusivo de asesoramiento técnico en la esfera militar y en la defensa, no hay otro. En cambio cuando se mira la posición de Estados Unidos, hay una mirada mucho más amplia: se señala que debería cumplir un rol en la nueva dimensión multidimensional de la seguridad. En el caso de la ALADI, se señala que debe ajustarse a la supervi-

sión civil y solamente en el ámbito de la defensa y los países centroamericanos señalan que debe haber áreas en que también sería importante que la JID pudiera realzar este papel. También hay diferencias acerca de a quién deben asesorar. En el caso los países latinoamericanos, se señala básicamente una asesoría técnica en la esfera militar y de la defensa a un Estado miembro que lo solicite por medio de los órganos correspondientes y no al marco de la OEA. Esto hace que el grado de autonomía con que se visualiza a la JID por parte de los países latinoamericanos sea muy distinto al que es otorgado desde los Estados Unidos. Esto lleva a que, en los temas recurrentes de la nueva agenda, la JID tenga poco que decir, por ejemplo, sobre cómo abordar la noción en estado de derecho y la soberanía, porque eso tiene más que ver con un tema de análisis político de los problemas de la integración y de la cooperación, donde la opción multilateral es la única legítima. Esta superposición vuelve necesaria una reforma a los sistemas de seguridad en el hemisferio.

En la diferenciación legal ¿de qué manera tener una visión holística para tratar los temas de seguridad en los ámbitos de competencia correspondientes? ¿En términos de las funciones específicas de policía, aparatos de inteligencia, justicia o Fuerzas Armadas? ¿De qué manera abordar buenas y malas prácticas? Este tema nos lleva al quinto punto, que es el problema central: el de la confianza. Estados Unidos no tiene confianza en los organismos multilaterales. No confía en los gobiernos latinoamericanos para poder abordar los temas sustanciales de la seguridad. América Latina no confía en Estados Unidos, pero peor que eso es que América Latina no confía en sí misma y tenemos grandes diferencias de visiones y de desconfianza entre los países latinoamericanos por diversas razones. Esto nos lleva a que tengamos una baja capacidad de institucionalización y concertación para la acción.

En el ámbito de la OEA no ha existido el organismo en el último año, después de la salida de Miguel Angel Rodríguez. El nuevo diseño institucional conlleva a abordar los problemas de confianza de una manera sustancial. Necesitamos repensar la relación con Estados Unidos, discutirla con Estados Unidos para saber si podemos ser socios en un amplio espectro o tendremos que establecer ámbitos para una relación selectiva. O pensar que lo más probable es que tengamos una relación con un vínculo ausente de la política estadounidense en la región; que no somos prioridad porque Estados Unidos fijará sus prioridades en el Medio Oriente por la próxima década y que por lo tanto no tendremos capacidad de formar una

comunidad de seguridad en el hemisferio. Esto reafirmará la necesidad de pensar sobre una comunidad sudamericana de naciones, pero en serio. En una comunidad con propuestas y acciones que cambien la realidad actual.

Se debe asumir que Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú, Uruguay y Paraguay tienen un rol fundamental pensado en nuestra propia región. Esto significa que necesitamos establecer espacios para tratar los problemas duros entre nosotros y con Estados Unidos.

Tengo la impresión de que una de las fallas esenciales es que en la región existen los instrumentos y espacios para tratar problemas, pero cuando estos aparecen, cuando se manifiestan conflictos más o menos graves no nos ocupamos. Esto ocurrió en la relación entre Chile y Argentina, no ahora con el tema del gas, que considero que se han ocupado algunos mecanismos y esto fue subsanado en el diálogo directo entre los presidentes Lagos y Kirchner. Sí se dio de manera muy clara con el Comité Permanente de Seguridad Argentino Chileno (COMPERSEG), cuando a la Argentina se le concedió el título de “aliado extra OTAN”, que generó un tipo de percepción compleja entre ambos países, o en el momento en que surgieron ciertas percepciones por las adquisiciones chilenas. Cuando se ocuparon los mecanismos institucionales se resolvieron de manera muy clara entre Argentina y Chile las diferentes percepciones y se concordaron cursos de acción convergentes lo que permitió dar un ejemplo al resto del mundo.

Esto no ocurrió con el “caso Granda”, la “detención” o el “secuestro” del “Canciller” de las FARC en territorio venezolano y su traslado a territorio colombiano. Como resultado, entre Venezuela y Colombia hubo una escalada política y económica entre ambos países, que no llegó a ser militar. El conjunto de instrumentos que poseen Venezuela y Colombia, que tienen más perfección que los elementos que tenemos entre Argentina y Chile y entre Argentina y Brasil, no fueron utilizados. Ni la diplomacia parlamentaria, ni los instrumentos formales para intentar resolver y evitar la escalada funcionaron. Si no tenemos espacios de confianza para tratar los problemas duros, probablemente vamos a tener graves problemas y mayores dificultades para resolverlos.

¿Qué liderazgo necesitamos? Un liderazgo que tome las instituciones en serio y que pueda aplicar el multilateralismo de manera efectiva. Tal vez, esto significa congelar: mantener inactivos ciertos espacios tradicionales como el de la JID y abordar los nuevos espacios de la OEA, el CICTE, la CICAD y los otros desde una perspectiva de diálogo sustan-

cial. ¿Por qué el congelamiento de la JID? Porque de las tareas y medidas primordiales del informe de 2004, sobre MCM y S, solamente ocho países entregaron información sobre las obligaciones de cumplimiento (Argentina, Brasil, Chile, Perú, solamente tres de Centroamérica y Canadá). Desde esa perspectiva no se está cumpliendo con el conjunto de los Estados que requieren transparencia y mecanismos efectivos. Si en esta entidad no se informa adecuadamente sobre tema de diplomacia pública difícilmente concitará respaldo para analizar temas sensitivos. Sin alerta temprana no tendremos capacidad de reaccionar. Pero con alerta temprana y sin acción efectiva tendremos frustración y los problemas se agravarán.

A modo de conclusión, la nueva arquitectura de seguridad internacional descansa sobre tres pilares que somos coresponsables de construir: primero, la confianza efectiva, que significa una visión compartida de los problemas, una secuencia de promesas que seamos capaces de llevar adelante más allá de las declaraciones, puesto que esto genera legitimidad en la acción. Segundo, un diseño político institucional que debemos modernizar, a partir de la propia modernización de la OEA, a partir de algunas experiencias subregionales importantes; y, tercero, una fuerte voluntad de los actores políticos que es necesario construir. En este proceso de construcción la sociedad civil posee un importante papel, como se evidencia, que en el caso chileno-argentino donde ha cumplido un rol central en mejorar las relaciones entre ambos países y que es un ejemplo para el hemisferio.

La seguridad internacional ante las nuevas amenazas

Isidro Sepúlveda Muñoz

Al final de la Segunda Guerra Mundial, Winston Churchill sintetizó el agradecimiento de todo el país a los trascendentales servicios de la Royal Air Force diciendo “Nunca antes tan pocos hicieron tanto por tantos”. El brusco amanecer del siglo XXI evidencia, parafraseando sus palabras, que nunca antes tan pocos podían hacer tanto daño sobre tanta gente utilizando tantos medios. Este trabajo pretende exponer un marco teórico general sobre los desafíos y riesgos a los que tiene que hacer frente la sociedad internacional al comienzo del siglo XXI, cuya principal característica, a consecuencia del proceso globalizador, es su generalización, alcance e interacción en todos los rincones del globo.

Al mundo globalizado le corresponden amenazas globales y los distintos sistemas de defensa deben readaptarse para hacer frente a éstas con garantías de éxito. Para ello resulta necesario realizar dos actuaciones sincrónicas; por un lado analizar sistemáticamente las amenazas y desafíos a los que se debe hacer frente en el escenario nacional, regional e internacional; por otro, evaluar de forma realista los medios con los que se cuenta para hacer frente a esas amenazas, contemplando las sinergias susceptibles de implementarse entre las distintas fuerzas, cuerpos y servicios. El resultado de ambas evaluaciones permitirá desarrollar las bases de una estrategia de defensa, elaborada sin *seguidismo* ni complejos, a la vez respetuosa de las experiencias acumuladas y resuelta a afrontar las decisiones necesarias sin detenerse frente a prejuicios instalados o intereses corporativos.

Siguiendo este esquema se comenzará con un análisis del riesgo de las amenazas y desafíos, a su vez clasificados en dos grandes grupos: la transformación de antiguas amenazas por su utilización en los nuevos canales

globalizadores (terrorismo, ecología, salud, alimentación, crimen y delincuencia internacional) y el replanteamiento de la actuación en los grandes campos de la economía, las relaciones internacionales y la seguridad y defensa nacional e internacional. Dada la dimensión de este trabajo no hay posibilidades de analizar las transformaciones necesarias que el sector de la seguridad debe hacer para responder a estas amenazas, así como otras cuestiones destacadas directamente relacionadas con ellas: la reformulación del concepto de soberanía, el debate sobre la legitimidad del uso de la fuerza, la necesaria multidimensionalidad de la estrategia de defensa o la puesta en marcha de reformas estructurales y operativas de las Fuerzas Armadas; por ello, el análisis final se centrará en la necesidad de abordar la revolución de los servicios de inteligencia.

Las nuevas viejas amenazas

Las concepciones sobre las amenazas tradicionales se encuentran en un profundo proceso de replanteamiento. Sería una negligencia cercana al suicidio descartar la posibilidad de que se produzcan conflictos simétricos a la Segunda Guerra Mundial ya que han tenido un largo rosario de ejemplos hasta el presente, si bien en zonas muy limitadas y con recursos convencionales. Sin embargo, la expansión de la democracia y el alto coste de las guerras entre Estados desarrollados hacen que cada vez sea menos factible la aparición de este tipo de enfrentamientos bélicos. Por el contrario, los conflictos asimétricos ya son, y aún lo serán más en el inmediato futuro, los enfrentamientos más comunes¹. Dejando a un lado los aspectos estrictamente militares de estos conflictos, sus bases se encuentran en la profunda transformación de las amenazas tradicionales, siendo los elementos más significativos los siguientes.

a) Terrorismo:

No debe resultar necesario abundar en los múltiples estudios que se han realizado sobre lo que ya es común denominar la cuarta ola del terrorismo². No obstante, sí es pertinente señalar lo más significativo e innovador;

¹ Flanagan, S.J. Meeting the Challenges of the Global Century, Volume I, Chapter 1. En Kugler y Frost. *The Global Century*, Washington, DC, National Defense University, 2001.

² Reinares, F.: *Terrorismo global*; Madrid, Taurus, 2003. Laqueur, W. *La Guerra sin fin*.

el terrorismo es una actuación política por medios violentos que tiene precedentes desde la historia clásica, pero ya en el siglo XIX adquirió las connotaciones características que ha mantenido hasta hace relativamente poco tiempo. La diferencia del terrorismo global con las anteriores fases radica en cuatro categorías fundamentales; en primer lugar su carácter transnacional, global (siendo su manifestación paradigmática Al Qaeda); importa poco que la dimensión real de las capacidades operativas de este terrorismo sean limitadas, pues lo que le da la importancia trascendental es su capacidad de amedrentamiento por lo que pudiera realizar –no tanto por lo que ya haya realizado, con ser ésto mucho– en cualquier momento y lugar, golpeando los intereses de un enemigo difuso allá donde se encuentren. La segunda categoría es instrumental: la utilización de medios cotidianos subvertidos en su instrumentación con el fin de causar víctimas: armas que no son armas, sino aviones comerciales, coches o las mismas personas. La tercera es cuantitativa: las nuevas posibilidades de sembrar el terror indiscriminado mediante la utilización de armas de destrucción masiva en pequeñas dosis en lugares muy localizados (armamento químico o bacteriológico). Por último, pero con una importancia fundamental, la cuarta categoría es interpretativa: la utilización sistemática de los nuevos medios de comunicación para hacer visible el conflicto en el que los terroristas dicen estar embarcados, lo que les garantiza una cobertura efectiva en todo el mundo y alienta la espectacularidad de las acciones.

Todo ello, convierte a las nuevas formas de terrorismo en una amenaza para la que las fronteras políticas tienen muy escaso efecto y por tanto deben ser combatidas de forma conjunta por la comunidad internacional. Por esa causa el terrorismo ha sido señalado como la principal amenaza a seguridad nacional por Estados Unidos, Europa y prácticamente la totalidad de las organizaciones internacionales, comenzando por las propias Naciones Unidas y alcanzando a algunas –como la Liga Árabe– hasta hace poco tiempo remisas a condenar este tipo de violencia. Sin embargo, resulta necesario puntualizar algo que, en circunstancias menos dramáticas, resultaría obvio: el terrorismo no es un *enemigo*, sino el *instrumento* de actuación de los enemigos de la seguridad internacional. El problema fun-

El terrorismo en el siglo XXI; Barcelona, Destino, 2003. CROMIN, A.K., LUDES, J.M. (eds.). *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*; Washington, Georgetown U.P., 2004.

damental radica en la dificultad de identificar a esos enemigos, y por el contrario la extensa nómina de candidatos susceptibles de ingresar en la por sí ya multitudinaria lista de organizaciones terroristas: desde el sátrapa que se hace con el control de un Estado fallido al gurú de una secta destructiva; desde el grupo de *hackers* adolescentes a la compañía bioquímica sin escrúpulos; desde iluminados fundamentalistas al magnate de los sistemas financieros.

No son necesarios ejércitos regulares ni costosísimos arsenales; la globalización hace que la sociedad abierta facilite armas de ataque y destrucción sobre personas y bienes con instrumentos al alcance de quien tenga la determinación de conseguirlos (baste comprobar los medios empleados en los grandes atentados de los últimos cuatro años). El salto cualitativo y cuantitativo es tan extraordinario que usualmente se encuentran reticencias sensatas a contemplar todo lo anterior como “enemigos” a la seguridad nacional, dado que no se les puede identificar como “combatientes”; sin embargo, más allá de los *riesgos* a los que se expone la sociedad global, puntualmente analizados por Ulrich Beck, las *amenazas* reales a la seguridad trascienden las figuras tradicionales de los ejércitos –regulares o irregulares– o las meras organizaciones terroristas. En consecuencia, sin olvidar que de ningún modo han desaparecido las amenazas tradicionales, resulta imprescindible readaptar los sistemas de seguridad y defensa nacionales e internacionales ante los nuevos actores y las nuevas formas de agresión y desestabilización.

b) Delincuencia internacional y lavado de dinero:

Un terror no político, pero no menos devastador, produce el crimen organizado transnacional, que casualmente es uno de los negocios más rentables a escala mundial. Aunque por desgracia no es algo nuevo y en ocasiones ha influido muy determinadamente en la política de algún Estado, en la actualidad el proceso de crecimiento de estas actividades y de modo destacado la globalización de las redes criminales subvierte el poder de los Estados nacionales en una escala sin precedentes. El reciente informe *A More Secure World* de las Naciones Unidas ratifica que la delincuencia transnacional organizada deteriora la seguridad humana y degrada la capacidad de los Estados para garantizar la ley y el orden, contribuyendo al enquistamiento de los conflictos internos, la proliferación de armamentos y el terrorismo³. Cuando se está produciendo una disminución de la delin-

³ United Nations. *A More Secure World*, 2004.

cuencia urbana menor, reduciendo su importancia absoluta en los países desarrollados, la alta delincuencia crece con los beneficios de los distintos tráfico ilícitos: de drogas, armas, seres humanos, tecnología, obras de arte, material radiactivo, simple y múltiple contrabando; pero sobre todo gracias al sistema delictivo más trascendental de todos, el blanqueo de dinero. Según la oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito se blanquea más de un billón de euros anuales en todo el mundo; a través de este blanqueo existe un canal de comunicación entre la economía criminal y los mercados financieros globales, de los cuales ha llegado a ser una parte muy importante, tanto por su volumen como por su carácter especulativo y su alta movilidad, lo que además de rendir altos beneficios, imposibilita su localización a los departamentos inspectores de los distintos países.⁴

Lo que realmente resulta peligroso de esta actividad para el Estado es la capacidad de permeabilidad que tienen las actividades criminales y sobre todo el dinero conseguido por ellas, que mediante amenazas, corrupción o financiación ilegal pueden alcanzar a todas las esferas del Estado. Si hasta hace unas décadas los Estados “sospechosos” eran pocos, a estas alturas hay menos que se libren de cautelas; desde Japón, donde los *yakuzas* ya se comportan como verdaderas multinacionales, hasta Suiza, donde las autoridades deben obligar constantemente a su sistema bancario a abrir las cuentas de delinquentes internacionales. Desde la nueva Rusia,⁵ donde la mafia controla de forma directa un tercio de la economía, hasta México, donde los cárteles han alcanzado un poder antes sólo comparable a los colombianos (de Colombia a Bolivia, pasando por Ecuador y Perú, la exportación de cocaína alcanza entre un 33 y un 60% de PIB nacional; los ingresos por el tráfico de coca en Colombia, a pesar de la política del presidente Uribe, son casi el doble que los provenientes de la exportación del famoso café; las FARC alcanzaron unos ingresos de 783 millones de dólares en 2003).⁶

Al día de hoy, a pesar de ser todo lo anterior muy preocupante para la estabilidad del sistema internacional, aún lo es más la conexión de deter-

⁴ *Blanqueo de capitales. Fuentes de dinero negro*; Madrid, Fundación policía Española, 2003.

⁵ Webster, W.H. (ed.): *Russian Organized Crime and Corruption. Putin's Challenge*; Washington, CSIS, 2000.

⁶ The Miami Herald, Marzo 8, 2005.

minados grupos de delincuentes, traficantes de armas y Estados deseosos de tener armamento estratégico. La desaparición de material militar convencional en Rusia es tan común (usualmente encubierta mediante el incendio de polvorines) que permite adivinar la existencia de grupos organizados en la redistribución; si estos grupos tienen acceso a material estratégico, los peligros pueden dispararse por su venta a grupos terroristas. El temor no está tanto en armas nucleares (el transporte de plutonio enriquecido es de una extraordinaria complejidad y fácilmente detectable) sino en productos susceptibles de ser empleados como armas químicas o bacteriológicas, mucho más sencillos de transportar y de utilizar.⁷

c) Amenazas globales al medio ambiente:

La capacidad científica para el estudio del medio ambiente, utilizando las nuevas tecnologías, ha mostrado a la opinión pública internacional el grado de deterioro sin precedentes del medio ambiente y de las consecuencias que esto tiene, y aún peor, que podría tener para la supervivencia humana sobre la Tierra. Los límites de los Estados nacionales se evidencian en este tema de un modo paradigmático: los gobiernos nacionales no tienen capacidad para abordar la resolución de los múltiples problemas acarreados por la extracción de recursos básicos y el deterioro del medio ambiente. Es un problema global y los ciudadanos de todo el mundo, que tienen un conocimiento de esto como nunca antes, perciben la incapacidad de sus aparatos estatales para solucionar uno de los principales problemas de la humanidad.

Disipado el temor a un holocausto nuclear (aunque de hecho la amenaza no sólo no haya desaparecido, sino que existe un serio peligro de que se vea materializada, si bien a pequeña escala), las grandes amenazas para una hecatombe mundial son el cambio climático (recalentamiento global, disminución de los casquetes polares, subida del nivel de los océanos, cambio en la fauna marina) y el avance de la desestimación (reducción de la tierra cultivable, cambio en las precipitaciones); ambos items tratan de ser solucionados a través del protocolo de Kyoto, recientemente puesto en vigor a pesar de la rotunda oposición de Estados Unidos a suscribirlo. Desde un punto de vista ecológico, pero a su vez desbordando esta cate-

⁷ Fuente, J.M., *Terrorismo bioquímico: una respuesta nacional*. Real Instituto Elcano, Documento 23.03.03.

goría, se presenta una de las amenazas globales más previsible e inquietantes: el crecimiento demográfico.⁸ Este punto es especialmente importante porque de él derivan consecuencias tan variadas como dramáticas: en la actualidad hay unos 6.000 millones de personas, y de seguir los índices actuales a mediados de siglo se alcanzarán los 9.000 millones; lo más grave es que tan solo 1.000 millones vivirán en lo que hoy es el mundo desarrollado y rico. De él se desprenden ya (sin esperar al 2050, en 2002 45 eran más pobres que en 1990) dos grandes consecuencias: el hambre convertida en pandemia y la presión migratoria de los países pobres hacia los ricos. Es esta amenaza la que afecta de forma más directa a la seguridad nacional de los distintos Estados receptores, en especial a consecuencia del establecimiento de comunidades amplias no integradas y reacias culturalmente a las sociedades de acogida.⁹

d) Salud y alimentación:

Unido a todo ello están las amenazas a la salud, que ya no radican en escenarios nacionales o locales, sino que trascienden a toda la humanidad. Estas amenazas están directamente favorecidas por la revolución en los medios de transporte, el comercio de alimentos y animales, el abuso de antibióticos, el turismo internacional, los cultivos transgénicos, la aparición de nuevos microorganismos y la evolución genética de otros ya conocidos. Estas amenazas se pueden clasificar en dos grandes grupos: por un lado están las epidemias debidas a enfermedades infecciosas (Ébola, Nipah, SIDA, Lyme, SARS) y las nuevas enfermedades ocasionadas por el mal de las vacas locas o el virus de la gripe del pollo. Por otro lado, se producen las enfermedades relacionadas por la invasión del hombre de nuevos nichos ecológicos (por ocupación de nuevos espacios o por nuevas interacciones con otras especies) y por la ingesta de alimentos genéticamente modificados, cuyas consecuencias pueden no ser visibles inmediatamente. Más allá de los apasionantes aspectos médicos, lo que nos interesa aquí es la trascendencia supranacional de las amenazas y la incapacidad de los gobiernos nacionales para abordarlas en solitario; el caso más dra-

⁸ Sartori, Giovanni. *La Tierra explota. Superpoblación y desarrollo*. Madrid, Taurus, 2003.

⁹ La relación entre inmigración y seguridad comenzó a desarrollarse desde comienzo de los años noventa. Waever, O., Buza, B.; Kelstrup, M.; Lemaitre, O. *Identity, migration and the New Security Agenda in Europe*; Londres, Pinter, 1993.

mático es el del SIDA en África y el más cercano y paradigmático es el SARS en China (y en el resto del mundo), con muy baja incidencia letal, pero con gran repercusión económica. La capacidad desequilibrante de la aparición de estas epidemias para el país que primero las padece hace que su surgimiento afecte de forma directa a la seguridad nacional; si hasta ahora se han producido de forma accidental, la introducción premeditada de elementos contagiosos susceptibles de desencadenar una pandemia puede ser contemplado como un nuevo instrumento de ataque entre Estados o desde organizaciones terroristas contra el Estado o grupos de ellos. Una nueva arma no convencional de efectos devastadores.

Transformaciones, desequilibrios y desafíos

La respuesta a las amenazas antes señaladas se ha producido a través del replanteamiento de la actuación de los Estados en los grandes campos de la economía, las relaciones internacionales y la seguridad y defensa nacional e internacional. No hay posibilidad aquí de examinar los múltiples factores que han contribuido a la generación del nuevo escenario internacional; a nivel económico, la transnacionalización empresarial, la formación de grandes conjuntos regionales, la pérdida de los Estados nacionales de su antigua hegemonía en el control económico, y finalmente la mundialización de los mercados financieros y de mercancías, tecnológicos y de mano de obra; a nivel sociocultural, la modificación de hábitos y costumbres sociales con tendencias homogeneizadoras, el acceso generalizado a la educación y la cultura, la revolución científica y tecnológica, la proyección de los medios de comunicación y entretenimiento, generador todo ello de nuevas corrientes de pensamiento y la crisis de los sistemas de valores tradicionales, además del sustancial problema de la/s identidad/es.¹⁰ Por ello se centrará el análisis en los dos sectores más directamente afectados: el replanteamiento de la propia idea de Defensa nacional y la trascendencia de la transformación del pensamiento estratégico en Estados Unidos.

a. Defensa:

La tradicional percepción de la soberanía nacional tenía en la defensa de la integridad del territorio –y en muchos casos en la expansión de éste– una

¹⁰ Held, D.; McGrew, A.; Goldblatt, D., Perraton, J. *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, México, Oxford U.P., 2002.

de sus manifestaciones más señeras, además de ser un principio fundamental del derecho político. De igual modo, la política exterior se establecía de Estado a Estado, únicos detentadores de la legitimidad para la regulación del orden internacional. En ambos campos, los Estados nacionales tenían todo el poder y una completa autonomía. A lo largo de la última década y media esto ha ido cambiando de forma sustancial; como ha puesto de manifiesto el último informe del National Intelligence Council,¹¹ dedicado al análisis de las grandes tendencias de la geopolítica mundial, los actores no estatales están incrementando su poder de actuación, jugando un papel cada vez más destacado que los Estados ya no pueden ignorar.

Tras el fin de la Guerra Fría y la desaparición del sistema de superpotencias, la política exterior comenzó a dar muestras de una creciente interdependencia multilateral. Los objetivos habían variado: de la dominación casi absoluta de las superpotencias de antaño se pasó a una vigilancia, que necesariamente debía ser conjunta, de un orden internacional aún no establecido contra las potenciales amenazas al sistema; la Guerra del Golfo y las crisis yugoslavas en los noventa fueron claras muestras de ello. Era una política exterior de geometría variable, fruto de redes de intereses y de constantes negociaciones, que mostraban la incapacidad de cualquier Estado (incluyendo la única superpotencia actual, Estados Unidos) para actuar por sí mismo en el ámbito internacional. A esto se unía la espectacular repercusión de las nuevas tecnologías en los asuntos de seguridad y defensa, que de hecho lejos de fortalecer, debilita a los Estados nacionales para decidir en solitario; a más alto grado de tecnología, mayor costo bélico, mayor rapidez en quedar el armamento obsoleto y mayor facilidad para destruir el del enemigo. Dado que ningún Estado en la actualidad (salvo Estados Unidos, a un altísimo precio) es autosuficiente en la producción de equipo bélico, y la historia nos muestra que un ejército con un bajo nivel tecnológico no es tal, si no fuerzas de policía disfrazadas –dirigidas no a defenderse de una amenaza exterior, si no de los riesgos de inestabilidad interior–, el resultado era de nuevo una merma en la capacidad de los Estados para mantener una autonomía aislacionista en los asuntos de defensa. A todo ello hay que añadir la incapacidad para llevar a cabo un control efectivo del mercado de armamento a escala mundial; el mercado global ilegal de armas permite la adquisición de tecnología de punta a

¹¹ NIC 2004/13: *Mapping the Global Future*.

quien tenga las posibilidades y esté dispuesto a pagar por ella; los riesgos de conflictos con uso de armas termonucleares, químicas y biológicas es más grande ahora que en los momentos más calientes de la Guerra Fría; aunque es prácticamente descartable que se produjera a escala de una guerra mundial, sí podría darse en escenarios locales, lo que hace de ella una la amenaza global, pudiendo surgir el conflicto en cualquier parte.¹² Por ello, se necesitan acciones multilaterales concertadas constantemente, en las que instancias superiores a los Estados nacionales (ONU, OTAN) desempeñan un papel fundamental; lo que si por un lado refuerza la legitimidad de las demandas de cooperación e interdependencia, también tienen como consecuencia la pérdida de la anteriormente incuestionada hegemonía de la soberanía nacional.

Esto en cuanto al concepto convencional de defensa. Pero en la actualidad se contemplan otros escenarios de inestabilidad y ataques al sistema internacional; escenarios que están desarrollando y, a su vez, están previniendo los departamentos y ministerios de exteriores y defensa de los países más ricos. Los dos más alarmantes son los que tienen como agentes desestabilizadores los ataques con medios biológicos e informáticos (la ciberguerra). Si el primero no es precisamente novedoso –ya tras la Primera Guerra Mundial se legisló contra el uso de gases– sí lo es la capacidad destructiva y los medios empleados para su uso. Sin embargo, el segundo es el que más preocupa, por su facilidad de implementación y su capacidad para dejar inerme un país muy rápidamente.¹³

b. Política exterior y defensa:

Sin lugar a dudas el cambio más trascendental en cuanto a la estabilidad internacional en los albores del siglo XXI ha sido la transformación estratégica de la política exterior de Estados Unidos y su decidida apuesta por replantear y reforzar esta política con la ayuda de la fuerza militar.

La estructura de poder internacional salida de la Segunda Guerra Mundial, con Estados Unidos y la Unión Soviética como superpotencias hegemónicas, se puso en cuestión tras la caída del Muro de Berlín y la poste-

¹² Etzioni, A. *Preempting Nuclear Terrorism in a New Global Order*; London, Foreign Policy Center, 2004.

¹³ O'Hanlon, M. *Technological Change and the Future of Warfare*; Washington, Brookings Institution Press, 2000.- MARTEL, W. *The Technological Arsenal: Emerging Defense Capabilities*; Washington, Smithsonian Institution Press, 2001.

rior desaparición de la Unión Soviética.¹⁴ El final de la Guerra Fría trató de superarse con un “Nuevo Orden Internacional”, en palabras del presidente George Bush; orden internacional que nunca llegó a perfilarse bajo su presidencia, ni la de su sucesor Clinton. La desoladora imagen de la superpotencia sin enemigos que ayudaran a sostener su primacía, tan explotada por los análisis académicos,¹⁵ trató de ser *maquillada* con actuaciones espectaculares como la Guerra del Golfo o las intervenciones de castigo sobre países bajo la acusación de colaborar con el terrorismo antiestadounidense. Cuando comenzó la presidencia de George W. Bush se anunció el abandono paulatino de los esfuerzos militares de acción exterior para dar paso a un nuevo sistema de defensa que protegería a Estados Unidos de toda agresión externa (lo que desde la administración Reagan, cuando fue planteado, viene conociéndose como *guerra de las galaxias*).¹⁶ El resultado era el retorno a la política aislacionista anterior a la Segunda Guerra Mundial, dado que ya no había enemigos de una potencialidad mínimamente considerable; la antigua superpotencia no tenía rival de su nivel para contrastar su fortaleza (Estados Unidos decía tener “enemigos”, pero no “adversarios”): Rusia, a pesar de las correcciones introducidas por B. Putin, está muy lejos de poder alcanzar el lugar destacado que mantuvo hasta hace apenas una década.¹⁷ Otras potencias, entonces de segunda categoría, han emergido hasta situarse en primer plano. De todos es conocido que con antelación al 11 de septiembre de 2001, el principal foco de interés para Estados Unidos era China; demográfica, económica y militarmente era considerada la principal potencia emergente. A su lado, la creciente Europa era tenida en cuenta solo económicamente, dado que su acción exterior está dividida entre los Estados miembros y su potencia militar aún está por construirse. Sin embargo, las cosas pueden cambiar; y pueden hacerlo rápidamente.

¹⁴ Mendl, W. Strategic Thinking in Diplomacy: A Legacy of the Cold War. En CLARKE, M. *New Perspectives on Security*. London, Brassey's, 1994; Pp. 1-16.

¹⁵ Charpentier, J. Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines. En *L'État souverain à l'aube du XXI Siècle*. París, Société française pour le Droit international; Colloque de Nancy; Ed. A. Pedone; 1994, pp.11-38. - Remiro Brotons, A.: *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo Orden Internacional*; Madrid; McGraw Hill; 1996.

¹⁶ Véase el artículo de la entonces asesora principal en política exterior del candidato Bush, Condoleezza Rice en *Foreign Affairs*, enero de 2000.

¹⁷ Bugajski, J. *Cold Peace. Russia's New Imperialism*. Washington, Praeger-CSIS, 2004.

Los dramáticos sucesos del 11 de septiembre evidenciaron la percepción errónea en la que estaban asentados tales presupuestos y, aunque no se abandonaron los esfuerzos encaminados al desarrollo del nuevo sistema de defensa antibalístico, los planes de acción exterior de George W. Bush dieron un giro de 180 grados. La anunciada y prevista línea “realista” de actuación en política exterior (C. Rice) fue rápidamente sustituida por “unipolaristas” (R. Cheney, D. Rumsfeld) y “neoconservadores” (P. Wolfowitz, E. Abrams) aumentando el intervencionismo militar estadounidense en todo el mundo, cuya manifestación más dramática fueron las guerras de Afganistán e Irak.¹⁸ Este cambio evidencia que, en el nuevo escenario internacional, la política exterior está tanto o más ligada que nunca a los sistemas de seguridad y defensa. Tan sólo señalar los puntos de continuidad y sobre todo de novedad que suponen, una vez que en la administración de Washington se ha hecho fuerte una generación (vinculada a la “Sociedad para un nuevo siglo americano” y otros influyentes *thinks tanks* en Washington) que pretende la vertebración de una hegemonía incuestionada por cualquier otra potencia, un unilitarismo en la acción exterior que hace de Estados Unidos el gendarme universal, con la débil pero ostensible legitimación de su potencial económico y su incomparable fuerza militar.¹⁹

Una segunda consecuencia: las relaciones internacionales han entrado en una dinámica de seguridad cuyo resultado inmediato es el crecimiento de la importancia de los recursos militares. No se concibe una potencia internacional sin un respaldo de fuerza militar; por el contrario, toda pretensión de realizar una acción exterior sólida y sostenida sin ese respaldo de fuerza armada está condenada al fracaso (el caso más cercano es Europa). Esto tiene como corolario el incremento de los gastos militares, presentados como una contribución para garantizar la paz. La importante brecha entre las potencialidades del Ejército de Estados Unidos respecto

¹⁸ Los pilares de una nueva doctrina –de la *grand strategy*– de la política exterior estadounidense se encuentran en cuatro documentos fundamentales: *National Strategy for Homeland Security* (julio de 2002), *National Security Strategy of the United States of America* (septiembre de 2002), *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (diciembre de 2002) y *National Strategy for Combating Terrorism* (febrero de 2004).

¹⁹ Chaliand, G.; Arnaud, A. *America is Back. Les Nouveaux Césars du Pentagone*; Paris, Bayard, 2003. NYE, J. *La paradoja del poder norteamericano*; Madrid, Taurus, 2003.

al de las otras potencias sólo hizo que se incrementase a lo largo de los años noventa; con la multiplicación de recursos comprometidos tras el 11 de septiembre y la intervención en Afganistán y sobre todo en Irak. Este incremento ha alcanzado la mayor diferenciación existente en toda la historia de la humanidad: un sólo país –Estados Unidos– gasta tanto como todo el resto del mundo (500.000 millones de dólares para 2005, más otros 40.000 millones en servicios de inteligencia);²⁰ el resto de los países lejos de solicitar un freno en el gasto militar a Estados Unidos se han sumado a la dinámica de incremento de gasto con dos argumentos: la inversión en seguridad es rentable y resulta un suicidio permitir el incremento de la brecha respecto a Estados Unidos. Estos argumentos no han tenido una fácil aclimatación en América Latina, donde –excepto en Brasil– persiste el menor gasto regional en defensa (tanto en lo referente al PIB como a gasto por habitante) de todo el mundo.²¹

Los nuevos servicios de inteligencia: continuidad y transformación

Para hacer frente a estas amenazas resultan necesarias transformaciones en los aparatos de seguridad nacional e internacional. Algunas de ellas ya se estaban poniendo en práctica con antelación al 11 de septiembre y la declaración del terrorismo como principal “enemigo” a combatir; la reducción de efectivos en los grandes ejércitos heredados del período de la Guerra Fría, el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas (sin desprenderse del concepto de *ejército nacional*), o la tecnificación de las unidades y su modo de conducción (lo que globalmente era conocido como Revolución en Asuntos Militares) eran políticas transformadoras que se encontraban a medio camino de ejecución cuando se manifestó, con todo el dramatismo y la espectacularidad perseguido por los terroristas, el comienzo de un nuevo período. Esta nueva etapa está abierta a formulaciones y debates de dimensión trascendental, pues de las respuestas depende la continuidad de los principios políticos y de derecho que

²⁰ SIPRI Yearbook 2004. *Armament, Disarmament and International Security*. Oxford U.P., 2004.

²¹ Fraga, R. *El gasto en defensa en Iberoamérica*. Real Instituto Elcano, ARI-28.04.2004.

han fundamentado la sociedad internacional en toda la contemporaneidad o su definitiva conclusión y nacimiento de una nueva era: la reformulación del concepto de soberanía y la viabilidad de supervivencia del Estado nacional moderno; el debate sobre la legitimidad del uso de la fuerza y la posibilidad fáctica de emprender guerras preventivas; la redefinición de los tradicionales conceptos de seguridad y defensa, consecuencia de la difuminación de la trascendencia de la frontera, la transnacionalización de las amenazas y la participación de Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad en determinados cometidos antes sólo reservados en exclusividad a uno de ellos; la evaluación de la orientación, del coste, del carácter, y de la profundidad de las reformas estructurales y operativas de las Fuerzas Armadas.²²

No puede emprenderse la determinación de una estrategia de defensa nacional sin alcanzar respuestas definitivas a estos temas; razón por la cual se configuran como los elementos más importantes de debate en todas las organizaciones y foros nacionales e internacionales; la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Ecuador en noviembre de 2005, abordó estos y otros temas, apuntando direcciones que adivinan la resolución final. En su comunicado final, sin embargo, parece dejar de otorgar una consideración adecuada a lo que se evidencia como uno de los instrumentos fundamentales de lo que, en principio, se denomina *guerras de cuarta generación*: los servicios de inteligencia.

En el panorama actual internacional de seguridad y defensa, las características de la globalización militar han determinado una reducción de las autonomías nacionales (lo que tiene una incidencia real y directa en asuntos tan fundamentales como la soberanía nacional), la privatización de la industria y el comercio militar, la instrumentalización dinámica del orden militar como agente fundamental de las relaciones internacionales, la reducción de los tiempos de decisión y de reacción militar, la concentración de los espacio de poder y decisión. Todo ello incide en un replanteamiento tanto de las concepciones estratégicas como en los medios y mecanismos de decisión y actuación. Y tanto para unos como para otros, los servicios de inteligencia aparecen como instrumentos esenciales de información, evaluación y ejecución.

²² Renbow, T. *The Magic Bullet? Understanding the Revolution in Military Affairs*. London, Brassey's, 2003.

¿Están preparados para ello? A tenor de lo confesado por los máximos responsables de las grandes agencias estadounidenses, el país, recuérdese, que más gasta en este campo, la respuesta es claramente negativa: no lo están.

Esta falta de preparación en buena parte está motivada por una crisis de paradigma. La estabilidad y buena salud que gozaron los Servicios de Inteligencia durante la Guerra Fría acabaron con la “caída del Muro” y el “derrumbe de la Unión Soviética” (dos imágenes metafóricas de alto contenido simbólico). Durante los años noventa llevaron a cabo numerosos intentos de encontrar explicaciones generales para el mundo posterior a la Guerra Fría. De entre ellas destacaron tres hipótesis que para la seguridad internacional en general y los servicios de inteligencia en particular resultan especialmente significativas.

Para Francis Fukuyama, el fin de la Guerra Fría suponía el fin de la historia en cuanto culminación de un proceso de búsqueda del sistema ideal; el modelo de civilización triunfante suponía el estándar en el que todos los Estados por buena lógica tarde o temprano tenderían a homologarse. Desde esta perspectiva, los servicios de inteligencia perdían buena parte de la importancia que hasta ese momento habían tenido. La seguridad internacional en adelante apenas sería perturbada por conflictos menores, muy localizados, para los que la comunidad internacional (este fue el momento de gran esperanza para las Naciones Unidas) estaba sobradamente preparada.

El optimismo hegeliano de Fukuyama fue negado por Samuel Huntington, para quien el modelo de civilización occidental, triunfante en la Guerra Fría, era imposible de aclimatar en otras regiones, pues las dinámicas culturales eran reactivas a la imposición de cambios tan sustanciales; en consecuencia, señalaba la conformación de grandes conjuntos de civilizaciones que posiblemente entrarían en colisión en un mundo interconectado (para la civilización occidental –especialmente Estados Unidos– señala como peligrosas la civilización islámica y China). En consecuencia, los servicios de inteligencia deberían volver a desempeñar un papel muy similar al desempeñado durante la Guerra Fría: enemigos conocidos, métodos homogéneos, conflictos de suma cero. Huntington pasaba por alto que las mayores guerras del siglo XX habían tenido lugar en el seno de estas civilizaciones: las dos guerras mundiales tuvieron como ámbito fundamental la occidental, y la mayor guerra de la segunda mitad del siglo XX, la de Irán-Irak, la islámica. Pero aún mayor importancia tenía el hecho de que

estos bloques de civilización distaban de ser homogéneos y sobretodo armónicos.

Al respecto, la mayor refutación partió de las tesis de Robert Kagan (manifestadas ya en la segunda mitad de los noventa, aunque popularizadas sobre todo en 2002), enfatizador de la ruptura definitiva del vínculo transatlántico, es decir la división de la civilización occidental en dos mitades (Europa y Estados Unidos, a los que seguiría sin remedio América Latina). Las tesis de Kagan visualizaba un escenario sustancialmente más complejo, enfrentado y beligerante: en consecuencia, los servicios de inteligencia recuperaban definitivamente toda su trascendencia, al tiempo que desaparecía todo atisbo de comunidad internacional de inteligencia.

Cuando las Torres Gemelas colapsaron, bajo sus escombros yacía el fin de la historia de Fukuyama, mientras en todos los medios de comunicación se aseguraba que el primer choque de civilizaciones acababa de producirse, y los debates posteriores sobre la guerra “contraterrorista” –en especial la presión sobre las Naciones Unidas y el ataque contra Irak– materializaban la fragmentación occidental. El aparente triunfo de las hipótesis de Huntington y Kagan sin embargo, pronto se vieron cuestionados: países islámicos colaboraron por acción u omisión al ataque contra Afganistán y la guerra contra Irak no evidenció la quiebra del vínculo transatlántico (más allá de las desafortunadas palabras de algunos dirigentes estadounidenses), si no la profunda división de los planteamientos estratégicos dentro de Europa e incluso dentro de los propios Estados Unidos, pero también entre las elites dirigentes políticas y las sociedades. Las avenidas de las principales ciudades de los cinco continentes fueron recorridas el mismo día por una sociedad civil opuesta a la guerra, en la primera manifestación global de la historia. La trascendencia de ese hecho, que estuvo muy lejos de parar el estallido del conflicto, en realidad no sólo muestra esa división entre clase política y sociedad civil, sino también la organización de una respuesta social mundial a la globalización militar, la última fase del proceso histórico desarrollado a lo largo de la contemporaneidad de la militarización global.

Las consecuencias que pueden extraerse de este proceso apuntan a una serie de vectores que permiten visualizar el escenario estratégico y las necesidades de los servicios de inteligencia a medio plazo:

- 1) Los servicios de inteligencia fallaron el 11 de septiembre y el 11 de marzo porque no hicieron evaluaciones correctas de las amenazas. Esto

fue así, entre otras razones, porque ni había establecidos protocolos de análisis sobre riesgos que ahora contemplamos evidentes, ni se disponía de una especialización en la actuación sobre esos riesgos. En consecuencia, resulta necesario potenciar los servicios en su conjunto, pero conformando cuerpos especializados, con bases estructurales similares pero con gran capacidad de adaptación ante los distintos cometidos (en otro ámbito operativo, un ejemplo de esta integración especializada puede ser la Guardia Civil española: sin dejar de pertenecer a un mismo cuerpo, los guardias civiles de tráfico, los del servicio marítimo o los de los puestos diseminados por toda España tienen una formación y realizan unos cometidos muy distintos). Para hacer frente al crecimiento exponencial de la demanda de especialistas, los servicios de inteligencia han desarrollado los conocidos como *depósitos de inteligencia*, la utilización de expertos –usualmente universitarios– en los más dispares campos como elementos externos de ayuda, consulta y consejo. Un paso más para desarrollar la sinergia necesaria, pero que también evidencia las limitaciones de estos servicios. Lo que obligadamente lleva a una segunda reflexión.

- 2) Las estrategia y el estado del arte de la guerra a lo largo de la historia otorgaron a la información un valor esencial en el planeamiento y la ejecución operativa. Hasta décadas muy recientes, la mera orografía se mostraba como el principal escollo a superar y la ausencia de información minuciosa determinaba en buena parte las opciones de éxito. En la actualidad los medios técnicos ofrecen la disposición de un cúmulo ingente de datos, en un volumen que en ocasiones imposibilita su verificación y le resta funcionalidad. La multiplicación de las amenazas reclaman un incremento proporcional de los profesionales encargados de recolectar información y transformarla en inteligencia; pero este aumento de efectivos se ve limitado por los presupuestos adjudicados a estos cometidos. En consecuencia, se evidencia una necesaria taxonomía de prioridades; y aquí es donde resulta necesario determinar si, ante las transformaciones de las amenazas tradicionales y la aparición

²³ Con antelación al 11 de septiembre la principal ocupación de D. Rumsfeld era poner a punto el colosal y conservador estamento militar estadounidense (especialmente reduciendo las tropas de tierra). En América Latina la reducción de unidades ha sido general en la última década, muy especialmente en el Cono Sur. Ortiz R. Un nuevo modelo de defensa para el Cono Sur. Grupo de Estudios Estratégicos, 2004.

de otras nuevas, siguen siendo válidos las proporciones y los presupuestos para personal y armamento de las Fuerzas Armadas.²³ La inversión en servicios de inteligencia, concebidos ya como la primera línea de defensa nacional, evidencia un rendimiento muy superior al incremento e incluso al mantenimiento de los elevados arsenales y ejércitos heredados de las décadas pasadas.

- 3) El paradigma del enemigo conocido, las fronteras definidas y los objetivos unívocos ha desaparecido en gran medida. La defensa nacional o la seguridad internacional pueden verse atacadas por elementos muy variados que cuentan con medios aún más dispares, conformando un escenario de amenazas convencionales y no convencionales extremadamente denso, como ya se puso de manifiesto en la introducción de este trabajo. Para los servicios de inteligencia esto significa un cambio de paradigma estratégico; al enemigo difuso no puede combatírsele con las mismas armas que al pretérito enemigo bien conocido; pero además, dada la gran variedad de potenciales amenazas, resulta necesario ampliar los modelos tácticos dependiendo del riesgo al que se enfrente. Utilizando una imagen fácilmente reconocible, en los servicios de inteligencia las heredadas estructuras piramidales y la generación de inteligencia unidireccional deben transformarse sustancialmente hasta conformar redes; la inteligencia debe fluir entre los nodos, variados en cuanto a cometido pero interinfluyentes, utilizando la sinergia que permite la retroalimentación de información. Esto conduce ineludiblemente a un cuarto punto:
- 4) Más allá de las teorías del choque de civilizaciones o de la fractura de Occidente, se ha evidenciado que la gran falla en la seguridad internacional se ha producido por la extraordinaria compartimentación de la inteligencia disponible. La información conocida no se intercambia entre los distintos servicios, no ya entre países aliados, sino incluso entre cuerpos y agencias de un mismo país. La dialéctica del enfrentamiento, la persistencia del dogma de la suma cero, la necesidad de legitimar la mera existencia de la organización haciendo visible su efectividad ante los respectivos gobiernos conllevan inevitablemente a una falta de sinergia. Vencer esta dinámica es en extremo complicado, incluso dentro de un mismo país, y mas a nivel internacional. Para romper este círculo vicioso no basta en confiar en un cambio de mentalidad o en la buena fe y el virtuosismo de servicios, cuerpos o Estados; resulta necesario el establecimiento de protocolos de obligado

cumplimiento tanto a nivel interior como internacional. Crear una verdadera comunidad de inteligencia es, en este momento, vital para la seguridad y defensa de un país; yendo más allá, deben articularse procedimientos estructurales para hacer efectiva una comunidad internacional de inteligencia, con entes orgánicos representativos. En definitiva, resulta necesario un Breton Woods de los servicios de inteligencia; lo que aquella cumbre hizo para el mundo económico y financiero (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), debe conseguirse en el mundo de la inteligencia.

En consecuencia, con todo lo hasta aquí expuesto, se evidencia que para hacer frente a los nuevos desafíos y amenazas, los sistemas de seguridad y defensa nacionales e internacionales deben llevar a cabo una importante reformulación de los servicios de inteligencia, contemplados ahora como la primera línea de defensa nacional, y éstos deben realizar un esfuerzo de readaptación táctica y estratégica. La multiplicación de las áreas de implicación exige una creciente especialización, lo que conlleva un aumento sustancial en medios humanos y técnicos; a su vez, la globalización de las amenazas conduce a la creación necesaria de una comunidad internacional de inteligencia.

Sudamérica en el nuevo
sistema de seguridad
internacional

Modelo de análise de política de defesa: o equilíbrio entre as capacidades nacionais e as potencialidades regionais

Héctor Luis Saint-Pierre
Ana Claudia Jaquetto Pereira

O processo democrático demanda que a elaboração de políticas públicas conte com a participação efetiva da sociedade, ou, pelo menos, do seu setor organizado. Nos casos em que a democracia está consolidada, participam do processo decisório no âmbito governamental membros do Poder Executivo, parlamentares, acadêmicos, sindicatos, organizações não-governamentais, etc. Na perspectiva das democracias liberais ocidentais, “[...] o modelo da institucionalização do controle civil sobre os militares passa pela idéia de um Estado suficientemente forte para empreender este controle, e suficientemente legítimo para contrapor-se à força das armas, já que tenta representar interesses mais amplos, baseados na doutrina liberal de que o Estado está condicionado a extrapolar para a esfera pública os interesses da sociedade civil”¹. Contudo, uma análise mais cuidadosa da realidade revela que a participação ampla da sociedade na decisão de políticas públicas é bastante imperfeita, seja pela falta de transparência no processo decisório, seja pelo baixo grau de interesse despertado por determinado assunto.

¹ Mathias, Suzeley Kalil; Soares, Samuel (org.). *Novas ameaças: dimensões e perspectivas. Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicurezza, 2003.

Para que uma democracia atenda minimamente às expectativas dos governados, e cumpra, portanto, sua finalidade de representar de alguma forma as massas que se mobilizam no exercício da cidadania, devem ser estabelecidos mecanismos que combatam a centralização das decisões por um único setor, garantindo-se, assim, a pluralidade nas decisões na esfera pública.

No caso da política de defesa, sua peculiaridade reside na necessidade de conciliar a avaliação de fatores do meio externo com as capacidades e limitações do âmbito interno de um país, para então formular metas, reconhecer vulnerabilidades e possibilidades. Uma política de defesa que leve em conta apenas aspectos externos ou internos do país será, certamente, irrealista. Por outro lado, restringir o número de atores atuantes na elaboração da referida política implica o prejuízo de outros atores, o cerceamento do amadurecimento da mesma e contradições que podem comprometer a estabilidade política.

Considerando estas observações, apresentamos neste trabalho uma proposta de modelo de análise da política de defesa no intuito de fornecer uma ferramenta útil para a identificação de progressos e debilidades na formulação e na execução da mesma.

Um modelo de análise da política de defesa

Para chegarmos ao nosso modelo de análise da política de defesa, partiremos do suposto de que a política de defesa compõe com a diplomacia as duas faces da mesma moeda na política externa. Sobre estas duas faces das relações exteriores, Raymond Aron destaca: “A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do ‘interesse nacional’. Se a estratégia – que, por definição, orienta as operações militares – não tem uma função fora do teatro militar, os meios militares, por sua vez, são um dos instrumentos de que a diplomacia se utiliza. Inversamente, as declarações, notas, promessas, as garantias e as ameaças fazem parte do arsenal do chefe de Estado, durante a guerra, com respeito aos seus aliados, aos neutros e, talvez, também com relação aos inimigos do dia, isto é, os aliados de ontem ou de amanhã”².

² Aron, Raymond. *Estudos Políticos*. Brasília, UnB, 1985.

Reconhecer que as relações exteriores comportam estes dois níveis significa reconhecer a necessidade de que, no seio da política externa, haja uma estreita coordenação entre as relações exteriores e a política de defesa, sem esquecer que a política externa visa projetar, realizar e proteger os interesses nacionais, aproveitando as capacidades internas em consonância com as condições externas.

Como segundo suposto, consideramos que a política de defesa nacional se adéqua ao regime político e à relação entre civis e militares, e que mudanças de regime político ou dessa relação devem se refletir na política de defesa³. Assim, em países como os latino-americanos, que estiveram sob o controle de ditaduras militares em um passado recente, e que atualmente estão se consolidando como regimes democráticos republicanos, deveria ser constada uma drástica alteração da relação cívico-militar e, conseqüentemente, uma visível mudança no controle da defesa e na condução militar. Para constatar em que medida as mudanças políticas se viram acompanhadas de alterações na concepção estratégica nacional – como garantia da consolidação da democracia – devemos nos questionar, por um lado, sobre a estrita subordinação das Forças Armadas ao poder político constituído e sua disposição ao controle e à condução civil, e, por outro, sobre a capacidade desenvolvida pela sociedade civil para controlar as Forças Armadas e a sua vontade política de condução das mesmas. Outro indicador importantíssimo do avanço democrático é a ocupação civil do Ministério da Defesa e a participação democrática na elaboração da política de defesa, assim como a transparência orçamentária da defesa, do sistema educativo e de formação do militar e a limitação do foro da Justiça Militar.

Acreditamos que a construção de um modelo em que todos os elementos que compõem a caracterização da política de defesa, tanto os internos quanto os externos, apareçam organizados numa estrutura como variáveis a serem ocupadas pelos dados da realidade nos permitirá comparar sincronicamente políticas de defesa de países diferentes e diacronicamente momentos diferentes da política de defesa de um mesmo país. Elaboramos, portanto, um sistema de parâmetros para produzir avaliações que possam ser confrontadas entre si. Nossa hipótese é que, se houve, mudanças

³ Trabalhamos esta tese com mais detalhes em Héctor L. Saint-Pierre “Adequação entre concepção estratégica e modelo de Estado” in: *Política e estratégia*, Vol. VII, n° 2, 3 e 4, 1990. São Paulo: Convívio, 1990.

substanciais na política de defesa de um país, com a aplicação desse modelo poderíamos perceber em que aspectos elas se processaram.

Finalmente, testaremos a eficácia do modelo por meio de sua aplicação ao caso brasileiro. Nosso objetivo com o exercício é, além de ilustrar o modelo com um breve exemplo, detectar, em linhas gerais, mudanças democratizantes numa consideração diacrônica limitada.

As condições para a construção de um modelo de defesa

Por “modelo” aqui não nos referimos à idealização de uma realidade ou situação emblemática que “deva” ser perseguida ou almejada, mas apenas à construção de uma categoria instrumental puramente racional que permita analisar, comparar ou desenhar uma realidade ou processo. Pretendemos que esta construção permita visualizar claramente e operar com objetividade certas variáveis que funcionam como elementos condicionantes do fenômeno estudado. Deste ponto de vista, um Modelo de Defesa será uma ferramenta que, obedecendo aos critérios epistêmicos internos de univocidade, coerência e completude, nos permitirá analisar, comparar e orientar a formulação de políticas públicas voltadas para a modificação ou a construção do empreendimento defensivo de um país ou região. Resumidamente, o que propomos aqui não é uma forma determinada de arquitetura de defesa, mas um instrumental categorial que permita analisá-la, avaliá-la, compará-la, corrigi-la ou mesmo construí-la prospectivamente.

Para elaborar este instrumental, levamos em conta os elementos que fazem parte das considerações de uma concepção estratégica nos seus dois momentos: o da análise e o da formulação⁴. Esses elementos são esvaziados do seu conteúdo empírico histórico e estilizados nas suas características definitórias, de forma a resultar num espaço de variável aberto que permita ser preenchido pelos dados da realidade, no caso da análise, ou da inserção da ação que provoque causalmente as projeções que orientem para um cenário desejado. A composição destas variáveis na construção modelar permite organizar a realidade numa estrutura de categorias unívoca e coerente, assim como avaliar as possíveis conseqüências de uma determinada decisão política. A aplicação desta

⁴ Apresentamos uma primeira abordagem deste tema propondo uma construção de concepções estratégicas em Héctor L. Saint-Pierre, em “Racionalidade e estratégia”, *Caderno Premissas*, N°3, Campinas, Núcleo de Estudos Estratégicos, Unicamp, abril de 1993.

construção a realidades estratégicas diferentes ou à mesma realidade em momentos diferentes possibilita, caso se confirme nossa hipótese, comparar sincronicamente duas ou mais concepções de defesa ou analisar a evolução diacrônica de uma delas, tanto na sua gênese como na sua orientação prospectiva.

Levando-se em conta que a consideração de concepções estratégicas se assenta nos dois momentos – o da análise e o da formulação –, o resultado aplicativo desta última é o que pode ser considerado, quando se atende aos aspectos mais fundamentais e gerais, *a definição de uma política de defesa*. A análise estratégica é o levantamento e a análise sistemática e metódica de todos os dados relevantes, internos e externos, atuais ou potenciais, que compõem a situação estratégica de uma certa unidade política e sobre os quais, e levando-se em conta os interesses e a vontade política nacional e os compromissos internacionais, se decidirá por uma determinada formulação estratégica que se cristaliza na política de defesa. A máxima de Sun Tzu “conhece-te a ti mesmo e conhece a teu inimigo” resume elegantemente o que queremos dizer.

No momento da análise estratégica, os elementos a serem considerados podem ser divididos em uma primeira instância em externos e internos à unidade política. Os elementos que compõem a situação externa, por sua vez, podem ser organizados em diferentes níveis de consideração que, indo do global ao regional, ficariam organizados em cenário mundial, cenário hemisférico, cenário regional e cenário sub-regional. Dentro destes, podem ser considerados vários elementos: institucionais, econômicos, culturais, de ciência e tecnologia, capacidades militares, projeção estratégica, composição das relações de força, políticas de defesa das unidades políticas, regimes e governos dessas unidades políticas, seus comportamentos históricos, pactos e tratados, etc. Entre os elementos que a análise levará em conta ao considerar os fatores internos, podemos destacar, por um lado, a capacidade defensiva e a potencialidade de aumentá-la, como e em quanto tempo, e, por outro, as vulnerabilidades estratégicas, o perigo de agravamento e as possibilidades de reduzi-las, como e em quanto tempo. Para avaliar estes dois grandes aspectos, a análise ponderará vários elementos constitutivos: regime político, legitimidade do governo, coerção social, situação da economia, capacidade produtiva instalada, capacidade logística, peso da dívida externa, distribuição da renda, índices de desemprego e outros indicadores sociais, valores morais do povo, capacidade militar efetiva, capacidade de mobilização, meios de imprensa, capacidade científico-tecnológica, infra-

estrutura logística instalada, compromissos internacionais, acordos e alianças estratégicas, interesses nacionais e vontade de projeção estratégica, etc.

O momento da formulação levará em conta o resultado do momento da análise que subsidia as decisões da política externa da unidade política à qual se adequará a política de defesa, pois a diplomacia e a defesa constituem as duas faces da política externa. Atendendo à política externa, a formulação da defesa levará em conta elementos para desenhar sua política: os interesses nacionais e a vontade política de projeção nacional, a área de interesse e a projeção estratégica sobre a mesma, os compromissos internacionais (tanto os multilaterais quanto os bilaterais), os interesses, o espaço e a liberdade de ação de outras unidades políticas regionais na área de interesse nacional, os interesses, o espaço e a liberdade de ação de potências extra-regionais na área de interesse nacional, a capacidade de articular vontades de unidades políticas regionais para atuar na área de interesse, etc.

Esquema possível de um modelo de defesa

Todo esquema mutila a realidade, que se vê violentada ao se encaixar naquele. De fato, a realidade não é esquemática. Na verdade, os “elementos” da realidade são o resultado da aplicação de categorias analíticas a um todo em si mesmo contínuo e desorganizado. Na realidade, os elementos nunca são perfeitamente definidos e separados, quase sempre seus contornos são vagos e uma mútua condicionalidade faz com que a alteração de um elemento possa afetar outros impedindo a fixação de variáveis. Ainda assim, se quisermos discutir cientificamente essa realidade, nos resta apenas nos resignarmos ao paradoxo de que, para apreender, compreender e modificar a realidade, devemos alterá-la ao violentá-la com métodos, sistemas, tipos-ideais, modelos, categorias e esquemas. Cientes de que todo modelo deixa de fora parte da realidade, e com um sentido meramente didático, propomos o seguinte esquema necessariamente simplificador da infinita e permanentemente mutante realidade.

O caso brasileiro: uma análise da política de defesa

Elementos internos

Ao assumir a Presidência da República em 1995, Fernando Henrique

Cardoso conseguiu promover uma revisão abrangente dos órgãos administrativos do país. O diagnóstico produzido pelo governo FHC foi de que as estruturas administrativas no Brasil estavam envelhecidas em relação ao mundo e, por essa razão, deveriam ser reformadas, oferecendo mais transparência e eficiência. Frente à proclamada situação catastrófica enfrentada pelo país, o ímpeto reformista tomou conta do governo, atingindo suas mais diversas repartições. A administração da defesa nacional também foi revista e reformulada, gerando debates que dez anos depois ainda permanecem em aberto.

Estes esforços culminaram na elaboração do primeiro documento oficial com a finalidade de trazer ao conhecimento público as diretrizes de ação e os objetivos da política de defesa, publicado apenas em 1996, e na criação do Ministério da Defesa, em 1999.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o controle do país, houve a avaliação de que o grande número de ministérios responsáveis pela administração da Defesa Nacional – Ministério da Aeronáutica, Ministério da Marinha, Ministério do Exército, Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa) e Gabinete Militar da Presidência – dificultava o monitoramento pelos civis das questões de defesa e constituía um entrave à sua administração. A solução encontrada pelo governo foi a fusão dos Ministérios da Aeronáutica, Marinha, Exército e Estado-Maior das Forças Armadas em um único órgão público: o Ministério da Defesa.

A elaboração do DPDN e a criação do Ministério da Defesa: reflexos das relações civis-militares

No Brasil, a ditadura militar terminou em 1985, com a eleição indireta do presidente Tancredo Neves, que, em virtude de problemas de saúde que o levaram a falecer, foi substituído na Presidência da República por José Sarney (1985-1989). Entretanto, o estabelecimento de um governo civil não foi suficiente para eliminar a influência das Forças Armadas no governo brasileiro. Não se pode esquecer que no Brasil a transição do regime militar para o democrático contou com a tutela militar. A mudança de regime, ao invés de acontecer por um rompimento brusco, foi conduzida de forma gradual, sem determinar a exclusão dos militares das decisões na esfera governamental.

O processo de distensão que culminou na democratização teve sua capacidade de iniciativa confinada aos militares. Essa foi uma das brechas que permitiu a manutenção de prerrogativas das Forças Armadas após o

fim da ditadura, prerrogativas estas que compreendem espaços que os militares se vêem legitimados a ocupar⁵. Este fato é determinante para entendermos a herança política presente no governo FHC, ou seja, no momento da elaboração do Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN) e da criação do Ministério da Defesa.

Ainda que nos governos Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994) a atuação de membros das Forças Armadas no governo tenha diminuído, não se pode dizer que ela foi reduzida de forma expressiva. Especialmente no que se refere às questões relativas à defesa, os militares continuaram a ocupar uma posição central na definição da política do país.

Durante o governo FHC, reconheceu-se a necessidade de reformular a estrutura governamental responsável pela defesa do país, assim como de elaborar um documento oficial que tornassem as diretrizes da política de defesa mais transparentes, de forma a facilitar sua administração e possibilitar um maior controle civil sobre esta. Temendo perder sua posição privilegiada na definição da política de defesa brasileira, o setor castrense apresentou resistência à proposta de transformar os diversos ministérios por ele ocupados em um único Ministério da Defesa.

Ciente da oposição militar à idéia, FHC informou os ministros militares sobre suas intenções antes de estes assumirem seus cargos⁶. A idéia do presidente era promover uma mudança gradual, que não significasse um confronto direto com as Forças Armadas, para evitar instabilidades políticas mais intensas. Ainda assim, a adesão dos militares ao projeto foi mínima. Um recurso de persuasão utilizado pelo governo foi o resultado de estudos desenvolvidos pelo Emfa: em uma pesquisa feita em 179 países, apenas 23 não tinham um Ministério da Defesa e, entre as nações mais importantes, o órgão inexistia apenas no México, no Brasil e no Japão.

Alsina Júnior⁷ ressalta a exclusividade conferida aos militares no processo de levantamento de dados para os trabalhos de base da elaboração do modelo institucional do futuro ministério. O

⁵ Soares. Op. cit. P. 218.

⁶ Alsina Jr., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 46, vol. 2, p. 10, 2003. - Oliveira, Amâncio Jorge de; Onuki, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 43, N° 2.

⁷ Op. cit. Pp. 11.

comportamento inercial em relação à preparação da nova estrutura leva este pesquisador a aderir à hipótese de que havia uma espécie de resistência passiva por parte das três armas, confirmada pelo episódio no qual um conselho militar encarregado de chegar a uma posição comum sobre o assunto apresentou um documento afirmando que a criação do Ministério da Defesa não seria viável⁸.

Buscando dar prosseguimento às negociações, FHC criou a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden) no seio do Conselho de Governo, reunindo os Ministérios das Relações Exteriores, Justiça, Marinha, Aeronáutica, Emfa, Casa Civil, Casa Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), no dia 6 de maio de 1996. Sua criação foi determinada pelo chefe do governo após um episódio de turbulência entre a Marinha e a Aeronáutica, decorrente da falta de unidade de seus projetos. Tentando instituir uma referência comum para o planejamento e a ação militar e eliminar as divergências interforças, FHC determinou que a Creden elaborasse um documento público sobre a política de defesa, em setembro de 1996⁹.

A elaboração do documento sobre a política de defesa contou com um personagem externo às Forças Armadas que teve atuação determinante no resultado final: o diplomata Ronaldo Sardenberg, então secretário de Assuntos Estratégicos. Sardenberg lançou a sugestão de que as Forças Armadas deveriam apoiar a diplomacia brasileira e produzir, em conjunto com esta, análises do quadro estratégico internacional. Foi incluído no documento o conceito de “defesa sustentável”, que deveria se voltar para a modernização da capacidade de autoproteção. A realização da “defesa sustentável” dependeria da construção de um modelo de desenvolvimento que “compatibilize as necessidades nos campos político, social, econômico e militar com as necessidades de defesa e de ação diplomática”¹⁰. A participação deste diplomata na elaboração do documento teve um efeito decisivo. Um indício da atuação proeminente de Sardenberg é a nítida presença de conceitos cunhados pela tradição diplomática brasileira no corpo do documento: “1.4. A política de defesa nacional, tema de interesse da sociedade como um todo, tem como premissas os fundamentos,

⁸ Ibid. Pp. 12.

⁹ Ibid. Pp. 12-14.

¹⁰ Brasil. Secretaria de Comunicação do Governo. *Política de defesa nacional*. Brasília, 1996.

objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal e está em consonância com a atitude externa do país, que se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacionais. [...] 2.1. Com o fim da confrontação Leste-Oeste, verifica-se, no atual processo de acomodação de forças, o surgimento de um ambiente internacional multipolar indefinido e instável, gerado pela falta de correspondência entre os centros de poder estratégico militar, político e econômico, cuja evolução ainda é difícil de se prever”¹¹.

Embora tenham sido inseridos no DPDN conceitos provenientes de grupos externos às Forças Armadas, não houve inovações relevantes nas concepções nele apresentadas. A simples elaboração de um documento no curto período de dois meses redundou em um texto impregnado das tradicionais convicções militares e diplomáticas. O caráter intervencionista dos militares na política nacional, remanescente no documento, pode ser exemplificado pela inclusão do trecho abaixo entre as diretrizes escolhidas para a política de defesa do país: “i) manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento socioeconômico do país, em harmonia com a sua destinação constitucional”¹².

É importante ressaltar que naquele momento as diretrizes adotadas para a política externa e para a política de defesa eram conflitantes. Do lado dos diplomatas, que respaldaram a SAE, prevaleceu a tendência grotiana, que exaltava a diplomacia e minimizava, quase eliminava, a possibilidade de uso da força como alternativa para a resolução de conflitos. Portanto, o DPDN foi encarado como uma oportunidade para reafirmar o discurso do governamental no campo da política externa.

Entre os militares, não pode ser identificada uma tendência única. Cada Força tinha sua própria visão de política externa e das orientações que esta deveria fornecer. Entretanto havia um consenso de que o Brasil não podia prescindir do uso da força em suas relações com outros países.

O episódio da elaboração do DPDN é emblemático para ilustrar as relações entre os atores internos responsáveis pela elaboração da política de defesa no Brasil. Ele demonstra o alto grau de participação das Forças Armadas no processo decisório e a falta de mobilização de setores que pudessem se opor à visão castrense. Também demonstra que neste

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

episódio o governo FHC não foi bem-sucedido na discreta tentativa de diminuir a atuação dos militares na definição dos rumos da política de defesa.

Apesar dos problemas, o DPDN serviu para estabelecer os parâmetros da futura criação do Ministério da Defesa e introduziu a possibilidade de um trabalho conjunto com o Ministério das Relações Exteriores. O presidente Fernando Henrique Cardoso considerava a instituição do novo ministério um progresso que permitiria a revisão do recém-criado DPDN. Buscando atenuar melindres entre os militares, as declarações públicas de FHC enfatizavam a grande participação que estes teriam na formulação de novos conceitos e na evolução da estrutura do Ministério da Defesa e lhes garantia que a integração e a racionalização de atividades não teriam como custo a destruição de tradições próprias de cada Força¹³.

Estabelecido o ministério em 1999, sob a chefia de Élcio Álvares, e transmitido a Geraldo Magrela da Cruz Quintão no início de 2000, não houve mudança significativa na condução da política de defesa. O comando do ministério por civis, também observado no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-) –com José Viegas Filho (2003-2004) e José Alencar (2004-)–, e a manifestação dos referidos ministros sobre a necessidade de reformulação do DPDN não levou a ações concretas, permanecendo vigente, portanto, o documento elaborado em 1998.

Ainda no governo Lula são notáveis os sinais de que há um baixo nível de subordinação das Forças Armadas ao controle civil, conforme indica o episódio da renúncia do ministro Viegas. A instabilidade política que culminou no seu pedido de demissão teve início com a divulgação, no último semestre de 2003, de fotos oficiais que retratavam o jornalista Vladimir Herzog em condições humilhantes no interior de uma cela mantida pelo Exército. O jornalista foi preso durante a ditadura militar e apresentado como suicida em 25 de outubro de 1975, sob fortíssimas suspeitas de ter sido torturado e assassinado por militares. A divulgação das fotos fomentou o descontentamento das tropas e do próprio comandante do Exército, general Francisco Albuquerque, que divulgou uma nota oficial exaltando a atuação das Forças Armadas durante o

¹³ Cardoso, Fernando Henrique. *Discurso do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de apresentação dos oficiais-generais recém-promovidos*. Brasília, 8 set. 1999.

período de ditadura (1964-1985): “À época [da ditadura militar], o Exército brasileiro, obedecendo ao clamor popular, integrou, juntamente com as demais Forças Armadas, a Polícia Federal e as polícias militares e civis estaduais, uma força de pacificação, que logrou retornar o Brasil à normalidade. As medidas tomadas pelas Forças Legais foram uma legítima resposta à violência dos que recusaram o diálogo, optaram pelo radicalismo e pela ilegalidade e tomaram a iniciativa de pegar em armas e desencadear ações criminosas. Dentro dessas medidas, sentiu-se a necessidade da criação de uma estrutura, com vistas a apoiar, em operação e inteligência, as atividades necessárias para desestruturar os movimentos radicais e ilegais”¹⁴.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva desaprovou o tom utilizado pelo general e exigiu uma retratação pública, realizada por meio de uma nova nota. O ministro da Defesa, que tomou conhecimento do pronunciamento do Exército apenas após a sua publicação pelos jornais, atribuiu responsabilidade exclusiva ao Exército pela autoria do primeiro texto. A retratação foi condenada publicamente por militares da reserva, que alegaram que a medida fragilizava a imagem da Força. O embate político entre os oficiais do Exército e o Ministério da Defesa resultou no pedido de demissão do ministro Viegas, que avaliou na sua carta de demissão não ter sido respaldado de forma adequada pela Presidência da República, uma vez que esta manteve o comandante no cargo e nenhum dos responsáveis pela divulgação da nota foi punido.

Após a saída de Viegas, a pasta passou a ser ocupada pelo vice-presidente José Alencar, que já declarou à imprensa não ter o perfil necessário para tal, sem, contudo, desencadear no governo a preparação da sua substituição. Sua gestão tem sido marcada por passeatas e manifestações de esposas de militares e militares da reserva descontentes com o nível salarial das Forças Armadas, os quais afirmam repetidamente que a insatisfação das tropas é crescente. Além disso, são frequentes os rumores de uma possível substituição.

Neste cenário incerto, o governo brasileiro aprovou recentemente um novo Documento Nacional de Política de Defesa, reconhecendo a necessidade de revisão do documento anterior.

¹⁴ Albuquerque, Francisco. *Nota à imprensa*, 2004.

O emprego das Forças Armadas em funções de policiamento: reflexos da instabilidade social

Uma tendência presente tanto no governo FHC como no governo Lula foi o emprego das Forças Armadas em ações de policiamento em momentos nos quais o governo federal não foi capaz de controlar a violência interna. Isso decorre, em parte, da concepção norte-americana da função das Forças Armadas nos países latino-americanos, como veremos mais adiante. E também da idéia de setores da sociedade brasileira de que o caos social que se manifesta quando o Estado está fragilizado demais para controlá-lo deve ser reprimido pelos militares, como no caso de greve das polícias civil e militar, combate ao tráfico de drogas e situações em que a violência urbana parece incontrolável. Esta visão é fortemente refutada pelos militares, de maneira geral, que acreditam que seu treinamento não os capacita para lidar com os civis internos no país, e sim apenas com o inimigo estrangeiro.

O clamor público pelo emprego das Forças Armadas em missões de policiamento demonstra o desconhecimento profundo da sociedade brasileira quanto às atribuições dos militares e quanto aos riscos de designar-lhes funções para as quais não foram treinados. Ilustra, ainda, os impactos que o grau de deterioração social, causado pela desigualdade na distribuição da riqueza produzida no país e pela incapacidade do Estado democrático de cumprir sua função, tem sobre a cultura de organização política brasileira.

A coordenação entre política externa e política de defesa

Incluimos a problemática da política externa entre os tópicos relativos ao contexto interno pelo fato de sua formulação emanar do interior do governo, ou seja, do contexto e da percepção interna, mesmo levando em consideração fatores e metas externas. A este respeito afirmamos que o Brasil carece de maior coordenação entre as políticas externa e de defesa. Para confirmar esta hipótese, confrontaremos a visão das Forças Armadas e a do Itamaraty, órgão responsável pela formação de diplomatas do Brasil.¹⁵

¹⁵ Assim como a Política de Defesa, no Brasil também a Política Externa sofre de um certo encastelamento em sua formulação e execução, ainda que em níveis menos

Conforme elucidamos ao relatar o episódio da formulação do DPDN, diplomatas e militares adotam posições diferentes quanto à necessidade do uso da força nas relações exteriores mantidas pelo Brasil. Enquanto a diplomacia prefere uma vertente pacifista, que desqualifica o uso da força e busca cunhar uma imagem do Brasil como país pacífico e pacificador, promotor do diálogo, os militares acreditam que a força deve ser encarada como uma garantia de dissuasão de possíveis agressores. A divergência, como explicamos acima, é a razão de que o DPDN seja um documento contraditório nas suas proposições. O ministro Quintão deixa clara a dissonância ao afirmar: “Nas últimas décadas, a sociedade civil brasileira, amortecida por 130 anos sem conflito armado com os países vizinhos, sem contemplar inimigos evidentes e havendo vivenciado 25 anos de regime autoritário, perdeu o contato com o tema da defesa. Nota-se, portanto, *que o componente militar do poder nacional deixou de ser levado em conta pelo planejamento diplomático*, a não ser em questões específicas, como as missões de paz. O monopólio que os militares exerceram por muito tempo sobre temas relacionados à segurança *impediu a formação de uma “cultura de defesa” tanto nas áreas que deveriam ter vínculo direto com o assunto, como a Chancelaria e o Congresso*, quanto nas que poderiam contribuir com novas idéias e abordagens, como as universidades e a imprensa. [...] a ausência hoje de inimigos não significa que os mesmos não venham a se materializar de forma mais evidente no futuro. *E enquanto não se delinear uma ordem mundial menos incerta, a maioria das nações, inclusive as mais armadas, tenderá a manter uma atitude de prudência na reformulação das organizações militares.* [...] Como vimos, a América do Sul vive um período de adensamento da integração e consolidação da paz. No entanto, *cabe prever a existência de uma estrutura militar apta a conter eventuais aventuras de parte de algum regime com ímpeto belicoso que venha surgir*”¹⁶.

Apesar deste dissenso, existe uma certa concordância entre os formuladores e executores das políticas externa e de defesa sobre a necessidade de consolidar uma identidade estratégica própria para a

acentuados do que no caso da primeira. É por esse motivo que podemos utilizar a visão da corporação diplomática como parâmetro do viés adotado pela Política Externa brasileira.

¹⁶ Quintão, Geraldo. *Defesa, diplomacia e o cenário estratégico brasileiro*. Palavras do ministro de Estado da Defesa, Geraldo Quintão, aos alunos do Instituto Rio Branco. Brasília, 28 ago. 2000.

América do Sul e de reafirmar os compromissos de eliminação de armas nucleares e de destruição em massa.

Elementos externos

Para o nosso propósito, faz-se relevante o estudo de elementos externos que influenciam a política de defesa. Por este motivo, analisaremos adiante o posicionamento do Brasil no âmbito do Mercosul, da América do Sul, do continente americano e mundial, tanto no que se refere a problemas do campo da defesa quanto aos relacionados à segurança que afetam a formulação da política de defesa. Mais uma vez consideraremos os governos FHC e Lula, devido ao fato de a publicação do DPDN ter ocorrido no primeiro.

O Brasil e o Mercosul

Tanto no governo FHC como no governo Lula, a aproximação com os países do Cone Sul é encarada pelos formuladores da política externa como de suma importância para a promoção do Brasil ao papel de interlocutor de peso no cenário internacional. A idéia é que o Mercosul funcione como uma plataforma de inserção competitiva no mundo globalizado e que não exclua, portanto, a possibilidade de parceria com países externos ao bloco. Mesmo que se possa notar a existência de progressos no diálogo entre os países do Cone Sul, a integração no campo da defesa e da segurança foi barrada pelo desinteresse em arcar com a consolidação institucional do Mercosul. Priorizou-se a realização de exercícios conjuntos entre as forças dos países e a coordenação de posicionamentos, mas se entendeu que a construção da cooperação efetiva deveria ser posterior ao aprofundamento das relações políticas e econômicas e da integração das indústrias bélicas dos referidos países, conforme ilustra o discurso do ministro da Defesa do governo Lula José Viegas: “Acredito ser importante ressaltar que me parece correta a nossa opção, nos últimos quinze anos, por enfatizar, no Mercosul, a dimensão comercial da integração. Na minha avaliação, o desenvolvimento de estruturas mais rígidas de integração político-militar seria uma espécie de “telhado” da construção, correspondendo a uma etapa posterior do processo. No estágio atual, devemos dar continuidade, na área da defesa, à linha do estabelecimento de vínculos específicos. Devemos, por exemplo, manter os nossos exercícios conjuntos. Devemos aprofundar, sempre que

possível, a coordenação de posições. Mas não é o momento, ainda, de se cogitar de uma reprodução, no plano político-militar, das estruturas jurídico-diplomáticas com que já contamos no plano comercial”.

Constatamos que, embora haja uma confluência de interesses, não existe um projeto de segurança único para os países do bloco¹⁸. Para Oliveira e Onuki, apesar de o Tratado de Assunção (1991) não tratar especificamente da coordenação na área de segurança, o ambiente de cooperação político-econômica facilitou a mudança nas condições do cenário da segurança regional. Eles ressaltam que “a eliminação do potencial de conflito – mais do que a própria coordenação de políticas de defesa – tem sido o principal objetivo alcançado”¹⁹.

Desta forma, para o Brasil, a relevância do Mercosul para o tema tratado neste trabalho é consolidar a paz e a estabilidade no Cone Sul, e não a promoção da cooperação ou da integração no âmbito da Defesa.

O Brasil e a América do Sul

A operacionalização da cooperação com os demais países da América do Sul foi menor do que no seio do Mercosul. A principal medida adotada no campo da defesa foi a busca de um diálogo interinstitucional mais denso com alguns países, por meio do estabelecimento de Grupos de Trabalho Bilaterais em Matéria de Defesa com a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Peru e o Uruguai. Além disso, durante a gestão do ministro Viegas foram realizadas duas reuniões entre os ministros da Defesa sul-americanos, que tiveram por finalidade estabelecer consensos mínimos entre os governos locais. Não se observa, contudo, a existência de acordos bilaterais ou multilaterais com o objetivo de instituir uma estrutura de defesa comum a curto ou médio prazos, estando os entendimentos limitados à esfera da indústria bélica.

Realizaram-se alguns exercícios conjuntos entre as Forças Armadas e algumas medidas esparsas para consolidar a confiança mútua na região. Diante de crises políticas que pudessem, eventualmente, resultar em

¹⁷ Viegas, José. *Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco*, Brasília, 18 de março de 2004. <http://www.defesa.gov.br>

¹⁸ Saint-Pierre, Héctor Luis, Winand, Érica Cristina. *Elaboração de uma visão comum de segurança no Mercosul. Seminário “Defensa Europa-América Latina”*. Santiago, 2004. <http://www.resdal.org>

¹⁹ Oliveira, Onuki. *Op. Cit.* P. 114.

confrontos militares entre terceiros, o Brasil assumiu a postura de mediador, evitando a instabilidade na região.

Tanto quanto no caso do Mercosul, percebe-se que na agenda do governo brasileiro para o campo da segurança relacionada à América do Sul predominam os assuntos relacionados a ameaças não-tradicionais, como tráfico de drogas, crimes ambientais e furtos de automóveis. Outra reincidência é a idéia de que a aproximação regional serviria como uma plataforma de inserção internacional e que a criação de um ambiente estável e pacífico daria ao Brasil condições ideais para o desenvolvimento das suas potencialidades no âmbito global.

O Brasil e o continente americano

Alegando que a paz e a estabilidade existentes na América do Sul conferem a esta parte do continente uma identidade estratégica própria, o Brasil buscou refutar as propostas norte-americanas de elaboração de padrões e visões únicos para questões de defesa e segurança em todo o continente. Percebe-se que, além de procurar manter a paz e a estabilidade para evitar contratemplos que desviariam o país do seu objetivo de desenvolvimento socioeconômico, o Brasil os utiliza como um argumento contra a intervenção norte-americana na região, minimizando as possibilidades de que se criem pretextos para tal. A estratégia brasileira busca conter desentendimentos acirrados na região, já que estes podem servir de pretexto para a atuação norte-americana na América do Sul.

Partindo desta visão, a diplomacia brasileira enfatiza nos fóruns multilaterais, especialmente na Organização dos Estados Americanos (OEA), que os problemas enfrentados na região são diferentes dos enfrentados na América Central e na América do Norte e que, portanto, requerem tratamentos diferenciados. Enquanto a conduta norte-americana prioriza a criação de espaços que permitam a defesa dos seus interesses em toda a região, o Brasil enfatiza o direito à autodeterminação e o não-intervencionismo. Esta postura não impede que algumas das prioridades norte-americanas sejam transferidas para a agenda brasileira, como ocorre no caso do terrorismo, que, após os ataques de 11 de setembro de 2001, passou a receber mais atenção do governo do Brasil.

Ainda assim, um traço vigente na diplomacia brasileira é a idéia de que a consolidação da cooperação sul-americana ou, ainda, da liderança brasileira na América do Sul produziriam um contraponto à influência dos Estados Unidos na região, garantindo que a região pudesse gozar de maior

autonomia. O reconhecimento da hegemonia norte-americana leva o Brasil a evitar choques de maiores impactos no seu diálogo com os Estados Unidos. Em vez de produzir contendas, o Brasil tenta negociar posições e, na medida do possível, obter o respaldo de seus parceiros sul-americanos para legitimar suas decisões.

O Brasil e o entorno mundial

É na esfera mundial que se torna mais notável a reprodução das diretrizes tradicionais da política externa no tratamento das questões de segurança.

Neste nível, a atuação da diplomacia brasileira norteia-se pela percepção de que o fortalecimento da multilateralidade e do direito internacional serão capazes de minimizar as desigualdades entre os países e de oferecer refúgio às chamadas “potências médias”, atingidas por relações assimétricas que resultam dos abusos produzidos pelas maiores potências. De acordo com esta percepção, é essencial que se consolide e legitime o poder da Organização das Nações Unidas (ONU) na resolução de conflitos e tensões.

Empunhando a bandeira da negociação pacífica de conflitos como alternativa à guerra, da não-intervenção e do direito à autodeterminação dos povos, o Brasil condenou publicamente a iniciativa norte-americana de intervir militarmente no Iraque sem o consentimento do Conselho de Segurança da ONU. Além de considerar a medida degradante para o multilateralismo, o governo brasileiro lamentou a situação de instabilidade instaurada naquele país após a derrubada da ditadura de Saddam Hussein pelo governo dos Estados Unidos.

A incapacidade da ONU de conter uma ação unilateral dos Estados Unidos serviu como argumento para que o Brasil fortalecesse sua reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da organização.

Alegando que os países em desenvolvimento não podem ser desconsiderados nos processos decisórios das organizações internacionais, o país apresenta-se como possível representante da América do Sul, ainda que outros países da região se oponham à candidatura brasileira, alegando ter participação ativa na estabilização de conflitos regionais e considerando-se em situação similar à da Índia e da África do Sul por exercer liderança regional.

No intuito de comprovar sua aptidão para ocupar uma cadeira no Conselho de Segurança, o país assumiu o comando das tropas da missão

de estabilização conduzida pela ONU no Haiti. Assim, soldados de diversos países que enviaram tropas para o país – entre os quais o Brasil – operam sob o comando do general brasileiro Augusto Heleno, tanto no âmbito da segurança pública como em obras de infra-estrutura.

Considerações finais

O modelo de análise de política de defesa aqui proposto considera tanto fatores internos quanto externos da situação política na qual o país em estudo está imerso. Buscamos, com isso, esboçar um quadro bastante abrangente que permita identificar a fonte das decisões no campo da defesa, assim como possíveis interferências externas.

A aplicação do modelo ao caso brasileiro torna visíveis os elementos internos que influenciam o caráter assumido pela política de defesa brasileira, tornando possível constatar a frágil situação de controle civil sobre os militares e a expressiva força política detida pelas Forças Armadas neste domínio. Por outro lado, esquematiza a rede das relações internacionais do país no que se refere à segurança, levando a constatar que o Brasil, apesar de reconhecer a hegemonia norte-americana, procura meios para driblá-la e aumentar sua própria capacidade de intervenção no cenário internacional.

Estes meios estão relacionados a parcerias com outros países e ao reconhecimento da sua importância por parte de outros atores por meio da sua inserção no Conselho de Segurança como membro permanente. Este quadro revela que as pretensões brasileiras no âmbito mundial demandam uma preparação militar, tanto de soldados como de equipamentos bélicos, bastante mais ampla do que a atual.

Sudamérica en el nuevo sistema de seguridad internacional

Ernesto López

Presentaré una esquemática mirada sobre la situación de Sudamérica en el contexto de seguridad internacional que se ha gestado en los últimos años. Expondré rápidamente los que, a mi juicio, son los rasgos centrales de los contextos internacional y hemisférico de seguridad, para luego aterrizar sobre la situación sudamericana.

En el contexto de seguridad internacional se ha producido una severa agresión a los principios, regímenes y sistemas que rigieron durante las últimas décadas la convivencia entre las naciones. Este me parece que es el dato básico.

Sabemos que la decisión de Estados Unidos de ir a la guerra en Irak ocasionó una muy fuerte tensión en el seno de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad. La persistencia de la gran potencia del norte en una actitud que por comodidad se ha dado en llamar unilateral ha incidido notoriamente sobre dicha tensión. Asimismo, la decisión de poner en práctica una doctrina de guerra preventiva, con posterioridad a los sucesos del 11 de septiembre, ha ido en el mismo sentido. Esta doctrina colisiona contra el principio de seguridad colectiva establecido en la Carta de Naciones Unidas como eje rector de la posibilidad de ejercicio de la violencia entre países. Como se sabe, esa doctrina se funda sobre el concepto de respuesta colectiva a la agresión sufrida por algún Estado miembro, promueve la acción retaliativa conjunta, pero condena el ataque ofensivo, las acciones de primer golpe.

Nos encontramos así ante un panorama severo, cuyas consecuencias han puesto en cuestión tanto las instituciones que han regido la vida en común de las naciones, cuanto principios verdaderamente fundamentales de la convivencia entre éstas. Para mostrarlo de una manera quizá excesi-

vamente directa, que a lo mejor molesta a algunos, pero que tiene la virtud de lo gráfico y lo expresivo, regresaré sobre la Guerra de Irak. Coincido con la caracterización que el Jefe de Gobierno de España, Rodríguez Zapatero, ha hecho de este conflicto. Ha dicho que es una “guerra por si acaso”, cuyos motivos mentados se han revelado inexistentes. No ha habido armas de destrucción masiva en Irak, ni ha habido conexión cierta importante entre el gobierno que se derrocó y el terrorismo internacional. El debut de la doctrina de la guerra preventiva no ha podido ser menos afortunado.

Esta es, a mi juicio, la situación en que estamos, la marco así, porque ha hecho crujir –y aún lo hace, aunque su situación institucional se ha estabilizado– al Consejo de Seguridad y a las propias Naciones Unidas. La llamada *coalition of the willing* –sustitutiva de una *peace keeping operation* en regla, es decir desarrollada bajo el paraguas del Consejo de Seguridad– armada para intervenir allí es una especie de “coalición a la carta”, que va en contra de la única Carta que sí importa en estos casos, que es la de la propia Organización de las Naciones Unidas. Que continúen las matanzas y que el desierto se haya convertido en ciénaga es trágico. Pero los resultados de la contienda son, desde el punto de vista institucional, inocuos: el estropicio en las Naciones Unidas ya está hecho.

También, como decía más arriba, están cuestionados severamente los principios fundamentales de la convivencia entre naciones, como la igualdad soberana de los Estados, la autodeterminación de los Estados y de los pueblos, la igualdad de derecho de los pueblos, y especialmente dos principios fundamentales del orden internacional hasta el día de hoy: el de la soberanía nacional como fundamento de los Estados, y el del reconocimiento de los Estados como fundamento de la Ley.

El respeto a esos principios viene sirviendo de argamasa de la convivencia de los Estados nacionales en el mundo, desde la Paz de Westfalia en 1648 hasta el siglo XX, según coinciden en señalar una amplia porción de especialistas.

Aquí, pues, las dos puestas en cuestión mencionadas precedentemente: de instituciones y de principios. El mundo, finalmente, después de esta, a mi modo de ver, desacertada experiencia, se ha vuelto menos estable, menos previsible y menos calculable.

Paso ahora a la seguridad hemisférica. Las instituciones más características de este nivel están también en alguna medida en entredicho, en redefinición o en reconsideración. Me refiero al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), a la Junta Interamericana de Defensa (JID)

y a la propia Organización de Estados Americanos (OEA).

Hay entonces cierta debilidad institucional a nivel del contexto hemisférico, si bien hay otra clase de iniciativas que procuran organizar un diálogo común y la puesta al día de concepciones, de percepciones y de consensos. Pero asimismo hay en esta nueva clase de iniciativas en marcha, una enorme heterogeneidad que ha quedado claramente de manifiesto en la Declaración Final de la última Conferencia de Ministros de las Américas, realizada en Quito, en noviembre de 2004. Pondré algunos ejemplos para retratarla.

Un primer dato, menor pero significativo, es el siguiente: la delegación de Argentina, en esa Conferencia, quedó colocada entre las de Antigua y Barbuda y la de Bahamas. Es lo que corresponde por orden alfabético. Ahora bien, ninguno de esos dos Estados caribeños estaba representado por funcionarios de la defensa, sencillamente porque no hay en ellos Ministerios de Defensa.

Se ha llegado, en esta clase de ámbitos, a una situación casi extrema: en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, participan Ministros de Defensa, Ministros de Justicia, Ministros de Seguridad o los cargos equivalentes, lo cual configura una enorme heterogeneidad.

Esto es parte del panorama, diríase mejor, del problema hemisférico. Está bien el propósito de juntarse, de conversar, de poner en común problemas, situaciones, percepciones, ideas, etc. Pero no se puede desconocer la enorme heterogeneidad, las marcadas diferencias en términos de problemas y preocupaciones e incluso de instituciones de gestión de quienes se reúnen allí (y el enorme esfuerzo que implica además concertar posiciones y alcanzar declaraciones comunes).

En el marco de la puesta en cuestión de instituciones y principios básicos del orden internacional y a raíz de la debilidad institucional existente a nivel hemisférico y de la heterogeneidad que este espacio presenta hoy, se han ido configurando cuatro subconjuntos a escala continental. Sin que la clasificación que se expone seguidamente implique formas fijas, ausencia de dinamismo, posibilidad de que unos países conversen con otros y acuerden y se lleven adelante iniciativas comunes, pueden distinguirse los siguientes agrupamientos, cada uno con sus problemas, sus características, sus perspectivas y sus percepciones:

- América del Norte
- América Central
- Caribe Insular

- América del Sur

En las cuatro subregiones existen iniciativas en desarrollo o bien de tratados de libre comercio, o bien de mercados comunes. Hay, asimismo, iniciativas de seguridad o de defensa compartida, también en las cuatro, cada cual con su especificidad.

Me permitiré mencionar que hace muy poco tiempo Estados Unidos ha constituido el Comando Norte. En la consideración de los Estados Unidos, México ha pasado a formar parte de una expectativa o previsión de seguridad diferenciada de todos los demás países, que están en la órbita del Comando Sur. Canadá quedó también incluido en el Comando Norte.

Hay iniciativas desarrolladas en términos de la *homeland security*, especialmente referidas al control de aduanas y de fronteras en general, relativas al tránsito de personas y/o mercaderías. Y, desde luego, hay que mencionar la iniciativa de la National Missilistic Defense (NMD), que de hecho incluye a Canadá y a México, a una parte de los países del Caribe insular y quizá también a una parte de los países centroamericanos.

Centroamérica, por su parte, tiene un tratado de libre comercio, recientemente firmado con los Estados Unidos, tiene el Tratado Marco de Seguridad Democrática, tiene una serie de otras iniciativas en marcha.

El Caribe Insular, por su parte, tiene el Caricom y algunas instancias de convergencia en el campo de la seguridad. Debe mencionarse, también, que por lo menos una parte del mismo ha quedado comprendido dentro de la NMD y lo alcanzan algunas de las previsiones de la *homeland security*.

América del Sur presenta dos vertientes, la de la Comunidad Andina de Naciones y la que podríamos denominar sur, más difusa o imprecisa desde el punto de vista de su denominación, que podría quizá ser MERCOSUR o MERCOSUR Político.

La Comunidad Andina de Naciones, no obstante su diversidad de situaciones y la complejidad de sus problemas, ha elaborado por lo menos un par de iniciativas referidas a las cuestiones de seguridad. Ha puesto en marcha en junio de 2004 la “Red Andina de Seguridad” y ha desarrollado ya alguna reunión del Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina. No digo que exista una política externa común andina, ni que aquello que se ha echado a andar el año pasado haya conseguido hacerse cargo de la diversidad de problemas que presenta la subregión. Digo simplemente que están en marcha estas iniciativas y que son indica-

doras de una voluntad, que lleguen a materializar o no sus propósitos, lo dirá el tiempo; hoy simplemente se debe mencionar que hay algo en marcha.

En el espacio de MERCOSUR o MERCOSUR Político, debe consignarse, desde luego, el desarrollo del mercado común. En el campo de la seguridad tenemos acuerdos, regímenes y convenios, algunos muy importantes. No hay, sin embargo, un tratado marco de cooperación como en Centroamérica, o una iniciativa como la de la Comunidad Andina.

Hay, en rigor, lo que podría llamarse una multilateralidad. Hay una multiplicidad de iniciativas bilaterales impulsadas desde Argentina, Brasil, Chile, Perú, etc. Dicha multilateralidad implica una cierta reticencia a la formación de acuerdos más inclusivos (que quizás está llegando el momento de revisar en aras de economizar esfuerzos, pues las múltiples bilateralidades consumen una cantidad de horas hombre al año verdaderamente muy grande). Tal vez ya se podrían armar espacios mayores de convergencia; de hecho, han aparecido algunas iniciativas interesantes de trilateralidad (Argentina, Brasil y Chile), que probablemente estén indicando una tendencia.

Este es el cuadro, entonces. Un contexto internacional en el que están cuestionados principios fundamentales e instituciones que han sido rectores del mundo de naciones que conocemos hasta ahora. Y un contexto hemisférico signado por la heterogeneidad y por la debilidad de sus instituciones de cobertura más amplia, en el que han surgido agrupamientos subregionales. Hallo muy interesante la problemática subregional, frente a los problemas señalados, constituye una opción valedera.

La convergencia entre los que tienen semejanzas, se encuentran en situaciones parecidas y registran coincidencias de intereses, puede ser un camino fructífero para reforzar las alicaídas capacidades de las instituciones hemisféricas referidas a la seguridad. No es una vía alternativa sino, en todo caso, complementaria, ya que ambos derroteros no son excluyentes.

Vale la pena apoyar las convergencias subregionales. Son proceso que ya están en marcha y ofrecen muy buenas perspectivas. Hay una práctica en desarrollo que conviene fortalecer desde una doble vertiente: desde la acción misma, colaborando en su consolidación, y desde la elaboración reflexiva de la experiencia, es decir, pensando sobre lo que está ocurriendo y sobre lo que se está haciendo.

Este es, a mi modo de ver, el cuadro. No me place pintar con severidad algunas cuestiones, pero menos me gusta eximirme de la posibilidad de comprender. El camino del tránsito por las convergencias subregionales es

en parte hijo de las características actuales de los contextos internacional y hemisférico.

Hay una alternativa a transitar, que quizá no sólo sirva para repontenciar las alicaídas capacidades hemisféricas en materia de seguridad, el desarrollo de las convergencias subregionales quizá posibilite, también, una mejor inserción tanto en el plano continental cuanto en el internacional. Dentro de aquellas, en América del Sur hay en curso dos experiencias más que interesantes.

La seguridad internacional desde la perspectiva de la región Andina

Adrián Bonilla

El presente trabajo tiene por finalidad tratar de plantear cuáles son los temas de seguridad que eventualmente interpelan al conjunto de la región desde la perspectiva de la Región Andina. El concepto en el que quisiera establecer este análisis es en el de la imagen de la seguridad generada por agendas que se van construyendo en distintas lógicas y de acuerdo a distintas percepciones de amenaza: a la existencia de personas o instituciones, sugeridas por actores de carácter diversos; actores de carácter subnacional, como comunidades locales; actores de carácter transnacional y actores clásicos estatales.

Mi perspectiva ubica a los Estados como los actores centrales de la agenda de seguridad. Sobre todo en la región andina, tomando en cuenta que varios de los conflictos son percibidos como amenazas que atentan contra la vida y/o existencia de personas, el énfasis de esta presentación en los Estados, atañe a su capacidad de institucionalizar las sociedades y de procesar los conflictos legítimamente. En la Región Andina particularmente, los Estados tienen problemas en regular las conductas de sus habitantes, y eso en sí mismo es un condicionante que debilita los procedimientos y las prácticas que producen una imagen de seguridad en las personas.

En este orden de cosas, situaría en la Región Andina varios temas que interpelan las agendas de seguridad y que eventualmente motivan su construcción. En primer lugar, se encuentran las agendas clásicas de conflicto interestatal. En segundo lugar, se pueden identificar las crisis de carácter interno relacionadas con la legitimidad de instituciones estatales. En tercer lugar, se ubican los temas de sociedad relacionados con equidad, identifica-

des regionales, culturales, étnicas y conflictos. Por último, se localizan los temas de naturaleza transnacional o nuevos temas de seguridad como el narcotráfico y la delincuencia internacional, entre otros.

A este conjunto de variables se suman dos componentes específicos que figuran en la Región Andina. Un componente lo configura la política de defensa y la política exterior de los Estados Unidos, los cuales se establecen como factores determinantes en la región y en segundo lugar, la naturaleza del conflicto colombiano, conflicto que mantiene una identidad propia, pero a la vez involucra a toda la región. En este contexto y para situar en primer lugar los conflictos interestatales, se pueden enumerar tres situaciones de la Región Andina que contemplan las agendas convencionales de seguridad.

1. El conflicto superado –pero de alguna manera existente tras 150 años de antagonismos y de hipótesis reales de guerra y de enfrentamientos constantes– entre el Ecuador y Perú en 1998. La guerra entre los dos países en 1995 propició, de acuerdo a un cálculo extraoficial, más de 1000 bajas. Fue el conflicto más intenso en la historia de ambos países y supuso, por ejemplo, que por primera vez en el siglo XX, se enfrentaran Fuerzas Aéreas de la región entre sí. Por la cantidad de hombres movilizados, las armas utilizadas, y los recursos económicos implementados este fue el conflicto más importante de la Región Andina y probablemente de América Latina en los últimos años. El conflicto se solucionó en 1998, pero tras 150 años de antagonismo, la disyuntiva de alguna manera permanece a pesar de que ya no existe en la agenda de ninguno de los dos países la hipótesis de guerra que existía antes de 1998. Hay obviamente una agenda pendiente de desconfianza que se resolverá a través de los distintos tipos de regímenes hoy existentes.
2. Un segundo orden de tensiones de carácter interestatal en la región son las constantes tensiones entre los gobiernos de Colombia y Venezuela por razones básicamente políticas, pero que de una u otra manera interpelan también una vieja agenda fronteriza que es la disputa por el Golfo de la Guajira, una de las zonas petroleras más ricas del continente. Entre los dos países, en los últimos años, no solamente el decrecimiento de las relaciones comerciales ha sido dramático, sino que también han decrecido las relaciones de interdependencia misma; estamos hablando ya de niveles de carácter estructural de interdependencia de carácter negativo.

3. Existe también una disputa fronteriza, al menos teórica, entre el gobierno de Venezuela y el gobierno de Guyana, por más o menos la mitad del territorio actual de Guyana, que desde la perspectiva venezolana le pertenecería.
4. Un último conflicto pendiente, de carácter interestatal, no necesariamente de carácter violento, tiene que ver con la posición boliviana sobre la necesidad de renegociación de su situación fronteriza con los gobiernos de Chile y de Perú. Es una tensión que en estos momentos no esta resuelta por el hecho de que Bolivia no acepta su condición de mediterraneidad. Esta situación se da a casi 120 años de la firma de un tratado que fija los límites actuales de Bolivia.

En lo que tiene que ver con crisis internas, creo que habría que plantear la idea de una constante erosión institucional en todos los países de la Región Andina. Estas crisis surgen de los cuestionamientos a la legitimidad de sus respectivos Estados e instituciones, y se identifica con la incapacidad que esas instituciones tienen de procesar conflictos de la sociedad y eventualmente legitimar las decisiones de sus autoridades.

Se trata de un fenómeno que es diverso en todos los países pero que en sus escenarios políticos de conflicto no se parecen entre sí. El conflicto que se vive en Venezuela no se parece al de Bolivia y el de Ecuador no se parece al de Colombia. El autoritarismo de Fujimori, por ejemplo, fue único en la región andina. Sin embargo, hay una constante que puede explicarse eventualmente por la dificultad que todos estos países han tenido de insertarse a los procesos de globalización. Los países andinos no han podido adecuar sus Estados, sus instituciones y sus sociedades a las demandas de la globalización. A su vez, las políticas domésticas de carácter económico han alimentado las crisis políticas que todos ellos han vivido o que están viviendo. Se trata entonces de una crisis de larga data. Una crisis en la cual colapsan los partidos políticos y emergen de un gobierno *sui generis* en el caso venezolano; un escenario con alta confrontación interna y una crisis que se refleja en la existencia de un conflicto armado violento que permanece y se articula con otros fenómenos de carácter ilegal, como el narcotráfico o la delincuencia internacional en Colombia. En Ecuador por ejemplo, encontramos una crisis constante de legitimidad institucional que aparece a mediados de los años noventa y que continúa y se expresa en la inestabilidad de sus gobiernos mientras que en el Perú se desarrolló, también, una crisis del sistema de partidos políticos expresado en un autorita-

rismo de casi 10 años y en la poquísima legitimidad y popularidad del gobierno actual. Es una crisis que no ha sido resuelta a pesar de que el autoritarismo terminó.

Así, también hay una crisis que, de alguna manera, cuestiona la legitimidad misma de la existencia del Estado boliviano en esa sociedad. Entonces, efectivamente lo que advertimos son situaciones distintas en la Región Andina, difícilmente comparables, pero atravesadas por condiciones estructurales comunes.

Las tensiones adicionales en el orden de las identidad son también producto de una sociedad distinta en términos de información, de producción y de economía. En sí, las tensiones más visibles en la Región Andina son las establecidas entre las comunidades locales y el Estado central, ilustradas por las demandas de autonomía de varias de las comunidades importantes de la Región Andina. Casos emblemáticos son el cuestionamiento o rivalidades de las ciudades de Quito y Guayaquil en el Ecuador, la emergencia de identidades regionales que cuestionan la estructura misma del Estado boliviano en Cochabamba y en Santa Cruz, y las tensiones que en Perú han existido o que existen de cuando en cuando entre Arequipa y el gobierno central, y entre Cuzco y el gobierno central.

Lo que se muestra aquí son capacidades institucionales desafiadas por los Estados y una serie de crisis que levantan la imagen de autonomía como consecuencia de fenómenos de escenarios políticos generalmente conflictivos relacionados con el manejo económico o con la legitimidad de los Estados.

Un segundo orden de tensiones que se levanta como consecuencia del apareamiento de identidades sociales y políticas, en el carácter de movimientos indígenas, son las que retan las imágenes de sociedades homogéneas en la región andina, sobre todo en Ecuador, en Bolivia y en menor medida en Colombia.

Se trata de movimientos sociales que nacen a finales de los años ochenta y principios de los noventa, en un contexto de sociedades excluyentes, racistas, jerárquicas y autoritarias. La emergencia de los movimientos indígenas cuestiona entonces la legitimidad misma de un Estado que se levanta sobre sociedades no democráticas. No siendo democráticas las sociedades, es altamente improbable que los regímenes políticos lleguen a serlo.

Tenemos la emergencia de identidades indígenas que plantean, entonces, la posibilidad de Estados plurinacionales o Estados multinacionales que cuestionan esta imagen de homogeneidad y la legitimidad misma de la

idea de nación en las sociedades andinas, independientemente del peso demográfico de tales poblaciones en sus respectivos países.

Ahora bien, la emergencia de los movimientos sociales ligados a la demanda indígena no necesariamente supone la interrupción de los sistemas políticos. En muchos de los casos, en el Ecuador particularmente y de alguna manera en Bolivia también, son demandas por la inclusión. Como reclamaciones por la visibilización, las demandas supone el reto a las capacidades que los Estados y las sociedades tienen de incluir e identificar, visualizar y dar cuenta de demandas de poblaciones que han estado efectivamente excluidas por cientos de años.

Otro orden de tensiones en la Región Andina tiene que ver con la lucha contra el narcotráfico. Al ser “securitizado”, el narcotráfico genera efectos perversos en las propias agendas de seguridad. En rigor, sucedería lo contrario si la lucha contra las drogas fuese llevada adelante no por militares, no por policías, no por patrullas aduaneras, sino por enfermeras, trabajadoras sociales, y psicólogos bajo un énfasis en la prevención y en la salud pública. Si lo que se ha invertido en los últimos 25 años en la lucha contra las drogas se hubiera invertido en campañas de prevención, en asistencia, en hospitales, y en el control de la adicción, los resultados serían muchísimo mejores en términos de consumo. Bajo este marco, las consecuencias conflictivas en las sociedades de los países cultivadores, así como en la de los consumidores, serían muchísimo menores.

Es un fenómeno social “securitizado” cuando, sin embargo, la lógica de un fenómeno de salud pública tiene que ver con voluntades perversas que eventualmente mantienen el negocio, cuando es la ilegalidad de alguna de las drogas lo que de alguna manera genera su rentabilidad y la existencia de una demanda.

Entonces, es un conflicto que tiene que ver con esta lógica de “securitización”, que enfatiza las estrategias de erradicación, interdicción, control y represión del cultivo. Tras 25 años de luchas contra las drogas y de establecerlo como un tema de seguridad nacional en toda la región andina y en los Estados Unidos, la demanda de la droga no ha bajado como consecuencia del control sino como resultado de transformaciones culturales en las sociedades consumidoras. A la vez, la demanda se ha expandido no solamente en los países industrializados, sino también en la propia América Latina. Una aproximación de salud pública, sin embargo, es políticamente inviable en las circunstancias actuales de conservadurismo ideológico dominantes en las sociedades consumidoras. Esto supondría discrimi-

nar entre las drogas y argumentar que la heroína no es la marihuana y que la cocaína no es la marihuana. Entre los consumidores, una cosa es el consumo recreacional, otra cosa es el consumo adictivo y otra es el consumo conflictivo. Pero esta no es la forma de aproximarse a la situación. El fenómeno del narcotráfico se enlaza en la Región Andina con otros temas como la delincuencia transnacional, que son eventualmente amenazas a la seguridad.

Desde las perspectivas de las poblaciones andinas, de toda la agenda de las amenazas no convencionales y convencionales de seguridad, la que tiene que ver con seguridad ciudadana, libre tránsito, la sensación de estar a salvo de amenazas de delincuencia física, representa la imagen de los ciudadanos y no necesariamente coincide con las agendas de los Estados.

Hay tres elementos que son particulares en la Región Andina. En primer lugar, se encuentra la política exterior de los Estados Unidos que se caracteriza por tener una estrategia de carácter regional a pesar de que las sociedades son extremadamente diversas. Esta estrategia de carácter uniforme no ha sido efectiva en la neutralización de lo que se percibe como amenazas.

Una segunda característica, tiene que ver con el hecho de que los temas de seguridad, así percibidos, dominan el conjunto de la agenda, superponiéndose a los demás temas. De tal manera que, la agenda de carácter económico, comercial, ambiental, y social, tienden de alguna manera a ser regidas por la importancia que se da a los temas de seguridad.

Por último, a través de la bilateralización de las relaciones, los Estados Unidos prioriza la agenda de seguridad para dar cuenta de fenómenos que son transnacionales.

En la región, no hay nada parecido a un régimen internacional de carácter multilateral andino o regional que pueda dar cuenta de una agenda de temas que son multinacionales y de carácter transnacional; la bilateralización de las relaciones, de alguna u otra manera, ha erosionado las posibilidades de los regímenes existentes.

La Comunidad Andina, por ejemplo, no ha sido capaz de procesar uno sólo de los temas críticos de la región: no procesó la guerra Ecuador-Perú, no procesa el narcotráfico, no procesa el conflicto colombiano y no procesa la crisis política venezolana, ni boliviana.

Los otros regímenes existentes en el hemisferio, como todos nosotros conocemos, son regímenes que en este momento se encuentran obsoletos o en proceso de modernización. Otros regímenes en cambio, no han sido

suplantados, lo cual promueve que las agendas se bilateralicen con la de Estados Unidos y entre vecinos. Cuando esto ocurre y si la relación es extremadamente asimétrica, hay más posibilidades de que la agenda del Estado más poderoso en términos militares, económicos y políticos tenga mejores maneras de representarse que la de los otros.

Finalmente, el conflicto colombiano el cual también es visto desde una lógica de carácter regional, ha supuesto de alguna manera la manutención de altos estándares de adquisición de armamentos en la región y la militarización de las fronteras con Colombia. Al mismo tiempo ha implicado la proliferación de una serie de dinámicas de carácter transnacional ya descritas que afectan a toda la región.

En el corto plazo, desde la lógica de la Región Andina, estas crisis múltiples y estas agendas de seguridad parecen ser persistentes y difícilmente podrán ser neutralizadas a menos que las perspectivas de la seguridad misma cambien.

Seguridad regional: algunas reflexiones del caso uruguayo

Julián González Guyer

En plena globalización y cuando parece asistirse a un nuevo impulso de los procesos de integración regional en América del Sur, con el MERCOSUR como núcleo, el intento de reflexionar sobre la defensa nacional podría parecer casi anacrónico, incluso cuando, desde visiones enfrentadas, tantas voces cuestionan el papel y la vigencia del Estado-nación como actor internacional relevante. La propuesta es examinar la realidad del Uruguay, la entidad estatal geográfica, económica y demográficamente más pequeña de América del Sur desde el punto de vista de los modelos de defensa.

Vale la pena intentar la reflexión ya que que la defensa nacional es una tarea política central para cualquier Estado que pretenda afirmar su capacidad real de ejercicio de soberanía. Con mayor razón si se trata de un país que puede exhibir señales y una vocación de identidad que, sin *chauvinismos* trasnochados, sustentan su pretensión de existencia como entidad estatal.

Se buscan establecer las grandes líneas de un modelo de defensa nacional para el Uruguay de principios de 2005, en una América del Sur atravesada por nuevos vientos políticos que expresan con creciente nitidez la voluntad política de avanzar en los procesos de integración regional autónoma.

Se ha escrito y debatido mucho en América Latina acerca del papel de las Fuerzas Armadas desde que, finalizada la Guerra Fría, la defensa colectiva fue puesta en cuestión. A partir de entonces, varios han sido los modelos de defensa nacional propuestos. Conviene adelantar, a cuenta de mayores fundamentos, que los modelos, en tanto abstracciones que se elaboran generalmente a partir de experiencias supuestamente exitosas, deben ser

sometidos a la criba de las realidades concretas. Así, se ha preferido como método el camino del análisis del entorno en el que se encuentran Uruguay y la región. A partir de ello, se sugieren algunos lineamientos útiles para la elaboración de una política de defensa nacional adaptada a las posibilidades y necesidades del país. Si ello permite aportar para la construcción de un modelo para Uruguay, ya será suficiente.

A modo de marco teórico

La globalización, ni tan nueva ni tan original

Es innegable que la independencia de los Estados y los márgenes de maniobra de sus gobiernos están hoy fuertemente acotados por la acción de actores internacionales y transnacionales inéditamente poderosos y dotados de capacidad de acción *urbi et orbi*.

Sin embargo, es importante notar que el tan nombrado y polémico fenómeno de la globalización, aunque nunca había alcanzado su dimensión planetaria actual, no es estrictamente nuevo ni tan original, más allá de una machacona prédica que ha pretendido caracterizarlo, no sólo como un fenómeno novedoso en la historia, sino como el fin de la historia misma.

Por el contrario, hoy existe suficiente evidencia empírica acumulada por una relevante masa crítica de autores acerca de dos evidencias centrales: a) la actual es una segunda ola de globalización¹ y b) el aumento de los conflictos violentos tiene un vínculo con los procesos de apertura y ajuste estructural que caracterizan y explican esta globalización.

Branko Milanovic,² miembro del *Development Research Group* del Banco Mundial, además de caracterizar el proceso actual de liberalización como segunda ola globalizadora, agrega que ella, a imagen y semejanza de la primera, ocurrida un siglo atrás, posee dos caras. Una positiva y benigna para algunos y la otra profundamente perjudicial y maligna para muchos.

Estas puntualizaciones teóricas poseen una gran relevancia política pues muestran que la globalización no constituye un fenómeno natural, por tanto inevitable y/o ingobernable. Por el contrario, se está frente al resulta-

¹ La primera transcurrió durante el pasaje del siglo XIX al XX y tuvo mucho que ver con el proceso de expansión colonialista del capitalismo.

² Milanovic, Branko, "The two faces of globalization as we know it", *World Development*. Issue 4, vol.31, 2003, 667-683.

do de decisiones que, en última instancia, son de naturaleza política. Tampoco se trata de un *deus ex machina* para muchos de los problemas como la pobreza, el analfabetismo o la inequidad que afectan al mundo en desarrollo, ni tampoco una fuerza benigna y automática que, una vez establecidas ciertas precondiciones –políticas macroeconómicas “razonables”, protección de los derechos de propiedad, etc.– conducirá inexorablemente a los países y a las personas a una situación económica de maravilla.³

Bajo las banderas de la libertad de comercio y si es necesario a punta de fusil –como ya ocurrió en la primera globalización, cuya coincidencia con el auge del colonialismo no fue mera casualidad– esta segunda globalización tampoco ha aportado únicamente progreso y libertad al mundo. También ha profundizado la desigualdad social y la pobreza e incluso ha provocado la desindustrialización en importantes regiones del mundo, entre ellas América Latina.

Por ello, en la polémica entre *filo-globalizadores* y *globalifóbicos* se manifiesta una aparente paradoja: tanto los apologistas como los críticos de la globalización expresan puntos de vista que dan cuenta de la realidad. Sólo se trata de determinar de qué cara de la globalización se está hablando.

Algo similar puede señalarse respecto al proceso de expansión capitalista de fines del siglo XIX y principios del XX. En efecto, es interesante comprobar como autores que utilizan las herramientas teóricas del individualismo metodológico⁴ describen la primera ola globalizadora haciendo énfasis en su cara bonita y en las maravillas tecnológicas que efectivamente aportó el trabajo global de la mano invisible y el libre comercio en las postrimerías del siglo XIX y comienzos del XX. Sin embargo, permanece en la sombra que el telégrafo, los ferrocarriles y otros avances de la época, al igual que la bonanza económica de lo que muy laxamente se denomina economía atlántica,⁵ mucho tuvieron que ver con el esclavismo y con la

³ Ibid. páginas 3-4.

⁴ Dollar, David y Kraay, Aart. *Institutions, Trade and Growth*. Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy, 2002. Dollar, David y Kraay, Aart. *Growth in Good for the Poor*. Policy Research Working Paper No. 2587, World Bank, Washington. Forthcoming in *Journal of Economic Growth*, vol. 7, N.3, 2000, 195-225. Dollar, David, y Kraay, Aart. *Institutions, Trade and Growth: Revisiting the Evidence*. World Bank, 2003.

⁵ Europa Occidental, Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda. En alguna medida, podría incluirse a Argentina y Uruguay que recibieron un fuerte aporte de capital británico en el previo a la Primera Guerra Mundial.

penetración, a veces a sangre y fuego, de los capitales ingleses y franceses en muchas zonas del mundo hace un siglo atrás.

Pero, lo central⁶ es determinar si estos procesos de expansión capitalista han conducido en alguna medida a una *convergencia* entre países ricos y pobres o entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

Por su parte, la ola liberal que sustenta esta nueva fase de expansión del capitalismo, impulsando la apertura de los mercados al flujo de mercancías y capitales en los países de la periferia, acompañada por el grave debilitamiento de los Estados en favor de los mercados, ha determinado la dramática caída del PBI *per capita* en buena parte de la periferia, particularmente África y América Latina, respecto a sus niveles del período anterior (1960-1980) e incluso incrementado la brecha social en varios países centrales.

Quiere decir, entonces, que el impulso globalizador actual, al cual Wolf,⁷ uno de sus más notorios apologistas, define como *la* integración de las actividades económicas “vía mercado”, es conducido tanto por un conjunto de cambios tecnológicos, como por importantes cambios políticos, básicamente la sustitución del Estado por el mercado como “fuerza directora” de la economía⁸.

Es más, un reciente y sofisticado estudio comparativo sobre prácticamente todos los países del mundo⁹ obtuvo, entre otras cosas, una robusta evidencia empírica respecto a que la apertura (comercio/PBI) impacta negativamente sobre el nivel de ingreso de los países.

No es casual, entonces, que ya no se acepte sin más el discurso acerca de las bendiciones universales que la globalización, el libre comercio, la apertura económica y otras recomendaciones del *Consenso de Washington* han propagado por el mundo. Porque, por otra parte, también se ha acumulado abundante literatura que echa por tierra la idea de que el crecimiento de China, por ejemplo, India o Vietnam sea, como se ha intentado establecer, un producto de sus procesos de apertura. Por el contrario¹⁰, es posible afir-

⁶ Milanovic, Op. Cit. Putzel, James. “Globalization, liberalization, and prospects for the State”. *International Political Science Review*. Vol. 26, N°5, 2005, 5-16.

⁷ Wolf, Martin. *Why globalization works*. Yale University Press, 2004.

⁸ Putzel. Op. Cit. Pp. 5.

⁹ Rigobon, Roberto y Rodrik, Dani. *Rule of law, democracy, openness, and income: estimating the interrelationships*. Working paper at <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>.

¹⁰ Rodrik, Dani. *Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Deter-*

mar que la capacidad de introducir reformas institucionales, a veces pequeñas pero siempre muy adaptadas a las condiciones nacionales –por tanto heterodoxas y originales, no meras implantaciones del modelo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), constituye el factor explicativo determinante de dichos casos de éxito asiáticos.

En definitiva, lo que se conoce por globalización no es sino un nuevo impulso de expansión del capitalismo en el mundo, los fenómenos que bajo la denominación de globalización han concitado tantos debates y polémicas en los últimos años, son –*mutatis mutandi*– centenarios en su esencia. Resumiendo: la globalización no es tan nueva ni tan original como se la presenta.

Redescubriendo el papel del Estado

Es necesario enfatizar el papel que, pese a todos los pesares, continúa jugando el Estado-nación como actor internacional relevante, incluso anotando que las corrientes globalizadoras del individualismo liberal de izquierda¹¹ hayan celebrado su debilitamiento en favor de las identidades locales y la sociedad civil y como una oportunidad para el surgimiento de instancias de gobierno supranacionales.

No se trata de negar el terrible papel que ha jugado el Estado-nación como instrumento del colonialismo, de nacionalismos agresivos y de guerras de expansión neocolonial. Tampoco debe dejarse de enfatizar el rol del Estado como mecanismo opresivo en el interior de las sociedades, un fenómeno muy fresco en el sur de América.

Sin embargo, también parece demasiado ingenuo sostener que la sociedad civil, un concepto de difícil aprehensión, sólo dé lugar a la conformación de organizaciones e instituciones que representen genuinamente a los ciudadanos y ciudadanas de sus sociedades y del mundo. Junto ellas también *florece*n organizaciones mafiosas de diverso tipo y alcance.

En realidad, el Estado continúa siendo, imprescindible como instrumento de regulación de la vida política, social y económica. Por otra parte, como lo prueba el papel actual de Estados Unidos, el Estado más poderoso

minants of Economic Growth. Introducción a una conjunto de estudios de caso sobre crecimiento económico presentados en una conferencia convocada por Rodrik en abril de 2001. Ver: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/growthprogram.html>.

¹¹ Giddens, Anthony. *The third way*. Cambridge, Polity Press, 28-33, 1998.

so del planeta, el Estado también sigue siendo actor central de la vida internacional. De hecho, la fortaleza y capacidad de acción de las organizaciones regionales y/o internacionales reposa sobre las capacidades de sus Estados miembros. Es más, allí donde el Estado-nación se debilita o colapsa, la vida social, cultural y económica se desquicia.

En tal sentido, resulta interesante referir un importante programa de investigación¹² que se ha propuesto estudiar cómo la globalización y las políticas de liberalización han incidido en los procesos de colapso estatal y las consecuencias de tales fracasos.

Analizando el conjunto de estudios de caso de dicho programa, Putzel¹³ concluye “en el contexto de un rápido proceso global de cambios y significativas crisis económicas, políticas y sociales”, el profundo proceso de debilitamiento de los Estados, en el marco de los ajustes estructurales impulsados por las instituciones internacionales de crédito, crea un caldo de cultivo favorable para el florecimiento de conflictos violentos. Es en dicho contexto que deben analizarse los resultados obtenidos por un amplio estudio de la Universidad de Upsala¹⁴ que confirma una percepción generalizada: el número de países en el mundo que experimentaron conflictos violentos –exceptuando Asia– fue mayor entre 1980 y 2001 que durante las dos décadas anteriores y que ellos fueron, además, mayoritariamente internos.

Contra el sentido común impuesto por el pensamiento único, el estudio citado anteriormente¹⁵ encontró que la apertura comercial se correlaciona negativamente con la democracia mientras lo hace positivamente con el imperio de la ley (*rule of law*). Bien visto, ambas conclusiones son coherentes y no deberían impactar: el capital no requiere democracia, en cambio sí exige seguridad.

Quiere decir entonces que es posible establecer un nexo causal entre el incremento de los conflictos y la violencia intraestatal con la segunda globalización y las políticas promovidas por el *Consenso de Washington* en toda la periferia del mundo. Por el contrario, justamente allí donde las

¹² Crisis State Programme, que desde 2001 se desarrolla en el Crisis State Research Center financiado por el Department for International Development (DFID) del gobierno del Reino Unido. www.crisisstates.com

¹³ Op. Cit.

¹⁴ Upsala University. Upsala Department of Peace and Conflict Research. 2004.

¹⁵ Rigobon y Rodrik. Op. Cit.

reformas económicas no han supuesto un debilitamiento significativo de las capacidades del Estado en favor del mercado, no sólo se ha logrado crecimiento económico y una mejora en los niveles de ingreso de la población, sino que se ha registrado un menor número de conflictos violentos.

Conviene, sin embargo –como latinoamericanos del sur– recordar un hecho central: las sociedades asiáticas poseen una rica y milenaria historia, pero también tradiciones culturales y políticas muy diferentes a las nuestras. En buena medida, dichas *especificidades* explican sus éxitos¹⁶ a los que muchos miran hoy con la esperanza de construir nuevos modelos o incluso para venderlos a algún incauto como vitrina del éxito del modelo globalizador liberal-aperturista.

Al mismo tiempo, son justamente las *especificidades* asiáticas las que explican sus déficit, principalmente en el campo de la democracia, un valor que los latinoamericanos del sur hemos incorporado a nuestras tradiciones políticas y que la historia reciente nos ha enseñado a dimensionar más ajustadamente.

Lo que se señaló respecto a los éxitos y fracasos del *modelo asiático* –si es que éste existe– sirve como *introito* al tema central de este artículo: los *modelos de defensa* y el caso uruguayo.

Los modelos, en realidad, son frecuentemente un mecanismo al servicio de la comodidad y hasta de la *pereza intelectual* de tecnócratas y expertos. La imposición de un modelo más o menos estándar, simplifica enormemente la tarea de quien –por encargo, por ejemplo, del FMI– debe analizar el desempeño de países o filiales locales.

Sin embargo, aun a riesgo de *reinventar la rueda*, la experiencia histórica enseña que las verdaderas “soluciones innovadoras surgen del trabajo *muddling-through*”¹⁷ y de los procesos de cambio a través del método del ensayo y error. Procesos que no sería racional implementar sin tener en cuenta experiencias anteriores, pero que suponen –o deberían hacerlo para ser realmente innovadores– un profundo conocimiento de las realidades nacionales y locales.

Por ello, más que construir o aplicar modelos, en este breve artículo se

¹⁶ Evans, Peter. “Development as Institutional Change: the Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”. *Studies in Comparative International Development*. Winter 2004, Vol. 38, N 4, 30-52.

¹⁷ Lindblom, Charles. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. México, Ed. Miguel A. Porrúa, 1991.

intentan establecer ciertas necesidades y porqué no utopías que sirvan como hoja de ruta para el, seguramente azaroso, camino de construcción de un modelo de defensa democrático e integrado para el Uruguay. Integrado internamente con justicia, relacionado con el mundo e integrado regionalmente de manera cooperativa y desde el respeto por la soberanía de los Estados y por la autodeterminación de los pueblos.

A las puertas de un cambio histórico

Un replanteo de la defensa nacional en Uruguay

A partir del desarrollo anterior es preciso señalar algunos rasgos para el diseño de las grandes líneas de una política de defensa nacional en el Uruguay de principios del siglo XXI.

El ejercicio debe partir de una constatación básica. El vuelco político que acaba de concretarse en Uruguay representa un cambio de enorme trascendencia histórica.

El primer gobierno que se proclama progresista y de izquierda en la historia uruguaya es de reciente instalación. La fuerza política que ha llegado al gobierno, lo ha hecho con un nivel de apoyo electoral que anteriormente sólo había sido alcanzado una vez en los cien años de vida político-institucional del Uruguay.

No se trata, por otra parte, del triunfo de una formación política circunstancial y sin historia. Por el contrario, el Frente Amplio, núcleo de la coalición de gobierno actual, exhibe una trayectoria de treinta años, signada por más duras pruebas y a través de la cual fue acumulando un apoyo ciudadano que fue creciendo sostenidamente desde su fundación.

La transición de gobierno se ha procesado, además, con sorprendente fluidez fortaleciendo la enorme legitimidad de la nueva administración en el marco de una verdadera explosión de esperanza que representa –si la nueva administración logra manejarla con inteligencia– un capital político considerable.

Visto con perspectiva histórica, la instalación del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez –una verdadera coyuntura crítica– representa el cierre de un período largo que comenzó con la propia creación del Uruguay como Estado independiente. Un ciclo que transcurrió bajo la fuerte impronta de dos partidos políticos: el Partido Colorado y el Partido Blanco o Nacional.

El dato es significativo: de hecho, en Uruguay, los partidos precedie-

ron al Estado. Fueron actores y referentes más fuertes que el propio Estado hasta entrado el siglo XX. Una vez cerrado el período de las guerras civiles y establecido el monopolio de la violencia legítima en el conjunto del territorio, fueron también los partidos, quienes moldearon –para bien y para mal– al Estado uruguayo, imprimiéndole su configuración y características actuales.

Si la significación del Estado en el Uruguay ha llevado a acuñar el concepto de sociedad estado-céntrica, el rol jugado por los partidos en la historia y en la construcción estatal explica que también se hable del Uruguay como sociedad partidocrática.

Por otra parte, dentro de ese período largo, que abarca toda la historia del Uruguay como Estado formalmente independiente, es posible reconocer un período corto, la historia del Estado contemporáneo en Uruguay, que comienza con el siglo XX –1904– con la derrota de la última insurrección de las montoneras blancas lideradas por el Gral. Aparicio Saravia, en manos del ejército del gobierno colorado del Presidente José Batlle y Ordóñez. Ese hito señala la fundación del Estado uruguayo contemporáneo y el comienzo de la civilización efectiva y duradera de las luchas políticas que fueron construyendo la democracia en el país. También comienza allí la experiencia original de una versión criolla y temprana del Estado de bienestar que precedió en varias décadas a las del centro del mundo luego de las dos guerras mundiales.

Pero quizás mucho más interesante es que el ciclo largo, al que se hacía referencia y que nació con el Uruguay, constituyó en buena medida un resultado directo de la derrota y el exilio de José Artigas,¹⁸ con el fracaso del proyecto político de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en cuyo seno concebía a la Provincia Oriental. Un proyecto que, con base en la entonces Provincia Oriental, entendía el futuro de la región como del conjunto de los pueblos y territorios de la cuenca del Plata.

La mención a aquella experiencia histórica, tan lejana en el tiempo, adquiere sentido, no tanto por el fuerte llamado a la unidad nacional y la apuesta a la integración regional con los que se ha instalado la flamante administración uruguaya. Más bien, es la propia realidad que vuelve a

¹⁸ Artigas debe retirarse al Paraguay derrotado por la alianza de la Corte portuguesa de Brasil y el Directorio de Buenos Aires. Una década después se firma la primera Constitución del Uruguay, pero Artigas jamás acepta regresar de su exilio paraguayo donde muere recién en 1850.

imponer ambos conceptos, sustancia del programa artiguista, como dos necesidades vitales de afirmación nacional y regional.

Y si el arribo de un gobierno de nuevo signo político representa una coyuntura crítica en la historia político-institucional uruguaya, ello supone considerar que con ella se abre un período novedoso.

La apelación a la vigencia del pensamiento artiguista que estructuró el discurso inaugural del nuevo Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, ante la Asamblea General Legislativa –recurso retórico o no– recuerda que, más allá de declaraciones, es posible establecer un hilo conductor y elementos profundos que vinculan al proceso político actual del Uruguay con el proyecto de José Artigas y sus Provincias Unidas del Río de la Plata: unidad nacional e integración regional en el marco de un proyecto político explícitamente orientado hacia la reafirmación de la soberanía y la identidad nacionales.

Adoptar esta perspectiva permite comprender algunas razones de los fenómenos políticos –muchos de ellos cargados de tremendo simbolismo– que hoy se procesan en Uruguay y que ubican en el gobierno a una fuerza política que fuera *enemigo interno* hace sólo un par de décadas atrás.

Estas reflexiones introductorias, necesariamente breves y quizás algo crípticas para quien no conoce la historia de estas latitudes, permiten fundamentar en qué medida la cuestión de la defensa nacional, al menos desde la particular perspectiva uruguaya, se relaciona con fenómenos que la globalización ha puesto de moda aunque no sean tan novedosos como a veces se supone.

Realidad internacional y defensa nacional

La realidad internacional de esta segunda globalización ha ganado en incertidumbre luego del 11 de setiembre de 2001.

De un mundo que, a la sombra del inestable equilibrio del terror nuclear, había construido un sistema de derecho internacional siempre frágil pero relativamente respetado, se ha pasado a convivir en un sistema de relaciones internacionales de inquietantes resonancias hobbesianas, regido básicamente por el poder militar y económico concentrado por una única nación, cuyo gobierno ha demostrado la voluntad de imponerlo *urbi et orbi*.

Se han señalado los vínculos entre los procesos de globalización y liberalización de las relaciones internacionales que ha vivido el mundo en el

cambio de siglo y sus impactos en fenómenos como la pauperización y fragmentación sociales, debilitamiento de las capacidades de los Estados, la profundización de la brecha entre pobres y ricos –en el mundo y al interior de los Estados– y el aumento de los conflictos violentos.

Particularmente a los Estados pequeños –como Uruguay–, esa realidad le impone la necesidad de construir un sistema de relaciones regionales e internacionales que le permitan insertarse de manera cooperativa –pero además responsable– en la región y el mundo, salvaguardando grados de autonomía que le habiliten a conservar niveles de soberanía en decisiones estratégicas. Para ello, resulta imprescindible establecer formas de integración regional y un sistema de alianzas internacionales, casi como única opción estratégica para la construcción del poder que le otorgue cierta capacidad de actuación autónoma.

La otra alternativa posible, para un pequeño Estado como Uruguay, es abandonar toda pretensión de soberanía y buscar cobijo bajo el paraguas del poderoso.

Ambas opciones han estado planteadas para América Latina en su conjunto desde el fin de la colonización española. Panamericanismo *versus* latinoamericanismo es la alternativa que ha presidido, de una manera u otra, el largo proceso de construcción del sistema interamericano de seguridad y defensa hasta nuestros días.

La configuración del sistema de relaciones de poder internacional en cada período histórico, ha estado en la base de los debates y la configuración de los mecanismos colectivos de defensa y seguridad en la región. Su realidad actual también debe ubicarse en el centro de cualquier reflexión referida al diseño de la estrategia nacional o regional de desarrollo, de relacionamiento internacional y por lo tanto de defensa.

La consolidación de Estados Unidos como potencia económica y militar hegemónica en el mundo y la estrategia de seguridad nacional definida por su administración impactan inevitablemente en América Latina, a pesar de que hoy las prioridades del *hegemon* se ubiquen en otras regiones del globo.

La *irrelevancia* latinoamericana, particularmente notable para el área más meridional del subcontinente, ha constituido un tópico recurrente –a veces convertido en queja más o menos explícita– de políticos, académicos y expertos en relaciones internacionales. Conviene dedicar un breve comentario al asunto.

En primer término, parece imprescindible recordar que cuando Amé-

rica Latina ha ocupado un lugar importante en la agenda de Washington, fue porque sus responsables percibieron que los *intereses vitales de seguridad nacional* de Estados Unidos se encontraban amenazados en la región.

Las consecuencias para América Latina derivadas de ese *sitial de privilegio* en el interés de Estados Unidos son suficientemente conocidas y no interesa detenerse aquí en ellas. Sí conviene poner de manifiesto que tal patrón histórico de conducta de Estados Unidos hacia América Latina corresponde perfectamente con el carácter de *hinterland* que tradicionalmente le ha sido asignado a la región. También, es interesante remitir a los indicadores de crecimiento e ingreso en América Latina, por ejemplo, durante el período correspondiente a la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de postguerra y compararlos los períodos posteriores.

Es así que –junto con la consideración de razones y consecuencias– la situación de supuesta *irrelevancia estratégica* que a veces se deduce de la escasa atención que Washington dedica hoy a Sudamérica, debe someterse a análisis.

Estados Unidos siempre ha considerado que su frontera meridional representa un espacio geoestratégico vital para sus intereses de seguridad nacional. Sin embargo, una vez terminada la Guerra Fría y desaparecido el enemigo comunista, aquella definición clásica en parte varió. Los territorios latinoamericanos perdieron en alguna medida su significación como plataforma desde la cual el enemigo comunista podría amenazar directamente al *mainland*¹⁹ estadounidense.

Sin embargo, aquel cambio volvió a revertirse –otra vez parcialmente– cuando la administración Bush declaró su *guerra al terrorismo*. En efecto, consagrada la definición del nuevo enemigo y declarada esta guerra *sui generi* al ubicuo *nuevo demonio*, la cuestión del control del territorio ha readquirido *per se*, una parte de su vieja significación. Ello se expresa en la cuestión de los llamados *territorios sin Estado*, convertida en una de las grandes preocupaciones de Estados Unidos en el mundo. Allí, donde existan vacíos de poder y de control estatal efectivo, podría establecer sus bases el *enemigo terrorista*.

De cualquier forma, no conviene olvidar que el foco de interés pri-

¹⁹ En la Guerra Fría los estrategas percibían la amenaza de que el comunismo estableciera un cerco al *mainland* estadounidense a través del control de territorios en América Latina.

mordial de Estados Unidos en la región –también en el mundo– en realidad se concentra en el acceso a los recursos de carácter estratégico²⁰.

Sin embargo, hay que admitir que no siempre es sencillo de establecer, en la práctica, una frontera clara entre ambos objetivos. Control de territorio supone acceso a sus recursos. Pero, para acceder a los recursos de un territorio no es imprescindible controlarlo, basta con contar con la autorización de sus autoridades. En realidad, si se excluyen las áreas *sin Estado*, todo se resume finalmente en la evaluación del talante y disposición del gobierno local respecto a Estados Unidos.

En este sentido, debe interpretarse la recurrente, poco precisa y por ello preocupante²¹ caracterización de *populismo radical* que diversos responsables norteamericanos han comenzado a utilizar para definir a los gobiernos *díscolos*.

Particularmente seria, por provenir además de un militar, fue la manifestación del Gral. James Hill, el 24 de marzo de 2004 ante la Comisión de Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes de su país,²² como Jefe del Comando Sur. Allí incluyó al *populismo radical* entre lo que denominó *amenazas incipientes en el Hemisferio Occidental*. La definición, tan preocupante como vaga, estando en principio dirigida al gobierno del Presidente venezolano Chávez, también alude –aunque más no sea tangencialmente o términos de advertencia– al proceso de instalación de gobiernos *de nuevo cuño* que se extiende por América del Sur y se expresa con Kirchner en Argentina, Lula en Brasil, Vázquez en Uruguay. Hasta en ciertos casos se incluye a Bolivia, probablemente por el crecimiento político de Evo Morales y su movimiento heterodoxo.

Todos estos fenómenos políticos, además de ser democráticos, son bastante diferentes entre sí y cada uno ha surgido de historias y tradiciones diversas. Ninguno de los gobiernos acusados o sospechados de *populismo* podría cuestionarse desde el punto de vista de su legitimidad democrática. Claro está; su origen posee raíces y apoyaturas sociales comunes y muy especialmente expresa el fracaso de las políticas del *Consenso de Washing-*

²⁰ Klare, Michael T. *2001 Resource Wars*. New York, Henry Holt & Co. 2002.

²¹ Otra vez, como con el terrorismo y antes con el comunismo, la definición de populismo permanece indefinida. Lo que no varía y es muy preciso es, una vez más, el derecho que Washington se arroga de aplicar la definición en cada caso concreto y de actuar en consecuencia.

²² Ver <http://bogota.usembassy.gov/wwwsjh03.shtml>

ton para América Latina y el fin del período de hegemonía del pensamiento único.

Pero hay una realidad que no puede dejar de señalarse en contradicción con la supuesta *irrelevancia* de América del Sur. Es llamativo que Colombia –más aún si se considera al conjunto con los países andinos, en el marco de los Planes *Andino* y *Patriota*– haya constituido el principal receptor de asistencia para capacitación militar de Estados Unidos entre 2000 y 2003.²³

Ciertos autores²⁴ han fundamentado que Estados Unidos desarrolla una estrategia de largo plazo dirigida a asegurarse el control de los recursos estratégicos²⁵ en América Latina –también del MERCOSUR– aunque *prima facie* sus preocupaciones evidentes sean el narcotráfico, el terrorismo y predomine un acento muy pronunciado en los temas de seguridad en toda su política hacia la región.

En tal sentido, la actividad del Comando Sur se ha ido vigorizando²⁶ en la misma medida que, globalmente, la política exterior de EEUU ha registrado una creciente militarización y sus Comandantes Estratégicos regionales (CINC's) han ido asumiendo un protagonismo y un poder inéditos²⁷.

En resumen, no debería confundirse bajo nivel de prioridad en la agenda de política exterior de la Casa Blanca con irrelevancia estratégica. En efecto, establecer con la mayor claridad la ubicación de América Latina desde el punto de vista de las políticas de seguridad nacional de Estados Unidos, puede ser una *brújula* que permita orientar las relaciones de nuestros países con el poderoso vecino del Norte.

²³ Isaacson, Adam, Olson, Joy y Haugaard, Lisa. *Diluyendo las divisiones*. WOLA www.wola.org

²⁴ Ceceña, Ana E. Estrategias de Construcción de una Hegemonía sin Límites. En Ceceña, Ana Esther (comp.). *Hegemonías y Emancipaciones en el Siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires, 2004. - Sader, Emir. Hegemonía e Contra-hegemonía. En Ceceña, Ana Esther (comp.). *Hegemonías y Emancipaciones en el Siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires, 2004.

²⁵ Recursos energéticos (petróleo y gas), minerales, reservas de biodiversidad y acuíferas, etc.

²⁶ Isaacson. Op. Cit.

²⁷ Priest, Dana. *The mission: waging war and keeping peace with America's militaries*. New York, Norton, 2003.

Es probablemente en este punto donde se ubique el desafío actual para América del Sur y en particular el MERCOSUR como un núcleo central de los procesos de integración regional.

El Amazonas en general y específicamente la frontera amazónica brasileña con Colombia, representa el más serio problema en primer término para Brasil, pero también para sus socios del MERCOSUR²⁸ y el conjunto de Sudamérica, en sus relaciones con Estados Unidos. De la capacidad de acción regional para evitar que se profundice e imponga la estrategia de *solución militar* al conflicto colombiano, depende que el creciente involucramiento militar norteamericano en el área andina derive en una regionalización del conflicto.

En relación con lo anterior, pero como una cuestión mucho más amplia en sus significación y relevancia, es la cuestión de la Amazonía. Un tema muy sensible, particularmente para Brasil, pero que de alguna manera el conjunto de la región –otros países también comparten territorios amazónicos– deben observar con atención.

Menos grave, es la cuestión de la Triple Frontera argentino-brasileño-paraguaya y las persistentes acusaciones de Estados Unidos sobre actividad de organizaciones terroristas²⁹, pero ella representa una amenaza de instalación militar permanente en una zona estratégica de América del Sur por su ubicación y sus recursos³⁰.

El conjunto de hechos reseñados, pinta grandes trazos de una realidad regional compleja e incierta. Pero, si se considera también que en el mundo se dibuja una clara tendencia a la creación de grandes bloques regionales como mecanismo de construcción de poder y en buena medida como instrumento de reducción de la incertidumbre, es posible afirmar que, más allá de sus vaivenes e indefiniciones, el proceso de integración del

²⁸ Si bien el bloque tiene a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como su *núcleo duro*, se considera para este trabajo que Chile y Bolivia, con sus particularidades, también lo integran.

²⁹ Muy recientemente una delegación del Congreso visitó la zona y el Senador demócrata Christopher Dodd volvió a poner en el tapete que existen actividades económicas de apoyo a organizaciones del terrorismo islámico en Ciudad del Este. Ver información de agencia AFP publicada en el diario “La República” de Montevideo, 14/01/05, pág.23.

³⁰ Se ha señalado que esa área es muy importante para el control del Acuífero Guaraní, una de las mayores reservas mundiales de aguas subterráneas.

MERCOSUR constituye un fenómeno permanente y necesario. De hecho, representa el núcleo más sólido de construcción de autonomía en América del Sur.

Es, desde esta perspectiva, que debe analizarse la realidad del Uruguay y las grandes líneas de sus políticas de desarrollo. Por tanto, también sus necesidades en el plano de la defensa nacional y de la estructura y características de sus Fuerzas Armadas.

Doctrina de defensa militar en Uruguay. Breves anotaciones

De acuerdo a lo anunciado por su nuevo gobierno, Uruguay discutirá por primera vez de manera democrática la cuestión de su defensa nacional y ello deberá desembocar en una amplia revisión de su política de defensa nacional y del papel y estructura de sus Fuerzas Armadas, que en lo sustancial no han registrado cambios mayores desde el gobierno de la dictadura (1973-1985).

Quiere decir que la doctrina de defensa militar uruguaya está en vísperas de ser reformulada a partir de una sana *ventilación* de cara a la ciudadanía. De todas formas y con esa perspectiva, es imprescindible señalar algunas líneas muy generales que permitan ubicar la cuestión como una de las dimensiones de la integración regional. Seguramente no la menos compleja y espinosa.

Uruguay posee áreas de conflicto de muy bajo potencial con sus vecinos. Con Argentina, los Tratados de Límites y los Convenios referidos a las aguas compartidas en el Río Uruguay, de la Plata y Océano Atlántico han resuelto los contenciosos limítrofes tradicionales y establecido mecanismos de resolución pacífica.

Con Brasil, existen dos áreas limítrofes, actualmente bajo jurisdicción brasileña, que han sido *contestadas* por Uruguay –Rincón de Artigas y la Isla Brasileña–. Sin embargo, ninguno de estos asuntos puede, seriamente, ser ubicado como un factor hipotético de conflicto armado.

Así, casi puede descartarse la hipótesis de un conflicto de tipo *tradicional* con sus vecinos. En cambio, sí debe ser motivo de preocupación la incertidumbre y la ausencia de reglas claras que caracterizan a la realidad internacional. Dicha *impredecibilidad* obliga a no descartar ninguna hipótesis.

Uruguay posee una ubicación y *recursos* que podrían dar lugar a agresiones exteriores. Su situación continúa siendo estratégica, en la *puerta* de una amplia región con importantes recursos. Por otra parte, posee impor-

tantes reservas de agua potable y riquezas renovables o no renovables que alberga una amplia zona de plataforma oceánica en el Atlántico Sur y sobre la cual Uruguay adquirirá derechos de jurisdicción económica.

Finalmente, debe mencionarse la hipótesis de conflicto interno de carácter insurgente, incorporada a la doctrina del Ejército uruguayo. Ello se apoya en una norma aprobada en la Ley de Presupuesto de 1990 y se deduce de pronunciamientos realizados desde el sistema político durante los últimos años. Sin embargo, la realidad indica que esta supuesta amenaza no existe actualmente en el país y el nuevo gobierno considera que la seguridad interior debe ser resorte de las fuerzas policiales. Ello, seguramente, será uno de los temas a revisar en el marco del debate sobre defensa nacional que se ha anunciado.

Por otra parte, existen áreas grises de empleo de las fuerzas militares: el narcotráfico, el terrorismo internacional y otras denominadas nuevas amenazas. Para su atención el instrumento militar es en general poco idóneo y debiera ser directamente descartado. En ciertos casos, sólo deberá jugar un papel de apoyo a las fuerzas policiales o a otras organizaciones públicas especializadas.

Esta sintética presentación lleva a señalar dos escenarios posibles de empleo del instrumento militar. El primero, altamente improbable, pero imposible de descartar, es la defensa militar del territorio nacional ante una agresión externa.

El segundo, de carácter permanente, es la custodia y preservación de los recursos renovables y no renovables del país a lo que debe agregarse una serie de cuestiones asociadas –pues refieren al ejercicio efectivo de soberanía– derivadas de obligaciones contraídas por el país a través de convenios y tratados internacionales (seguridad de navegación y ambiental, protección de la vida en el mar, control del espacio aéreo, compromisos asumidos en el marco del Tratado Antártico, etc).

Lineamientos para un modelo de defensa nacional

Uruguay es, probablemente, el miembro más interesado en la profundización y desarrollo del MERCOSUR. También, el que más arriesga en la *aventura integracionista*, en caso que ella fracase como estrategia de construcción de autonomía.

No tendría sentido discutir aquí en profundidad las complejidades estratégicas que encierra la profundización del proceso de integración. Sí

es necesario señalar que pensar en políticas militares de defensa común, un proceso necesariamente de largo plazo, supone la existencia de intereses comunes de suficiente solidez que lo justifiquen. Ni siquiera un país pequeño, como Uruguay, resigna una cuota de soberanía tan esencial, sin razones muy poderosas.

Las dimensiones geográficas y poblacionales, el entorno regional, la realidad internacional y hasta la historia y sus tradiciones, conducen a concluir que Uruguay debe construir su concepción de defensa militar en términos de la mayor cooperación regional posible, desarrollando una estrategia claramente no agresiva que, con los recursos que el país dispone, le permita construir capacidades militares eficaces de disuasión ante posibles agresiones externas, sin dejar de mantener capacidades propias y creíbles.

Cuando se mencionan agresiones militares externas no se identifica agente específico alguno, lo cual también implica no excluir ninguno.

Conviene establecer en esta delicada cuestión una clara distinción entre dos aproximaciones complementarias: una de carácter normativo *–del deber ser–* y la otra más pragmática o positiva, apoyada fuertemente en la realidad interna y en el entorno exterior. Esta distinción de enfoques es válida tanto en lo referido a las relaciones intraregionales como con el resto de mundo.

En función de razones político-estratégicas, apoyadas en el análisis de la historia de la región y en las características del país, resulta no sólo deseable sino necesario que Uruguay apueste a una estrategia de desarrollo fuertemente orientada en la búsqueda de niveles crecientes de cooperación regional en todos los planos y que deberá contemplar, no sólo las dimensiones comerciales, productivas y científico-tecnológicas, sino también la dimensión político-institucional. El horizonte que ello señala, en el plano de la defensa militar, es el de una estrategia de cooperación con la región.

El diseño e implementación de la estrategia de construcción del proyecto de integración debe reconocer y combinar lúcidamente lo deseable con lo realmente posible y viable. En este sentido es imprescindible recorrer caminos que permitan construir los niveles de confianza mutua, antes que en términos militares, en materia de explicitación concreta de voluntad político-estratégica de integración por parte de cada uno de los países y gobiernos. En primer lugar –y muy particularmente– ello es imprescindible en el caso de los países grandes y con mayores recursos.

La dificultad aumenta pues en realidad, los países y sus gobiernos no pueden concebirse ni actuar como *actores* racionales y unificados, en la

medida que representan expresiones de sociedades donde conviven y se manifiestan intereses diversos con capacidades y derechos de expresión en el plano político e institucional.

Quiere decir, pues, que la voluntad de profundizar la integración en la región para convertirse en política permanente de cada uno de los Estados, también deberá recorrer un difícil camino en el interior de cada una de nuestras sociedades.

Por otra parte, los gobiernos del área también deberán ser capaces de diseñar e implementar políticas exteriores coherentes con las necesidades de la región y funcionales al proyecto de integración, al tiempo de construir nuevas y más genuinas relaciones con Estados Unidos –el gran actor hegemónico– que, en lugar de alimentar recelos mutuos, cimienten la cooperación sobre nuevas bases de respeto a la soberanía de nuestras naciones.

La construcción de relaciones de respeto mutuo con el gobierno de Estados Unidos depende principalmente de los países y gobiernos de la región. No se trata de declaraciones estridentes sino de firmeza y claridad en la determinación de los intereses de cada uno de los países y los de la región.

Lo dicho supone, en el plano específico de la seguridad regional y continental, una madura revisión y definiciones políticas respecto del complejo y arborescente andamiaje del sistema de seguridad y defensa colectiva construido a partir del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca e incorporado a la Organización de Estados Americanos, pero que históricamente se ha sustentado en los convenios bilaterales de cooperación que Estados Unidos ha firmado con los diferentes Estados de la región.

Tensiones en el sistema internacional y misiones militares

Rut Diamint

El contexto internacional

En la agenda internacional conviven actualmente dos tendencias contrarias. Por una parte, los numerosos acuerdos multilaterales que funcionan como moderadores de las conductas nacionales pero que simultáneamente remiten a un cuestionamiento acerca de la legitimidad e idoneidad de los organismos internacionales para responder a amenazas de naturaleza y efectos muy disímiles. Por otra parte, una revitalización de las tendencias realistas tradicionales refuerza las ideas de uso de la fuerza y de competencia estratégica y militar. Ambas concepciones aún no han podido englobarse en una teoría explicativa de alcance general, ni una doctrina que de cuenta de esta nueva realidad posterior al 11 de septiembre.

La propuesta elaborada por Raúl Benítez sobre los cinco niveles de seguridad que entran en las decisiones estratégicas de los Estados,¹ converge con otro debate originado en las Naciones Unidas que intenta definir la seguridad nacional e internacional en términos de seguridad humana. Mientras que el predominio de la seguridad nacional y bilateral sigue conjugándose en una visión realista y estadocéntrica; con un alto contenido de monopolio tecnológico y de manejo anticipado de la información y de las comunicaciones. Consecuentemente, se remilitariza la agenda internacional, se desafían a los instrumentos multilaterales y se debilitan los mecanismos de cooperación.

¹ Benítez Manaut, Raúl. *Las cumbres y la seguridad hemisférica*. De la presente edición.

La seguridad regional, hemisférica e internacional incorpora algunas coordenadas de la visión humana, basada en el intervencionismo humanitario, generando acciones, por ejemplo en desminado, ante catástrofes y sobre todo, en la defensa de los derechos humanos, sociales y políticos de los habitantes.² En consecuencia, como explica Lindsley “los derechos humanos toman prioridad sobre la soberanía estatal, y las preocupaciones internacionales preceden sobre las preocupaciones domésticas”.³

El informe de los expertos de las Naciones Unidas no pudo resolver esta tensión entre gobernanza mundial e intereses nacionales. Es más, la descripción de las nuevas amenazas se hizo sobre la base de los antiguos criterios formulados por las doctrinas de seguridad nacional, de disuasión y de balance de poder. Las reformas propuestas por los expertos suscitan algunas dificultades. Por ejemplo, la definición de las amenazas. En el reporte del grupo de personalidades se diferencian seis tipos de amenazas: de orden económico y social –especialmente derivadas de la situación de pobreza– conflictos entre Estados, conflictos intra Estados, la proliferación de armas de destrucción masiva, y el terrorismo y la criminalidad transnacional organizada. En la concepción de los expertos, coincidente con la Declaración del Milenio, el desarrollo es el eje del nuevo sistema de seguridad colectiva. Las Naciones Unidas tiene órganos específicos para contribuir al progreso económico, la salud o la educación. La naturaleza del Consejo de Seguridad es la promoción de la paz ante guerras de diferente tipo. Apartarse de este objetivo, superponer la seguridad con el desarrollo, es fuente de confusión de roles, un recargo ocioso para el Consejo de Seguridad y seguramente, una pérdida adicional de eficiencia.

Incluso, las mismas Medidas para el Fomento de la Confianza, que tienen un papel positivo en el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto vecinal, son un concepto derivado plenamente de la Guerra Fría.

² Hay otras propuestas orientadas por la misma filosofía, como el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras que incluye la aprobación de normas legislativas y reglamentarias, rastreo y marcado, gestión y seguridad de los arsenales, y destrucción de las armas pequeñas y ligeras recuperadas. *Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz*. Informe sobre desarrollo humano 2002, PNUD. Ver también: Kaldor, Mary. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Criterios Tusquets, 2001, 93-98.

³ Lindsley, Bryan. *Humanitarian Intervention in the Eyes of Kofi Annan and Vaclav Havel*. <http://www.stolaf.edu/depts/cis/wp/lindsley/humanitarianaid.htm>.

Asimismo, la primacía de la visión ciudadano-céntrica limita las potestades del concepto de soberanía. Mientras que en Europa el proceso de integración borra muchas de las potestades tradicionales del Estado-nación, Adam Garfinkle confirma que “las élites gubernamentales y políticas en los Estados Unidos, particularmente en la presente administración, es celosa de la soberanía norteamericana, como lo son las élites de la mayoría de los Estados. No obstante, su actitud hacia el rol de la soberanía en el sistema de Estados es bastante conservadora en comparación, por ejemplo, con la mayoría de las élites intelectuales estatales en Europa Occidental.”⁴

La Organización de Estados Americanos (OEA) no está en mejores condiciones. La destitución del último Secretario General, Miguel Angel Rodríguez, desnudó una crisis institucional que refleja las contradicciones de la institución. En su discurso ante la OEA, el candidato a Secretario General, el Ministro de Interior de Chile José Miguel Insulza, expresó “Tenemos así la posibilidad de hacer de esta crisis una oportunidad, en la medida en que debatamos ampliamente acerca del presente y el futuro de la OEA, para forjar consensos que permitan superar una equivocada sensación de irrelevancia que causa daño a nuestro esfuerzo hemisférico”.⁵

En el campo específico de la seguridad, la Junta Interamericana de Defensa (JID) refleja las tensiones entre los dos diferentes modelos de concebir la seguridad internacional y repercute en las misiones militares. Desde 1995 está en debate la sujeción institucional de la JID a la OEA. El conflicto entre la visión sudamericana y la norteamericana respecto de las funciones de la JID han escalado. Giovanni Snidle, representante alterno de Estados Unidos ante el Grupo de Trabajo de OEA que definirá las misiones de la JID, señala: “La OEA no puede respaldar una Junta Interamericana de Defensa que no sea multidimensional. La JID de hoy es exactamente lo contrario de ese enfoque multidimensional. Como se ocupa sólo de la defensa, y no de los aspectos de seguridad relacionados con ésta última, es una reliquia del pasado, no resulta apropiada para el siglo XXI.”⁶ Cambiar la reliquia por un último modelo supone inmis-

⁴ Garfinkle, Adam. *Humanitarian Intervention and State Sovereignty: A Realist View*. <http://www.ncuscr.org/articlesandspeeches/garfinkel%20final%203-11.pdf>.

⁵ Intervención del ministro del interior de Chile, José Miguel Insulza, ante el Consejo Permanente de la OEA, Organización de los Estados Americanos, Salón de las Américas, Washington, DC, 1° de febrero de 2005.

⁶ Snidle, Giovanni. *Declaración de los Estados Unidos sobre las relaciones jurídicas e*

cuir a los militares en tareas de seguridad, especialmente, narcotráfico y terrorismo.

El actual debate está zanjado por tres posiciones irreconciliables. Una es la sostenida por el grupo ALADI,⁷ que reafirma que las funciones de la JID respecto a la OEA serán exclusivamente de asesoramiento técnico en las esferas militar y de defensa, y en ningún caso podrá la JID desempeñar funciones de naturaleza operativa, ni podrá ampliarse el mandato de la JID a otras esferas, actuando siempre bajo la supervisión de los órganos políticos de la OEA.⁸ Este enfoque preserva el criterio de control democrático de las Fuerzas Armadas y la separación entre tareas de defensa y de seguridad interna.

La posición del Grupo Centroamericano (GRUCA) hace hincapié en el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica argumentando que la relación entre la OEA y la JID debe coincidir con esa perspectiva multidimensional, aceptando por lo tanto, que las Fuerzas Armadas desarrollen misiones internas.

Canadá y Estados Unidos mantienen similitudes al reclamar que la Junta debe adaptarse y estar en condiciones de contribuir a la lucha contra las amenazas que se plantean en el siglo XXI, y que para ello la Junta debe hacer suyo el enfoque multidimensional de seguridad. Pero mientras los norteamericanos sugieren que enfrentar con éxito las amenazas transnacionales exige una mayor colaboración y coordinación entre las fuerzas policiales y militares así como respuestas multifacéticas de las instituciones militares y otras autoridades nacionales competentes, incluidas las de seguridad pública, Canadá propicia mayor convergencia entre la OEA, la

institucionales entre la OEA y la JID. OEA/Ser.G, CSH/GT/JID/7/04, 10 de diciembre de 2004.

⁷ Son países originarios de la ALADI la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, los Estados Unidos Mexicanos, la República del Paraguay, la República del Perú, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Posteriormente, el 6 de noviembre de 1998, la República de Cuba fue aceptada como país miembro.

⁸ Todas las referencias respecto a las posiciones de las diferentes subregiones en: *Grupo de Trabajo encargado de la conclusión del análisis de la relación jurídico-institucional entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa.* Comisión De Seguridad Hemisférica, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.G, CSH/GT/JID-8/04, 16 diciembre 2004.

JID y las reuniones Ministeriales de Defensa de las Américas y las Conferencias de las armas, y el Comité de Seguridad Hemisférica.

Estas mismas contradicciones se trasladaron a la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Si bien el compromiso de crear Libros Blancos, surgido de estas Conferencias, condujo a que los ministerios de defensa *transparenten* sus propias acciones, desmantelando las percepciones de amenazas vecinales, las actuales presiones norteamericanas debilitan el incipiente control democrático de las instituciones castrenses, propiciando las tradicionales vinculaciones militar-militar fomentadas por el Comando Sur.

Es evidente entonces que el contexto internacional favorece criterios democráticos y al mismo tiempo, crea oportunidades para la ampliación de las misiones militares de forma contraria al fortalecimiento de la institucionalidad republicana. La defensa del territorio es la respuesta armada a la preservación de las autoridades constitucionales y a la forma de vida de una sociedad nacional. Pero los Estados latinoamericanos no hicieron aportes creativos para aprovechar las ventajas que ofrecen los organismos multilaterales, quedando injustificadamente atrapadas en la agenda norteamericana.

El contexto regional

La misión de las Fuerzas Armadas es la defensa del territorio y de sus habitantes por medio de una preparación específica, y de la utilización de equipamientos exclusivos.⁹ La función de las Fuerzas Armadas es disuadir a virtuales agresores externos manteniendo una amplia libertad de acción de las autoridades y los ciudadanos. Por tratarse de una actividad esencial para la supervivencia de una Nación, y por el poder que le confieren las armas, el tema de las Fuerzas Armadas no puede desligarse de los mecanismos de control político sobre las instituciones castrenses. La literatura sobre cuestiones militares presenta un continuo de procedimientos que aseguran la dominación civil democrática. Esta se inicia con la determinación de las autoridades de fijar las líneas políticas de conducción de la defensa, se continúa con la eliminación de la contestación mili-

⁹ García, Prudencio. Autoatribución excluyente por las Fuerzas Armadas de los conceptos de Patria y Patriotismo, y de la representación exclusiva de la nación. En *El drama de la Autonomía Militar*. Madrid, Alianza Editorial, 1995.

tar en términos stepanianos,¹⁰ sigue con los acuerdos parlamentarios que se traducen en legislación, y finaliza con el establecimiento de una comunidad de defensa,¹¹ que implica que individuos y organismos tienen responsabilidades legitimadas para la formulación y ejecución de las políticas de defensa.¹²

Algunos líderes políticos han comenzado a plantear que las Fuerzas Armadas son el soporte de los procesos de integración, defendiendo intereses regionales, además de los nacionales.¹³ En esta visión, las Fuerzas Armadas son el brazo militar de la política exterior, complementan los objetivos que el Estado fija en sus políticas externas, pero de ninguna manera pueden constituirse en un factor que obstruya los intereses y decisiones fijadas por el gobierno nacional.

Para ello, los militares responden a un nuevo esquema en el cual las misiones de las Fuerzas se orientan a esas directrices políticas. Por ello, destacamos una recobrada legitimidad de los valores asociados a la democracia y en concordancia, un mayor reconocimiento del respeto por los derechos humanos. Por ejemplo, tanto el caso Pinochet como la suspensión de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en Argentina, así como los juicios que comienzan a sustentarse en Guatemala, muestran que hoy hay una capacidad de sanción que no existía hace 20 años atrás. Se desprende del respeto a los derechos, el rechazo a políticas autoritarias y la participa-

¹⁰ Stepan, Alfred. *Rethinking Military in Politics, Brazil and the Southern Cone*, Princeton, NJ: University Press, 1998.

¹¹ Diamint, Rut. *Democracia y Seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Nuevaohacer-GEL, 2002.

¹² Serra, Narcís. *Amenazas a la Democracia en el Campo de las Fuerzas Armadas, la Policía y la Inteligencia: Sugerencias a partir del caso de España*. Trabajo presentado en la III^o Asamblea General del Club de Madrid, noviembre 2004.

¹³ Como ejemplo PAMPURO, José, *Integramos es la mejor opción*, Clarín, 10 de febrero de 2005. Bachelet, Michelle. *Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad Regional*, Inauguración del Seminario "Las relaciones internacionales de Chile en el contexto de la seguridad hemisférica", Academia de Guerra, Ejército de Chile, Santiago, 6 de Mayo 2002.- Cabrera, Pablo. *Perspectivas sobre la seguridad hemisférica*. En Rojas Aravena. *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, 1999. Aguilera Peralta, Gabriel. *La espada solidaria: cooperación en defensa y seguridad en Centroamérica*. En Rojas Aravena. *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, 1999.

ción en las misiones de asistencia humanitaria, que lleva a los oficiales a compartir tareas con las asociaciones de defensa de los ciudadanos.¹⁴

Gracias a este umbral de respeto de los derechos, la democracia se extendió en el continente, sin embargo lo hizo a un paso desigual. Es motivo de inquietud que algunas naciones vecinas transiten hacia los procesos de consolidación democrática admitiendo prerrogativas militares que generan asimetrías entre las decisiones de las instituciones militares y otros organismos de la administración gubernamental. Sólo para referirnos sucintamente a algunos casos, la estabilidad chilena recién comienza a modificar una constitución aristocrática,¹⁵ los militares mexicanos rechazan la injerencia del gobierno democrático,¹⁶ Guatemala retrocedió en la implementación de los acuerdos de paz,¹⁷ el gobierno de Paraguay no puede controlar la relación corrosiva entre los militares y su exjefe golpista Lino Oviedo,¹⁸ o Brasil deposita en los militares el manejo de la inteligencia estatal y los desarrollos nucleares.¹⁹

En la medida que la democracia se ha transformado en uno de los principales valores compartidos en el ámbito hemisférico, es congruente que los Estados de la región promuevan la protección común de esos valores y un avance de las relaciones cívico-militares acorde con la plena implementación de sistema representativo. Este proceso tiene que ser acompañado por la creación de comunidad tanto en el ámbito nacional, internacional, o regional.²⁰

¹⁴ Byman, Daniel L. *Uncertain Partners: NGOs and the Military*. *Survival*, London, Vol. 43, N 2, Summer 2001.

¹⁵ Fuentes, Claudio. *After Pinochet: Civilian Policies Towards the Military in the 1990s Chilean Democracy*. En *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, N 3, Fall 2000.

¹⁶ Piñeyro, José Luis. *Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México con Fox*. Presented at LASA, Washington, September 2001.

¹⁷ Aguilera Peralta, Gabriel. *Análisis del proceso de paz. Realizar un imaginario: la paz en Guatemala*. <http://www.procesodepaz.gob.gt/enfrentamiento-armado-interno.htm>.

¹⁸ *Oviedistas provocan Estado de Excepción*. Asunción, Noticias, 16 de julio de 2002.

¹⁹ Zaverucha, Jorge. *Frágil Democracia. Collor, Itamar e os militares (1990-1998)*, Río de Janeiro, *Civilização Brasileira*. - Martins, Joao R., Zirker, Daniel. *The Brazilian Military Under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis*. En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, N 3, Fall, 2000.

²⁰ Tulchin, Joseph, Spach, Ralph H. *Latin America in the New International System*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2001.

La validación de los derechos humanos se realizó conjuntamente con las reformas democráticas y la modernización del Estado. La mayoría de las naciones latinoamericanas entran a la democracia en situaciones de crisis internas y forzadas por las imposiciones de las organizaciones internacionales. Concomitantemente, deben encarar las reformas, el fortalecimiento de las instituciones, los nuevos condicionantes del mercado internacional y finalmente, una agenda de seguridad diferente. Este cruce de exigencias se traduce en una profusión de acuerdos, mecanismos y regímenes que quedan en la letra, cumpliendo con dificultad con su seguimiento e implementación. El marco regional genera pautas cooperativas, pero las naciones no cuentan con los recursos para cumplir con la obligaciones asumidas. En consecuencia, no se progresa en la integración de la forma concebida.

Misiones militares y nuevas amenazas

Nadie discute que la agenda internacional incluye nuevos temas o ubica en un lugar central asuntos que antes eran marginales. Rosenau señaló en un libro escrito en 1997, que el sistema internacional se aleja del concepto Estado-céntrico para establecerse sobre la base de esferas de autoridad.²¹ Este cambio implica menor relevancia de la territorialidad y un aumento de la *borrosidad* entre lo doméstico y lo internacional, en el marco de una creciente porosidad de las fronteras. Algunos otros incorporan las ideas de gobernanza global,²² en los que la preponderancia de los valores se sobrepone a las disputas tradicionales de poder de las periferias.

Problemas como el narcotráfico y el combate al terrorismo son parte de las preocupaciones centrales de los países desarrollados, pero en América Latina están creando un doble efecto negativo: se militariza un tema de seguridad y además se evita fortalecer el mandato de las autoridades civiles. Por ejemplo, el aumento del poder territorial de las FARC y el entrenamiento militar norteamericano han tenido como resultado un aumento de la violencia y una mayor militarización del conflicto. Hay un consenso extendido acerca del probable fracaso de la ofensiva militar²³

²¹ Rosenau, James N. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Edinburgh, New York: Cambridge University Press, p.64. 1997.

²² Held, 1999. Kaldor, 2001. Tofler, 2004.

²³ "Crisis in the Andes. Unraveling democracy" London, *IISS Strategic Comments*, Vol. 6, issue 6, july 2000.

pero pocos estudios acerca de las consecuencias de la militarización de la vida política.

El terrorismo es una actividad ilegal difícil de solucionar a través de un cuerpo militar. En comparación con otros riesgos, el terrorismo es muy económico, porque se puede efectuar con pocos hombres y recursos limitados, pero logrando un alto impacto en la población.²⁴ Sus actos son inesperados y dirigidos a efectuar una conmoción mediática, creando pánico en espacios públicos. Es poco controlable, demostrando que por más sofisticada que sea la inteligencia militar no se puede hacer una tarea de prevención.²⁵

El terrorismo de siglo XXI es menos ideológico, por lo cual sus grupos de apoyo político civil son difícilmente detectables, como sucedía en los años setenta con los grupos guerrilleros.²⁶ Se pueden instalar grandes radares como los que se quieren ubicar en la frontera paraguaya, brasileña, argentina, pero ello no evita los movimientos y las acciones de individuos aislados. En algunas manifestaciones incluye un componente religioso creando un movimiento que traspasa fronteras, pero que no tiene el objetivo de la toma de poder, sino de golpear al enemigo.²⁷ La formas de difundir sus objetivos son la propaganda, dando la imagen de defensores de la justicia, utilizando la violencia como único medio disponible por la brutalidad del régimen gobernante. Sus seguidores infunden un espíritu de desafío, aventura y trascendencia que alienta a comprometerse con la acción. Como señala Ikenberry, “La amenaza del terrorismo es muy distinta, no se sabe dónde van a golpear. Ni siquiera se conoce a ciencia cierta quiénes son. Se percibe y se siente al terrorismo de manera diferente, donde fragmentos dan sentido a la amenaza que está ahí, asechando. Y esto es muy desestabilizador para la seguridad multilateral...”²⁸

²⁴ Ver por ejemplo el discurso del Embajador Francis X. Taylor, Coordinador de Antiterrorismo del Departamento de Estado de Estados Unidos. En *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, Vol. 6, No 3, noviembre de 2001.

²⁵ Steven, Simon, DANIEL, Benjamin. *America and the New Terrorism*. *Survival*, London IISS, Vol. 42, No 1, Spring 2000.

²⁶ Manwaring, Max G. *Guerrillas, Narcotics, and Terrorism: Old Menaces in a New World*. En Millet, Richard L. y GOLD-BISS, Michael (Eds). *Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition*, Miami. North-South Center Press, University of Miami, 1996.

²⁷ Steven, Simon y DANIEL, Benjamin. Op. Cit.

²⁸ Ikenberry, John G. *Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo*. En

En definitiva, si bien es una amenaza y el gobierno tiene que tomar recaudos y planear acciones, es seguro que los aparatos militares no pueden combatirla, a costa de generar nuevamente el riesgo de instalar una persecución de ciudadanos sin supervisión judicial.²⁹ El control de migraciones, un sistema jurídico eficiente, las tareas de inteligencia civil en combinación con agencias de otros Estados y el seguimiento de transferencias de materiales sensibles, vinculados especialmente a la industria química y farmacéutica, aparecen hoy como los mejores recursos para combatir al terrorismo.³⁰

La amenaza del terrorismo internacional despertó reminiscencias de un retorno a los enfrentamientos entre bloques y a la Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría, pero es preciso recordar que el terrorismo es una forma de violencia política atomizada pero no una disputa entre Estados,³¹ pese a que su peculiar rebrote refuerza la noción del debilitamiento del monopolio estatal de la fuerza. Este debilitamiento acompaña la erosión de otro concepto básico del Estado moderno: la noción de ciudadanía. La distinción entre ciudadanos, residentes permanentes, inmigrantes, refugiados, indocumentados y el hecho de que existan grupos terroristas que no encajan en la idea de nacionalidad estatal inspiran nuevas formas de resolver la seguridad y consecuentemente, diferentes funciones para las fuerzas correspondientes.³² Esta movilidad de funciones y criterios obliga a responder con un marco de reglas de empeñamiento (rules of engagement) sumamente nítidas que descarten arbitrariedades e injusticias.

La preservación de las libertades civiles es el motivo principal para oponerse a extender las cuestiones de orden público al campo de las Fuerzas Armadas. La seguridad ciudadana es un tema central de las democracias latinoamericanas. Los Estados deben articular su poder ante una agen-

Tulchin, Joseph, Benítez, Raúl y Diamint, Rut (Eds). *La seguridad hemisférica y sus desafíos a inicios del siglo xxi*, de próxima publicación.

²⁹ Eguizábal, Cristina y Diamint, Rut. La Guerra contra el terrorismo y el futuro de América Latina. *Foreign Affairs en Español*, Enero 2002.

³⁰ *Strategic Survey 1998-1999*. International Institute for Strategic Studies, London, 1999, 87-88.

³¹ Joxe, Alain. *L'Empire du chaos. Les Républiques face a la domination américaine dans l'après-guerre froide*, Editions La Découverte, Paris, 2002, 12.

³² Gome, Charles P. Les limites de la souveraineté. *Revue Francaise de Science Politique*, Paris, Vol. 50, No 3, juin, 2000, 422-433.

da internacional en la que convergen una serie de actores públicos y privados y un conjunto de amenazas que no pueden enfrentarse desde las capacidades singulares de una Nación en forma autónoma. Los fenómenos *intermésticos*³³ como el terrorismo incitan al uso de militares, apelando al carácter dual de las amenazas.

La superposición entre funciones militares y policiales tiende a confundir los controles institucionales y no brinda mejores soluciones a la inseguridad pública. Las deficiencias en la definición y gestión civil de las políticas de defensa, sumadas a las demandas gubernamentales para ejecutar acciones sobre la población civil, recrean viejas tradiciones de control militar sobre la ciudadanía que debieran desterrarse en democracia. La proyección de las Fuerzas Armadas más allá de su campo específico, erosiona al Estado, pues se fortalecen las capacidades represivas y coercitivas del Estado en desmedro del mejoramiento institucional.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, transparencia y democracia

Las operaciones de mantenimiento de la paz tienen un efecto democratizador. La diversidad cultural y el contacto con poblaciones y problemas diversos contribuyen a generar mayor tolerancia y respeto, elemento vital para el juego democrático. Por otra parte, como señala Antonio Palá, promueven además un control civil objetivo sobre las Fuerzas Armadas,³⁴ alentando a que los uniformados conciban la defensa de forma multilateral.³⁵ Las relaciones con otras instituciones en misiones de mantenimiento de la paz conduce a pensar la defensa con criterios organizacionales más modernos.

³³ Domínguez, Jorge I. Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe. En Domínguez, Jorge I. (Ed). *Seguridad Internacional, paz y Democracia en el Cono Sur*. Santiago, Chile, FLACSO, 1998, p. 23.

³⁴ Palá, Antonio L. Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations. En Domínguez, Jorge I. (Ed). *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998.- Montgomery, Tommie Sue. *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere*. North South Center Press, University of Miami, 2000.

³⁵ Palá, Antonio L. The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges. *Airpower Journal*, Special Edition, Institute for National Security Studies (INSS), 1998.

Las misiones de paz profundizan la conducción civil de la defensa, ya que se realizan entre los gobiernos civiles y las Naciones Unidas. Los responsables de administrar la contribución a las misiones de paz son los funcionarios nacionales de las sedes diplomáticas ante las Naciones Unidas, quienes reciben los pedidos formulados por el Consejo de Seguridad y lo transmiten a sus respectivos gobiernos. Las cancillerías se comunican con los Ministerios de Defensa para conocer la factibilidad de participar en la operación, reciben asesoramiento técnico de los jefes de las fuerzas y definen el tipo de compromiso (rules of engagement) con el cual enviarán a los *peacekeepers*. En países en los que los militares tuvieron manejos discretionales, este procedimiento refuerza el Estado de derecho. Es un proceso netamente civil, que garantiza el mando político sobre los militares, y en este sentido, refuerza la lógica institucional de las democracias y fortalece los procesos internos de negociación entre agencias.³⁶

Ross agrega que las OMP permite a las tropas sentirse como representantes de sus respectivos países en una importante misión externa.³⁷ Es además un recurso adicional para mejorar la capacitación profesional, contribuyendo a la seguridad de su sociedad y de la comunidad internacional. Aunque algunas Fuerzas Armadas latinoamericanas evitaron el destino en misiones de paz, como ocurrió en los años noventa con los militares chilenos y los centroamericanos, y que hoy sólo las fuerzas de México, amparándose en la Constitución, se niegan a participar de iniciativas internacionales,³⁸ la misión en Haití constituye un desafío político y profesional que resignifica la misión de los militares latinoamericanos.

No obstante, consideramos necesario remarcar que aún reconociendo su importancia, no debe recaer todo el peso de la reforma de la relación entre poder político e instituciones militares en la asignación de esas misiones externas. Esto apunta a un interesante debate sostenido por algunos trabajos recientes, que intentan demostrar que en el estudio de las relaciones cívico-militares prevaleció una mirada parcial sobre las cuestiones militares, focalizada casi con exclusividad en los estudios institucionalis-

³⁶ Norden, Deborah. Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Missions. *International Peacekeeping*. Vol. 2, No 3 Autumn 1995, Pp. 340-345.

³⁷ Ross, Jennifer N. The Changing Role of the Military in Latin America. *Focal Policy Paper*. FPP-04-11, noviembre 2004, p. 5.

³⁸ Benítez Manaut, Raúl. Las Fuerzas Armadas mexicanas a fin de siglo. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Santiago, Chile, FLACSO, Año 15, No 1, 2000.

tas, derivados mayormente del enfoque de Alfred Stepan.³⁹ Pion Berlin, Robledo, Hunter,⁴⁰ entre otros, arguyen que existen una serie avances en el campo de las relaciones cívico-militares, de acomodaciones o aprendizajes, que no alcanzan a ser revelados por la mirada del control democrático institucional. Incluso aceptando la idea de Marcos Robledo acerca de que hubo aprendizajes políticos en ambos sectores, –el civil y el militar– la ausencia de un claro mandato institucional, que abarque a los tres poderes estatales, es una comprobación de las falencias de los gobiernos democráticos para instalar una gestión integral democrática de la defensa.⁴¹ Las misiones de paz o las nuevas pautas culturales de convivencia política no conducen a un balance real institucional si no se consolidan reglas de juego expresamente claras.

La conjunción de ejercicio de las normas de derecho y la intervención de diferentes sectores de la sociedad, son elementos necesarios para generar una comunidad de defensa, que fomenta una racionalidad en la toma de la decisión de las misiones militares. La preeminencia de normas es una contribución a una mejor defensa y no al acostumbrado intercambio de favores entre el Ejecutivo y los militares.

Misiones militares y desafíos nacionales

En América Latina el mayor desafío es la gobernabilidad, que está estrechamente vinculado a la viabilidad económica.⁴² Ciertas cuestiones que no crean amenazas al Estado, pueden transformarse en fuente de conflicto o de inseguridades para la sociedad, recibiendo respuestas o iniciativas del campo militar. La redefinición de los roles militares se conjuga con una amplia serie de definiciones provenientes de cada Estado y cada subregión. Por ejemplo, en la reunión del Foro Social de Porto Alegre 2005, el presidente Hugo Chávez enunció su propio criterio acerca de cuales deben ser las misiones militares de América Latina. Dijo que los militares deben empuñar sus espadas para defender las garantías sociales. Agregó que sólo están subordinados al máximo

³⁹ Stepan, Alfred. *Rethinking*.

⁴⁰ Pion Berlin, Robledo. *Hunter*.

⁴¹ En el sentido descrito por el caso español por Serra, Narcís. Op. Cit.

⁴² Como derivación de crisis políticas, sociales y económicas se produjeron 8 renuncias de Jefes de Estado, una importante serie de rebeliones militares, 5 golpes de estado, y 4 rehabilitaciones política de la mano de exmilitares golpistas.

poder político que tiene una Nación que es la voluntad popular, contribuyendo en el desarrollo de proyectos sociales, técnicos y científicos.⁴³

En otras regiones aparece el tema de los recursos naturales como un bien amenazado por apetitos comerciales foráneos. La pesca, la protección de bosques, la contaminación de aguas, la explotación indiscriminada de minerales, se consideran bienes estratégicos para los cuales se requiere de una disuasión militar. En algunos casos, las misiones militares conducen a un interés común regional.⁴⁴ Por ejemplo, se ha comenzado a explorar la creación de una brigada conjunta argentino-brasileña para defensa del medio ambiente, como continuación de otras operaciones combinadas, tales como el Ejercicio Lazo Fuerte, que se realizó en 2001. Este entrenamiento estaba diseñado para apoyar a comunidades fronterizas en caso de calamidades.⁴⁵

Otro aspecto de competencias “no tradicionales” es el que se da en el campo del desarrollo tecnológico. Por una parte, es una eventual expresión de una espiral armamentista. Por otra parte, genera tensiones en los mecanismos multilaterales ya que algunos países rechazan las exclusiones selectivas. Esta tensión entre deseos militares y modelos de desarrollo también impacta en la definición de los roles de las Fuerzas Armadas. Entre las creencias que han ganado terreno está el tema del mercado, como regulador eficiente de las actividades de una Nación. Por una parte, hoy estamos dentro de una lógica de mercado y la política de defensa es influenciada por esa lógica de mercado. Todos los bienes sociales en la comunidad de valores se van a intercambiar por otros bienes, y esto también va a determinar el tipo de misiones militares, el tipo de armamento que se compra, o el tipo de privatización que se organiza, pues la lógica de mercado permea todas las políticas de Estado.

En áreas donde hay antecedentes de generación de políticas públicas,

⁴³ Kaiser, Konrad. Os Militares Latino-Americanos Vistos por Hugo Chávez. *Defesa-net* <http://www.defesanet.com.br/intel/fsmchavez/>.

⁴⁴ La relación entre recursos naturales y seguridad puede profundizarse en Homer-Dixon, Thomas F. Environmental Scarcities and Violent Conflict. *International Security*, Vol. 19, No 1, 1984. Para conflictos por recursos naturales de petróleo y gas ver KLARE Michael T. La nueva geografía de los conflictos internacionales. *Foreign Affairs en Español*. Vol. 1, No 2, Summer 2001, pg. 157-165.

⁴⁵ Revista Verde-Oliva, Brasília-DF - Año XXIX - N° 173 - Jan/Fev/Mar 2002. En el ejercicio del 8 al 10 de noviembre de 2004, participaron más de 70 aeronaves de las fuerzas aéreas de Argentina, Brasil, Francia y Venezuela, pero el CRUZEX 2004 se orientó a acciones de imposición de la paz, bajo el mando de Naciones Unidas.

es menos riesgoso esta intrusión de las leyes de mercado, pero en las políticas de defensa, que no han sido tradicionalmente elaboradas por representantes estatales, esta lógica empresarial se vuelve más peligrosa, como se percibe en Ecuador, Nicaragua, Honduras, etc. con la empresarización de las Fuerzas Armadas y su reconversión en actores económicos autónomos.⁴⁶ Es igualmente alarmante la *empresarización* de las policías a través de dos mecanismos diferentes: por una parte, la participación en el crimen organizado y en la corrupción y por otra parte, el incremento excesivo de la seguridad privada, sin regulaciones y normas que protejan a la sociedad ni a los bienes públicos.

La ayuda brindada ante epidemias y desastres plantea contradicciones, no se acuerda si esas misiones son o no funciones de los militares; si promueven o disminuyen la perspectiva de consolidación de la democracia.⁴⁷ Es sabido que en algunas sociedades, la ciudadanía no reciben los servicios básicos por parte del gobierno, vacío que es ocupado por los militares. Estas funciones de provisión de bienestar social, llevan a que, como en Paraguay y Ecuador, se hable de que hay un Estado dentro de Estado. Las Fuerzas Armadas cumplen en esas comunidades el mismo rol que las autoridades políticas, ofreciendo servicios, dando empleo o creando infraestructura básica. Por lo tanto, extender las misiones militares en defensa de intereses de desarrollo origina riesgos que desvirtúan el rol profesional de los militares. En la medida que las Fuerzas Armadas respondan cabalmente a los mandatos del poder civil, bajo los mecanismos y procedimientos institucionales que corresponden a un Estado de derecho, estas actividades contribuyen a mejorar la capacidad estatal. Pero si estas cuestiones son sustitutos temporarios de las misiones militares, decididas por las propias fuerzas para justificar su existencia o su presupuesto, estamos ante una acción que debilita la institucionalidad democrática.

Comentarios finales

El aumento de la violencia ciudadana y de formas de violencia económica consentidas por la corrupción estatal o la corrupción empresarial ampara-

⁴⁶ Diamint, Rut *Democracia y Seguridad en América Latina*, Op.Cit.

⁴⁷ Goodman, Louis. *Military Roles, Past and Present*. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F. (Eds). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore y London, Johns Hopkins University Press, 1996.

da por los gobiernos, ha dado lugar a profundas crisis de credibilidad en el sistema político y legal. La sumisión legal de la ciudadanía a la autoridad de alguna institución es un proceso incompleto en el que las autoridades cometen actos y omisiones que no permiten la expansión de la democracia hacia su consolidación.⁴⁸ La reforma del sector seguridad *pivotea* en el mejoramiento del sistema judicial, tal como señalan Burki y Perry, “Ningún sistema político puede funcionar bien si no cuenta con un sistema judicial que mantenga el orden social, fomente el intercambio voluntario, aborde las quejas formuladas contra el gobierno y contribuya al proceso legislativo”.⁴⁹ El avasallamiento del derecho o la politización de la justicia,⁵⁰ concluyen en una alta desconfianza de las sociedades latinoamericanas en sus sistemas jurídicos.⁵¹ La aplicación ecuaníme de la justicia tanto en ciudadanos como en policías y militares, restituye la confianza en los mecanismos de representación y gestión política.

Segundo, mientras en Estados Unidos se avanza sobre los derechos civiles, justificada en la defensa de la seguridad nacional post 11 de septiembre,⁵² en América Latina, las repercusiones del atentado terrorista

⁴⁸ O'Donnell, Guillermo. Transitions, Continuities, and Paradoxes. En MAINWARRING, Scott, O'Donnell, Guillermo y Valenzuela, J. Samuel (Eds). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre dame, University of Notre Dame Press, 1992.

⁴⁹ Burki, Shahid J. y Perry, Guillermo E. *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, D. C., The World Bank, 1998, pg. 121.

⁵⁰ Ver por ejemplo Smulovitz, Catalina. The Discovery of Law: Political Consequences in the Argentine Case. En Dezalay, Yves y Garth, Bryan G. (Eds). *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press, 2002, pg. 265-271.

⁵¹ Popkin, Margaret. Informe Comparativo Sobre la Independencia Judicial en América Latina. Presented at the International Conference: *Perspectiva Global, Regional y Nacional*. Lima, Perú, november 2001, Pp. 29-30.

⁵² Por ejemplo, el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), un *think tank* mayormente republicano, señaló que la creación de una White House Office of Homeland Security para velar por la seguridad interna de los Estados Unidos debe tener una explícita estrategia institucional que identifique claramente roles y responsabilidades y procesos de coordinación que permitan un mayor *accountability* y un mejor desempeño del gobierno norteamericano, asegurando la preeminencia de las normas. Meeting the challenges of Establishing a new department of Homeland security: A CSIS white paper. *CSIS Task Force on Homeland Security*, Washington, June 2002.

apuntan a una mayor superposición de seguridad interna y externa y desencadena una nueva competencia de funciones, estimulando a los militares a desempeñar tareas de orden interno.

La legitimidad estatal se cimienta en el consentimiento expreso de que las acciones estatales responden a la primacía de una autoridad civil que actúa únicamente en correspondencia con el conjunto de normas instituidas. Esta garantía es esencial para asentar el Estado de derecho y para apuntalar el rol de la Nación en la escena internacional. La idea de República implica una responsabilidad de control de cada uno de los poderes del Estado. Esa supervisión, tanto sea parlamentaria, administrativa, judicial, de defensorías del pueblo o de organizaciones de la sociedad civil, exige un reordenamiento integral de la seguridad. En el campo militar el mandato por alcanzar un control civil de los aparatos de seguridad es un requisito básico de la gobernabilidad, sin embargo, la falta de transparencia y de rendición de cuentas resulta particularmente problemática, por ejemplo, en el control de los presupuestos de cada arma.

En América Latina, los procesos democráticos siguen frágiles, los funcionarios siguen exhibiendo una apreciable falta de responsabilidad, los mecanismos de transparencia y accountability son superficiales. En definitiva, el respeto por la normatividad legal todavía es un desafío para la democracia.

Los nuevos gobiernos se vieron obligados a hacer una gran inversión en generar poder político, a veces con éxito, a veces sin él, para reestablecer el juego democrático y aminorar el dominio de las corporaciones. Mientras no se percibiera un desafío directo al sistema democrático, la cuestión militar quedaba relegada. Pero lo que parecía una garantía de estabilidad a largo plazo terminó siendo una garantía de inestabilidad. En tanto no se construya un mandato civil claro de la política de defensa, un discurso fuerte, coherente, constante, que afirme que las Fuerzas Armadas son una institución del Estado, pero que no son un actor legítimo en la toma de decisión pública, persistirá la enorme dificultad del poder político para regular la política de defensa como política pública.

La defensa nacional y las dimensiones internacional y regional de la seguridad

Carlos Sersale di Cerisano

La primera ronda de discusiones del proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” en el 2003 incluyó en su “Mesa 1” una referencia al sistema interamericano. En ese contexto, hizo una recomendación sobre la necesidad de “fortalecer” el accionar de la Argentina “en el diseño de un Sistema de Seguridad Hemisférico eficaz, capaz de articular en el marco del Sistema Interamericano los diferentes organismos que lo integran, entre los cuales se cuentan la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión de Seguridad de dicho organismo, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), el Tratado de Bogotá, el Grupo Río, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el Mecanismo de Expertos en Medidas de Confianza y Seguridad, las Reuniones de Ministros de Defensa y la Junta Interamericana de Defensa (JID)”. Por lo tanto, los puntos que aquí se presentan deben considerarse como una contribución al seguimiento de ese debate.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza el contexto en el que se da el debate de la JID en relación a la OEA y a los enfoques imperantes sobre seguridad hemisférica en los Estados Unidos. En segundo lugar, repaso el marco normativo hemisférico y nacional en el que se encuentra condicionada la posición argentina. Por último, se consideran los distintos escenarios de una posible reforma y cómo repercutirían en la Argentina de acuerdo a su legislación interna.

La evolución de la JID, el debate acerca de sus nuevas funciones

Para comprender el estado actual de la discusión sobre el mandato y estatuto de la JID, resulta necesario contextualizarlo. Ello está dado por tres tendencias que condicionan el debate:

- a. El debilitamiento institucional de la OEA.
- b. La situación de la JID y su relación con la OEA, luego de la VI Reunión de Ministros de Defensa de Quito.
- c. Las nuevas concepciones sobre seguridad internacional de la segunda administración Bush.

En el primer caso, creo que se ha consolidado una situación doblemente compleja. A la ya creciente irrelevancia de la OEA en materia de seguridad hemisférica, puesta de manifiesto durante la crisis política de Haití y la consiguiente intervención de las Naciones Unidas, ha venido a sumarse el fuerte debilitamiento institucional manifestado por la renuncia del Secretario General, acusado de corrupción.

Si bien es cierto que no están dadas las condiciones políticas para que la OEA actúe como un “organismo regional cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y susceptibles de acción regional” tal como lo prevé el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la falta de iniciativa y de ideas de la OEA frente a la crisis haitiana requieren un replanteo urgente de sus propias capacidades y objetivos, que a nuestro entender aún no se da.

Creo que tras la renuncia forzada del Secretario General hemos desaprovechado una oportunidad para renovar y fortalecer la institución. Recordemos que de acuerdo a la propuesta del representante argentino ante la OEA, que finalmente no encontró consenso, la elección de la máxima autoridad de la OEA hubiera permitido que los candidatos al cargo fueran evaluados por el Consejo Permanente de la Organización por medio de un *hearing*. Se ha desaprovechado así una oportunidad para dar mayor transparencia a un organismo ya bastante debilitado y opaco.

Esta persistencia por el *status quo* en ciertos aspectos institucionales se ve acompañada por un fuerte avance de los Estados Unidos en los foros multilaterales y bilateralmente en redefinir el mandato de la JID, incluyendo cuestiones de seguridad. Este avance está en línea con lo que percibimos en alguno de nuestros países vecinos por ejemplo en aquellos en los

que Estados Unidos, con el argumento de los “espacios ingobernados”, pretenden convertir a las Fuerzas Armadas en elementos de tipo policial para combatir el narcotráfico, el contrabando, la falsificación de marcas u otros delitos, cuyo producido financiero pudiera afectar los intereses de Estados Unidos en la subregión.

Durante la VI Conferencia de Ministros de Defensa, celebrada en Quito, Ecuador en noviembre de 2004, quedó claro cuál fue el tratamiento reservado a la JID y su relación con la OEA. Se habían generado grandes expectativas ya que algunos países promovían la incorporación del terrorismo a su mandato y su transformación en un órgano operativo.

En esa oportunidad, el grupo ALADI expresó claramente la necesidad de que la JID fuera un órgano de asesoramiento técnico militar de la OEA sin funciones operacionales. Finalmente, el pronunciamiento se limitó a recomendar a los países la inclusión de representantes de los Ministerios de Defensa en los grupos de trabajo sobre este tema que actualmente se encuentran trabajando en la esfera de la Comisión de Seguridad Hemisférica.

El tercer factor a tener en cuenta es que el debate respecto de la JID debe ser interpretado a la luz del marco conceptual que aportan académicos norteamericanos como Stephen Krasner, recientemente ingresado como director de *Policy Planning* del Departamento de Estado del segundo gobierno del presidente Bush. Desde esta concepción, el principio de la soberanía de los Estados está a punto de caducar frente a la incapacidad o falta de voluntad de la mayoría para hacer frente a la amenaza terrorista¹.

Otras cuestiones evocadas por Krasner son muy sugestivas:

- La legitimidad de los ataques preventivos.
- El vaciamiento de las Naciones Unidas como organismo internacional con capacidad de autorizar el uso de la fuerza o juzgar determinados gobiernos por cuestiones de derechos humanos.
- El surgimiento de nuevos organismos más homogéneos como el G-8 o la Comunidad de Democracias, con capacidades originalmente de las Naciones Unidas.
- La reaparición del concepto del fideicomiso o protectorado.

¹ Krasner, Stephen D. Sharing Sovereignty – New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Studies*, Vol. 29, No. 2, Fall 2004, 85-120.

- La supresión del derecho soberano de los Estados a explotar sus recursos naturales (o por lo menos algunos de ellos como el petróleo).

Como se aprecia una visión del mundo como ésta, que procura eliminar “la discrepancia entre las reglas y las capacidades”, dejará poco margen a una institución como la JID, que en su estado actual, es percibida de manera creciente por la potencia hegemónica como una rémora de la Segunda Guerra Mundial.

Marco normativo hemisférico y nacional

La Declaración sobre Seguridad en las Américas firmada en México el 28 de octubre de 2003 establece, en su punto 49, que la JID reformada debe “proporcionar a la OEA la pericia técnica, consultiva y educativa en materia de defensa y seguridad”. En efecto hace suyas las recomendaciones de las resoluciones 1908/02 y 1940/03 de la Asamblea General de la OEA.

Por otra parte, la Ley de Defensa Nacional argentina define a la defensa como la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo, con la finalidad de garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, proteger la vida y la integridad de sus habitantes.

A su vez, la Ley de Seguridad Interior, establece los parámetros legales del sistema nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior, entendiéndola a esta como la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

Para la concepción argentina, lo importante es que cada país del hemisferio pueda distinguir claramente qué institución de su propio ordenamiento es responsable primario ante cada tipo de amenaza o desafío. Cada Estado es soberano para definir sus estrategias, planos, acciones e instrumentos para enfrentar estas amenazas.

La Argentina frente a la reforma de la JID

En las reuniones mantenidas por el grupo de trabajo de la CSH sobre reforma de la JID hasta el presente, la presidencia de dicho grupo percibió que existe consenso sobre los siguientes temas:

- a. Supervisión civil.
- b. Conformación democrática de sus autoridades.

En lo que hace al ámbito de función, también existe consenso en torno al concepto:

- c. Asesoramiento y prestación de servicios consultivos de carácter técnico militar y de defensa que en ningún caso tendrán naturaleza operativa.

¿Cuáles serían esos servicios consultivos? Algunos países como Estados Unidos, Canadá y el GRUCA han avanzado una serie de especificaciones sobre el ámbito de función de la JID reformada. Esta sería la postura de máxima de los países más propicios a incluir cuestiones de seguridad en el mandato:

1. Proveer asesoramiento técnico en materia de actividades de auxilio y asistencia humanitaria en caso de desastres.
2. Elaborar estudios sobre rehabilitación tras desastres naturales.
3. Llevar a cabo evaluaciones sobre el estado de preparación nacional en caso de desastre.
4. Ayudar con el diseño de programas de seguridad en los arsenales y en la destrucción de excedentes de almacenamiento de armas pequeñas y ligeras así como de minas antipersonales.
5. Auxiliar en las evaluaciones de riesgos y acciones necesarios para enfrentar la amenaza de los misiles portátiles al tráfico aéreo civil.
6. Actualizar su manual sobre búsqueda y rescate.
7. Definir los procedimientos uniformes y requisitos de entrenamiento para actividades de desminado en el Hemisferio, así como supervisión de tales actividades.

El primer comentario a esta propuesta, es que incluye en sus puntos 1), 4) y 7) funciones que ya realiza la JID, que no son innovativas. Distinto es el caso de la propuesta 5), allí lo que debería precisarse es que la JID asesoraría al CICTE que es el organismo de OEA con responsabilidad primaria en la cuestión.

En lo que respecta a la Argentina, lo cierto es que ninguno de los otros roles es contrario a su legislación interna, que distingue qué organismo enfrenta cada amenaza según se trate de cuestiones de seguridad o de defensa². Sin embargo, existe una gran resistencia en nuestro país y los países del hemisferio en general a una ampliación del mandato de la Junta a cuestiones de seguridad, aunque sean no operativas.

Como hemos visto, hay actualmente consenso en que las funciones de la JID no tendrán carácter operativo, con lo cual no existe a nuestro entender riesgo de que se convierta en un organismo intrusivo y lesivo de las soberanías nacionales, como muchos aún temen. Si algo ha quedado claro en México y en Quito es que los países del hemisferio enfrentan y jerarquizan cada amenaza según su propio ordenamiento interno, sus propias preocupaciones.

Queda por ver si la reforma de la JID no podría terminar debilitando las distintas agencias de la OEA vinculadas a la seguridad, vg. CICTE, CICAD, CIFTA. Por la misma Declaración de México creemos que no cabe oponerse a una extensión del mandato de la JID a determinadas cuestiones de defensa toda vez que se refieran a “asistencia técnica-militar no operativa”, en la medida que se encuentren legitimadas por el consenso. Es así que actualmente las únicas cuatro tareas que tienen consenso mínimo en el hemisferio son:

1. Actualización del inventario de Medidas de Fomento de la Confianza.
2. Definir los procedimientos uniformes y requisitos de entrenamiento para actividades de desminado en el Hemisferio, así como supervisión de tales actividades.
3. Libros Blancos de la Defensa.
4. Elaborar estudios sobre rehabilitación tras desastres naturales

El esfuerzo a esta altura debiera ser el de:

1. Modernizar la Junta, sin cambiarle su naturaleza “de Defensa”,
2. Definir el nuevo mandato de manera taxativa e incorporar algunas tareas que tengan suficiente consenso (como las cuatro mencionadas anteriormente),

Sin por ello afectar las otras instituciones específicas del sistema de seguridad hemisférica, recortándoles sus competencias naturales.

² Por cierto imperfectamente, como lo hemos visto con el caso de la Policía Aeronáutica Nacional.

La defensa nacional en
la agenda democrática

El Proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”

José Pampuro

Ex Ministro de Defensa de la República Argentina

Las sombras del pasado que se cernían sobre las frágiles democracias latinoamericanas se han disipado por completo, pero eso no implica que nuestro cielo sea totalmente diáfano. Otros claroscuros afectan –como lo demuestra la historia reciente– la gobernabilidad de los países de la región. Entre los principales factores de riesgo figura la dificultad para combinar políticas de desarrollo sustentable con políticas de calidad institucional que disminuyan la brecha entre el Estado y la sociedad.

Sin lugar a dudas, en la Argentina hemos dado un gran paso al fortalecer el compromiso de nuestras instituciones con la defensa de los derechos de los ciudadanos y al establecer una política económica productiva centrada en la generación de empleo y la inclusión social. Pero también existe otro conjunto de políticas, como las de defensa, que constituyen los instrumentos estratégicos fundamentales con los que cuenta el gobierno para fortalecer los márgenes de la autonomía estatal y mejorar la seguridad de los habitantes.

Desde su asunción, el Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner planteó una visión integral del área de defensa. Nuestro desafío inicial consistió en consensuar un nuevo modelo de gestión, lo que suponía reelaborar los conceptos fundamentales de la defensa, la relación cívico militar, el relanzar y profundizar la producción para la defensa y su vinculación con la política nacional, la cual se propone recuperar la confianza nacional. Esto sólo se logra si hay una conducción firme y consolidada de la defensa, en consonancia con un gobierno que define prioridades y una sociedad que participa del proceso de transformación.

Con el entendimiento de que la defensa nacional excede lo exclusivamente militar y atañe a todos los ciudadanos, convocamos a actores sociales y diversas agencias ante la necesidad certera de aunar consensos para delinear una política pública en la materia.

El intercambio de ideas y la articulación de debates abiertos son necesarios y obligados para una gestión democrática correcta. Con ánimo de pluralidad, invitamos a académicos, políticos, militares, diplomáticos, funcionarios, miembros de organizaciones de la sociedad civil y expertos en general a debatir a nivel nacional, y sin evitar ningún tema, los principales ejes de esta problemática.

Considerando que la Argentina está en condiciones de ejercer un liderazgo en la democratización de la defensa y de acuerdo al decreto presidencial N° 545/03, el Ministerio de Defensa lanzó el proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” que cuenta con el valioso apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Desde un principio ciframos esperanzas en que la sociedad argentina perdiera el temor a hablar de este tema y estuviera dispuesta a participar de la modernización y democratización del sector. Esta apertura incluyó, en la agenda del Ministerio de Defensa y del Proyecto llevado adelante con el PNUD, cuestiones que se debaten en los mecanismos multilaterales como el derecho humanitario o la cooperación militar en materia de ciencia y tecnología que incorporan los cambios del mundo actual.

Como consecuencia natural de esta actualización también abordamos la formación de recursos humanos ministeriales y militares en los campos de la defensa y la seguridad internacional, promoviendo una política educativa sustentada en valores ciudadanos, éticos y democráticos.

La defensa es una política pública del Estado que converge con las demás áreas en la consecución de los intereses nacionales. Íntimamente relacionada a la política exterior, la defensa de los intereses soberanos implica una visión clara del contexto regional y de nuestra capacidad de asociarnos e integrarnos de forma positiva con nuestros países amigos y vecinos. La relación entre países de la región en materia de defensa no implica automáticamente la igualdad de criterios, sino una cooperación estratégica responsable que permite fortalecer nuestra voz, ahondar nuestras coincidencias y resolver de forma madura cualquier divergencia que pueda presentarse.

En este escenario, la coordinación de posiciones es la mejor manera de alcanzar respuestas adecuadas. Por eso los países de la región –y en parti-

cular el MERCOSUR ampliado— nos hemos propuesto avanzar juntos en el desarrollo del concepto de seguridad cooperativa, siempre con respeto por nuestras diversidades y potenciando nuestras coincidencias.

En ese sentido, renovamos mecanismos de cooperación y consenso político a nivel regional como las Reuniones de Ministros de Defensa de Sudamérica y del MERCOSUR ampliado, la agenda anual de ejercicios militares combinados, la creciente participación en misiones multilaterales de mantenimiento de la paz como la de Haití y la lucha internacional por el desmantelamiento de minas, contribuyendo así a constituir al MERCOSUR en una zona de paz y hacer de América Latina una región más estable y libre de armas de destrucción masiva.

El escenario internacional actual, caracterizado por la transnacionalización económica y financiera, la regionalización y la mundialización cultural a través de los medios masivos de comunicación, hacen más necesaria que nunca la preservación y la valoración de los componentes de la identidad nacional, la cual está en construcción permanente a través de debates y consensos.

Afrontamos nuevos desafíos que impactan sobre la defensa y seguridad de los distintos países de la región y del mundo. A los temas clásicos se han sumado fenómenos de características multidimensionales y polifacéticas que exceden la esfera exclusivamente militar. Son, sin lugar a dudas, temas de gran complejidad que nos exigen volver a los valores y principios esenciales que nos identifican como Nación y nos permiten —con respeto por las diversidades— reconocernos y comprendernos.

El sostenimiento de la democracia como régimen político, la consolidación de la paz, la promoción y defensa de los derechos humanos, la cooperación institucional entre países para abordar una agenda común del siglo XXI, son principios rectores con los que nos podemos identificar. La Argentina suscribe estos principios y América del Sur comparte esos valores, así como el objetivo político de alcanzar el bienestar de nuestros pueblos, integrarnos a nivel subregional y lograr una inserción internacional responsable y digna.

Invocar esos valores no es suficiente si no somos capaces a la vez de sostenerlos en el tiempo de forma eficaz y transparente, más allá de los mandatos temporales. Para eso, a nuestro entender, debemos tener muy en cuenta que los Estados siguen siendo los actores centrales de la seguridad y la defensa, sin por eso desconocer que en materia de amenazas no tradicionales se necesitan acciones multilaterales concertadas de decisión a nivel nacional.

En materia internacional, la Argentina adhiere al concepto de seguridad dado por Naciones Unidas, asume los principios del Derecho Internacional como la solución pacífica de las controversias y la no intervención en asuntos internos de un Estado soberano, y tiene leyes claras respecto de la división de competencias en lo referente a la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, que establecen las responsabilidades de cada institución frente a cada tipo de problema.

En referencia al terrorismo internacional, el Presidente Kirchner –y la Argentina en su conjunto– lo condena con firmeza. La ratificación por parte del Congreso de la Nación de la Convención Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA) contra el Terrorismo y del Convenio Internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo, son pruebas claras de la posición argentina, siempre ceñida a los valores democráticos, la legalidad internacional y el respeto por los derechos humanos.

En lo concerniente a la cooperación militar, se manifiesta en distintos aspectos actuando como multiplicador de la capacidad defensiva de cada país y del conjunto. Uno de esos aspectos lo constituye la agenda anual de ejercicios militares combinados que, por primera vez en nuestra historia, tiene una Ley Marco para regular el Ingreso y Egreso de Tropas.

Desde el inicio, entendimos la modernización del área de defensa como la resultante de un liderazgo civil integral, en un marco de eficiencia y transparencia de gestión. Nos fijamos una agenda pública que diera continuidad a los aspectos positivos implementados pero incorporando, por primera vez, el consenso social imprescindible en torno al rol que le cabe a la defensa en nuestro diseño institucional.

Todos estos temas fueron objeto de debates, de búsqueda de consenso y de seminarios llevados adelante en el marco del Proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, y sus conclusiones nos reafirmaron en el rumbo y en las decisiones a tomar. Una visión realista sobre el contexto mundial, nos muestra que la defensa de los intereses nacionales depende, en gran medida, de una articulación eficiente entre la política económica, la de relaciones exteriores y de defensa en el marco de una agenda estratégica. Es en ese marco que la política de defensa debe modernizarse y fortalecer sus capacidades de planeamiento estratégico, de innovación tecnológica y de profesionalización y optimización de sus recursos humanos.

Con ese fin pusimos en marcha –por primera vez en la historia de la

educación militar– la Primera Escuela Superior de Guerra Conjunta. Pero la modernización no pasa sólo por lo instrumental sino por los principios y valores que rigen las instituciones. También impulsamos la reformulación del sistema de justicia militar que supone la derogación de algunos aspectos cuestionables y obsoletos del Código vigente y trabajamos en los proyectos novedosos de Ley Penal Militar y Ley Disciplinaria Militar.

Estamos haciendo más transparente y eficiente el gasto en defensa. El proceso de debates del Proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” y los consensos alcanzados en ese marco por la comunidad de participantes resultaron un aporte de gran peso en la orientación del gasto definido por el poder político.

Finalmente, y dada la centralidad que asignamos a los derechos humanos en nuestro desarrollo institucional, promovimos su enseñanza junto con la del Derecho Internacional Humanitario, en todas las instancias de la formación militar, creando además la Dirección de Derechos Humanos en el propio seno del Ministerio de Defensa. Todas estas acciones pretenden contribuir a una mejor formación humanista y profesional de las nuevas generaciones de nuestras Fuerzas Armadas compenetradas con la realidad nacional, regional e internacional.

Creemos que el trabajo realizado en el marco del Proyecto de la Defensa en la Agenda Democrática ha sido positivo y fructífero. Sabemos que la búsqueda de consenso en torno a los temas centrales del área es sólo el inicio de una política de Estado que nuestro país se debía a sí mismo y que excede largamente a una sola administración. Pero también sabemos que no podemos postergar más la definición de políticas de Estado que den a nuestra sociedad y a la Nación una proyección sustentable en el tiempo.

Éste es un paso inicial en el largo camino de una Argentina de alta calidad institucional y perfil estratégico definido. Pero un paso que era necesario dar, si aspiramos a una Argentina justa, próspera, integrada, sustentable y con un diáfano cielo de gobernabilidad. Habrá que perseverar en esta senda, pero por lo menos esta vez –y gracias a este esfuerzo mancomunado– no dejamos pasar la oportunidad de avanzar.

Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina

Anabella Busso

Introducción

La noción de enemigo utilizada como eje estructural de la política de seguridad nacional e internacional durante el período de Guerra Fría destacaba los componentes estatales y militares de la amenaza. Sin embargo esta noción de enemigo único y fácilmente identificable se vio modificada a partir de la posterior a la guerra fría donde las amenazas se tornan difusas, transnacionales, con un menor peso de los factores militares y ya no representan a un Estado, ni se sitúan en un territorio determinado. Dentro de esta lógica se ubican una serie de cuestiones cuyo nivel de peligrosidad se ve reflejado según sean conceptualizadas y/o percibidas como amenazas, factores de riesgo o desafíos a la seguridad. Temas como el terrorismo internacional, el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, las migraciones masivas, la degradación ambiental y los desastres naturales ejemplifican dicha gradación.

Por otra parte, desde los noventa, los nuevos conflictos internacionales se alejaron de las reglas y procedimientos de la guerra clásica, en tanto que la gran mayoría de ellos fueron *intraestatales*, producto del enfrentamiento entre diferentes etnias, nacionalidades y tribus, así como problemas domésticos que afectan la gobernabilidad democrática.

La suma de las llamadas nuevas amenazas y los conflictos intraestatales

pusieron en evidencia que la seguridad ya no es solamente del Estado, sino también de los individuos-ciudadanos. Esto condujo al despertar de nuevos debates y a catalizar otros ya existentes. Desde una perspectiva teórica se plantea la necesidad de mejorar el paradigma de la seguridad tradicional, entendida como seguridad estatal y seguridad internacional y, a su vez, aparecen nuevos conceptos como el de seguridad cooperativa, seguridad económica, seguridad societal y seguridad humana, entre otros. El primero de ellos se basa en la generación de medidas de confianza entre los Estados en el ámbito de la seguridad regional, mientras que el resto de los conceptos tienen en común la adopción de un abordaje multidimensional de la seguridad y colocan al individuo y no al Estado en el centro de las decisiones.¹ La operacionalización de estos nuevos conceptos se traduce en una ampliación de los actores que participan del proceso de generación de seguridad, involucrando no sólo a los tradicionales (ministerio de defensa, Fuerzas Armadas, fuerzas de seguridad), sino también a otras agencias estatales, a distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil e, inclusive, a los individuos.

Finalmente, debemos subrayar que las *instituciones internacionales* con responsabilidad para garantizar la paz y la seguridad internacionales que se crearon con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial enfrentaron esta nueva situación con normas e instrumentos insuficientes y, aún hoy, debaten sobre su modificación tanto legal como operativa. En este marco se destacan las consecuencias que devienen de las disputas entre el principio de no intervención y el llamado deber de injerencia, que se reflejan con distintas variantes en la Organización de Naciones Unidas y el sistema de seguridad hemisférico.

Los factores que explican los cambios arriba mencionados son numerosos e incluyen, entre otros, el fin de la lógica bipolar y su impacto en las acciones de Estados Unidos como potencia mundial y las consecuencias negativas del proceso de globalización –tales como el debilitamiento del Estado, el incremento de la pobreza, el aumento de las disputas entre nacionalidades y el ascenso de las rivalidades inter-culturales–. Consecuentemente, el objetivo de este trabajo consiste en analizar cómo algunos de estos factores repercuten a nivel mundial y especialmente sobre la región latinoame-

¹ Para una descripción de las principales líneas de debate ver: Diamint, Rut. *Democracia y Seguridad en América Latina*. Buenos Aires, Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano. 2002. Especialmente el capítulo 2.

ricana, partiendo de la base de que su comprensión es un requisito necesario para poder avanzar en el diseño de una política exterior y de defensa.

Para tal objetivo abordaremos, en primer lugar, la política de los Estados Unidos después del fin de la bipolaridad, para pasar posteriormente a realizar algunas reflexiones sobre el debilitamiento del Estado y el incremento de la pobreza, y cómo todo esto repercute sobre la seguridad en América Latina e interfiere en el diseño de la política de defensa de un país como la República Argentina. Finalmente, destacamos que la perspectiva de análisis corresponde al ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales y que el mismo nos permite abordar adecuadamente nuestro supuesto básico sobre la estrecha relación entre política exterior y política de defensa.

Problemas de seguridad a nivel global

El fin de la bipolaridad y el rol de los Estados Unidos

Los académicos no han alcanzado un acuerdo sobre las características estructurales del sistema internacional durante el período posterior a la Guerra Fría, ni aún después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Las opiniones señalan desde la existencia de un orden unipolar, pasando por la idea de Huntington² de un orden uni-multipolar hasta quienes destacan que, más allá del enorme poder militar de Estados Unidos, el mundo tiende hacia una conformación multipolar. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad mundial con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004 el terrorismo internacional aparece como la principal amenaza de carácter global, aunque la percepción sobre la inminencia de un ataque varía de acuerdo a las distintas regiones del mundo y existe, además, un creciente desacuerdo sobre las estrategias de Washington para luchar contra este flagelo.

Entre los factores que explican esta situación debemos destacar todos aquellos vinculados a la forma en que Washington maneja su poder, o dicho en otras palabras, la manera en que los Estados Unidos “*gestiona la unipolaridad*”. Si bien este país posee atributos de poder que permiten calificarlo como superpotencia desde la segunda Post Guerra y a su política exterior como hegemónica o imperial, la manera en que las distintas

² Huntington, Samuel P. The lonely superpower. En *Foreign Affairs*, september/october, 2002, vol. 85, N 5.

administraciones han diseñado y ejecutado su política externa y su política de defensa resulta un dato central para el análisis de las cuestiones de seguridad internacional dada la influencia de la misma a nivel mundial.

En este marco podríamos afirmar que durante la Guerra Fría la dupla política exterior/política de defensa fue inseparable y se basó en una articulación de poder blando (*soft power*) y poder duro (*hard power*)³. Posteriormente, durante la posguerra fría y la era de la globalización Estados Unidos se erigió como la superpotencia triunfante y organizó sus acciones externas fomentando un nuevo momento liberal de la política exterior americana: defensa de la democracia y los derechos humanos; predominio de las economías de mercado; acciones multilaterales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y una noción de gestión internacional que enlazaba los conceptos de poder y autoridad, aparecieron como elementos de una etapa con ciertos atributos de unipolaridad que, a diferencia de la etapa actual, no provocó rechazos internacionales de magnitud. Dicho de otra forma, los atributos materiales de unipolaridad son similares en la época de Clinton que en la de Bush hijo, pero las percepciones y evaluaciones sobre la política americana por fuera de las fronteras estadounidense son muy diferentes.

Por su parte, la administración Bush entiende que la política exterior y de defensa en general, y muy particularmente la lucha contra el terrorismo deben ser diseñadas y ejecutadas sobre un modelo de liderazgo mundial que se asemeja a la dominación imperial o a una estrategia de primacía que se caracteriza por: a) un discurso político estructurado sobre conceptos polarizados “el bien contra el mal; están con nosotros o contra nosotros; se es patriota o traidor”; b) por el abandono de las políticas de poder blando; c) el empleo de políticas unilaterales basadas en uso de la fuerza; d) la violación reiterada de las pautas del Derecho Internacional Público y el desconocimiento de los acuerdos internacionales; e) el descuido de la búsqueda de consenso con los aliados occidentales; f) el reemplazo de las alianzas tradicionales por la coaliciones *ad hoc* nuevas y flexibles; g) la instauración de los ataques preventivos como concepto central de la nueva estrategia de seguridad americana⁴. Como afirma Ikenberry, desde el

³ Keohane, Robert; Nye, Joseph. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 1998, vol.77, N 5, pág. 86.

⁴ Busso, Anabella. La Política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional. *CEI-Newsletter*, mayo/junio de 2003.

punto de vista de la doctrina estratégica, esto implica la renuncia a los principios de contención, distensión y mantenimiento del equilibrio de poder, así como el internacionalismo basado en la construcción de instituciones y alianzas multilaterales utilizadas –con diferente énfasis– por sucesivos gobiernos estadounidenses desde la segunda post Guerra⁵.

Desde la perspectiva del presidente Bush este tipo de política unilateral y belicista genera estabilidad sistémica en tanto limita o derrota a los enemigos de Estados Unidos, mientras que para numerosos analistas y gran parte de la opinión pública mundial provoca inestabilidad global tanto desde el punto de vista de la política y la seguridad como de la economía internacional. Algunas de las principales consecuencias negativas incluyen cuestiones como: el incremento de los presupuestos de defensa; la militarización de las políticas exteriores; el impacto sobre el mercado del petróleo; el incremento del sentimiento antiamericano y su consecuente influencia sobre los niveles de consenso necesarios para luchar contra el terrorismo internacional y la potenciación de las situaciones de inestabilidad doméstica en los escenarios de Asia central y Medio Oriente, con especial énfasis en los casos de Afganistán e Irak.

Cabe señalar que la política exterior y de seguridad de George W. Bush generó rechazo en la opinión pública mundial desde sus inicios. Sin embargo, esta situación se incrementó a partir de la declaración de guerra a Irak que implicó la oposición al uso de la fuerza de importantes países aliados como Francia y Alemania, y de países de nuestra región como Chile y México, que en ese momento ocupaban un asiento como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU. La guerra contra Irak no fue entendida como un escenario contiguo a Afganistán en la lucha contra el terrorismo, sino como una nueva estrategia geopolítica de la administración republicana con objetivos que incluyen la expansión hacia zonas que durante el período de guerra fría no habían sido privilegiadas, como es el caso de Asia Central, cuyo control le permite a Estados Unidos la supervisión de países con importantes movimientos islámicos, la inspección de fuentes de energía y gas y la supervisión de países que aparecen con el doble standard aliado público/enemigo secreto y de la República Popular China, considerara por algunos miembros de la administra-

⁵ Ikenberry, John G. America's imperial ambition. *Foreign Affairs*, september/october de 2002, vol. 85, N 5.

ción como la mayor amenaza estatal de largo plazo, a la vez que permite el control de las acciones de la India y la Federación Rusa. En este marco se podría afirmar que Irak fue el primer paso de un proyecto de ocupación territorial para garantizar la estrategia nacional americana para el siglo XXI.

El predominio actual de la línea dura en Washington pone de manifiesto que por el momento enfrentamos un mundo donde la potencia hegemónica hace uso de su poder asimétrico y, a través de sus políticas, incrementa los escenarios de inestabilidad internacional invocando la guerra preventiva y abandonando la idea de trabajar en forma permanente con sus aliados para dedicarse a construir coaliciones transitorias de acuerdo al conflicto que se esté abordando. Finalmente, aunque pensemos en un escenario optimista que incluya ciertos cambios en la política de seguridad internacional implementada por Washington cabe preguntarse cuáles pueden ser los condicionamientos que las actuales decisiones y acciones dejen a un nuevo gobierno o a la misma administración republicana en caso que decida corregir su actual rumbo.

Analizar la forma en que Estados Unidos gestiona la unipolaridad, cómo dicha gestión influye sobre la composición de la agenda externa y de seguridad regional, identificar cuáles son los temas de posible negociación y cuáles pueden presentar dificultades, evaluar cómo las decisiones que tomemos al respecto pueden afectar nuestros vínculos con la región y los Estados Unidos, valorar cuáles son los compromisos que podemos demostrar o evitar y cuáles deberían ser respetados, son algunas de las cuestiones que el gobierno argentino debe incluir en sus diagnósticos a los fines de generar una política de defensa positiva y que contribuya a fortalecer nuestra política exterior.

La Debilidad del Estado y el incremento de la pobreza

Una de las mayores dificultades que se plantean desde los setenta, pero más específicamente desde los noventa como escenario destacado de la globalización, es la pérdida de la capacidad del Estado en el ejercicio de sus funciones tradicionales (mantenimiento de la cohesión interna, imperio de la ley, monopolio del uso de la fuerza) y el deterioro de la soberanía como el concepto central sobre el cual se diseñaban las estrategias para competir o cooperar con otras naciones. Este fenómeno, si bien es general, se hace mucho más evidente en los estados periféricos que en los centrales.

A esta altura resulta conveniente subrayar –aunque parezca obvio– que

las consecuencias económicas y sociales negativas del proceso de transnacionalización y globalización (debilidad estatal, incremento de la pobreza, aumento de las asimetrías entre países y al interior de las sociedades, deterioro ambiental, etc.) son fruto del sistema liberal-capitalista y *son generados por actores pro-sistémicos, estatales y no estatales*, que imponen sus propios intereses o se enfrentan entre sí por la conducción de la política mundial. Con esto pretendemos señalar que la inestabilidad internacional actual no es solamente fruto de las acciones de los actores contra-sistémicos como el terrorismo internacional, sin que esto signifique desconocer su importancia.

Finalmente, si extendemos el análisis de la difusión del poder estatal de lo económico a las cuestiones de seguridad y defensa en un sentido más tradicional, nos encontramos con que el Estado enfrenta una disminución de sus capacidades para el control interno y el de sus fronteras. En este marco las amenazas no estatales con el ascenso de los grupos criminales transnacionales de distinto tipo, el narcotráfico y el terrorismo, no sólo significan grandes desafíos para los gobiernos, sino que han generado un círculo vicioso donde se aprovechan de las debilidades económicas y las diferencias sociales internas, generan acciones que reducen aún más la habilidad del Estado para hacer frente a las demandas sociales, lo que provoca niveles enormes de insatisfacción popular y, finalmente, habilita las posibilidades de prácticas colectivas violentas.

La suma de problemas derivados de la debilidad estatal y las consecuencias negativas que ha tenido sobre la vida de los ciudadanos generó en el ámbito académico y en ciertos organismos internacionales, tal como se mencionó en la introducción, el surgimiento de nuevas perspectivas sobre la seguridad focalizadas en los individuos y los grupos y, no solamente, en el Estado. Si bien, desde una visión epistemológica de la seguridad esto conlleva una etapa de transición donde simultáneamente asistimos a la crisis e intento de solucionar anomalías por parte del paradigma realista tradicional y, a su vez, al surgimiento de sectores que plantean un paradigma alternativo como el de la seguridad humana; hasta que lleguemos a un acuerdo, se impone, como mínimo, un ajuste sustancial en la tarea de los gobiernos para afrontar los problemas de seguridad actuales basada en la adecuada articulación de componentes de ambos paradigmas. En este sentido, consideramos de importancia vital que los gobiernos –y muy especialmente los de la periferia en general y los de América Latina en particular– presten especial atención a los problemas de la pobreza y la exclusión

social; a las cuestiones ambientales y demográficas; al diseño y fomento de políticas para el desarrollo y la generación de empleo y que sus gestiones se caractericen por la transparencia, la representación política y una vocación de inclusión social.

Problemas de seguridad en el hemisferio

El deterioro del Estado en América Latina permite detectar situaciones preocupantes en materia de seguridad. Las mayores amenazas a la seguridad están asociadas a situaciones de ingobernabilidad, inestabilidad y debilidad democrática, que se manifiesta a nivel institucional y también estructural (pobreza, distribución no equitativa de la riqueza, falta de justicia social, etc.).

En este marco, aparece como preocupante la creciente falta de confianza en la capacidad del sistema democrático para la resolución de los problemas. Como señala Dante Caputo en la presentación del informe *La democracia en América Latina* realizado por el PNUD 2004, es importante reconocer que no hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia.

Parte de ese malestar al interior del sistema democrático puede ser rastreado a través de las respuestas obtenidas por la encuesta anual de Latinoobarómetro durante el año 2003, las que dan cuenta de la insatisfacción de las sociedades latinoamericanas. Un 27% de los entrevistados fueron contradictorios en sus opiniones sobre la democracia destacando por una parte las virtudes del sistema, pero señalando en porcentajes altos la necesidad de fuertes liderazgos y la importancia del desarrollo por sobre el tipo de sistema de gobierno, incluso un 52% de los encuestados contestó que no les importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos.

Simultáneamente, *crece la percepción de que los estados son impotentes para resolver ciertos problemas, pero no dejan de ser considerados los responsables del desempeño económico y del mantenimiento del orden y de la seguridad interna*. En este marco, instituciones estatales como las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, el congreso, el poder judicial y el presidente aparecen muy por debajo de la confianza que genera un actor no estatal como la iglesia y, además, el índice de confianza de cada una de estas instituciones ha disminuido en el período que abarca desde 1998 al 2003 o se ha mantenido prácticamente constante sin mostrar mejoras a

pesar de la acumulación de años de vida democrática. Esta baja *performance* del índice de confianza institucional es uno de los factores que afectan la continuidad y la profundización del sistema democrático en América Latina, en tanto la saturación social resultante de esa ineficiencia institucional se canaliza, en ciertas ocasiones, en acciones que afectan la gobernabilidad democrática.

Otro factor que afecta la gobernabilidad democrática es el que vincula a la democracia y el producto de sus políticas públicas con la pobreza y la desigualdad y no con el desarrollo y la distribución equitativa de la riqueza. Como lo señala el informe del PNUD ⁶ nuestra región puede ser graficada con *una* figura triangular cuyos vértices aglutinan democracia, pobreza y desigualdad, que se constituyen en rasgos propios y originales, en tanto no existen otras experiencias democráticas con las mismas características.

La convivencia de estos tres factores genera combinaciones que son peligrosas para la estabilidad democrática y fomenta riesgos para la seguridad que son distintos y más complejos que los tradicionales golpes militares que, cabe subrayar, no han desaparecido totalmente, pero se han visto crecientemente reemplazados por nuevas modalidades.⁷

Otro aspecto derivado del triángulo democracia, pobreza y desigualdad es el incremento de la violencia urbana y los crecientes reclamos por más seguridad individual.

Si bien, la pobreza y la desigualdad no deben ser entendidas como causas directas del aumento de la violencia urbana vinculada a hechos delictivos, si podemos afirmar que estos dos problemas contribuyen a crear un

⁶ Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

⁷ Ejemplos de esta nueva modalidad fueron los casos de: -Ecuador, donde en 1997 fue depuesto el presidente Abdalá Bucaran a través de un “golpe constitucionalista” y en el año 2000, se repitió la fórmula de “golpe camuflado”, como lo denomina Tokatlian, a través del cual fue depuesto el presidente Jamil Mahuad y reemplazado por el vicepresidente Gustavo Noboa; -lo sucedido en Argentina en diciembre de 2001; -el fallido intento de golpe en Venezuela en abril de 2002, que contó con el apoyo de las grandes cadenas de televisión; -Bolivia, cuando en 2003 un levantamiento popular derivó en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y en la asunción del entonces vicepresidente Mesa; -el caso de Haití en 2004, cuando el desborde social y las presiones internacionales condujeron la destitución de Aristide, quien denunció que fue obligado a renunciar; -los “golpes de facción” y las pugnas políticas que afectan la estabilidad política de Paraguay. A esta modalidad corresponde sumarle la del autogolpe, empleado por Fujimori en 1992.

“clima” propicio para el crecimiento de los niveles de criminalidad y violencia urbana y que dicha situación aparece en nuestros días como una de las preocupaciones principales entre los ciudadanos, quienes reclaman por más seguridad.

La creciente preocupación ciudadana por el tema de la seguridad conduce a que el individuo deje de actuar de manera receptiva frente al problema de la seguridad y comience a realizar reclamos al Estado. Se produce un incremento de las exigencias al Estado para que de respuestas adecuadas y eficientes que permitan al individuo sentirse seguro. La sociedad requiere percibir que los hechos –son y serán– previsibles y, además, que pueda gozar de estabilidad, continuidad, ausencia de amenazas y/o desafíos a su entorno, el cual se extiende desde lo íntimo a lo global⁸. Los latinoamericanos desean un sistema de seguridad que básicamente les brinde Seguridad Humana o Individual pero sin descuidar los otros niveles en los cuales la seguridad se manifiesta: Seguridad Estatal–Seguridad Internacional y gire en torno a un eje que permita articular las capacidades de las FF.AA., con las de las Fuerzas de Seguridad (FF.SS.) y con las de otros actores tanto gubernamentales como no gubernamentales a fin de que puedan actuar coordinadamente y en forma cooperativa contra las causas de inseguridad en los distintos planos que van del hemisférico al individual, dentro de las responsabilidades que la ley les confiere”⁹.

Para que los gobiernos aborden exitosamente las amenazas provenientes de los componentes de la “*triología de seguridad*”: seguridad humana, seguridad estatal o nacional y seguridad global o internacional que reclaman las sociedades latinoamericanas, debemos recordar que el perfil *intermésico* que han adquirido los temas de la agenda de seguridad y defensa, trae consigo algunas dificultades en la distribución de tareas entre los actores estatales responsables de brindar seguridad. En este marco lo primero que habría que lograr es un acuerdo sobre cuáles son las amenazas que tienen un mayor componente interno y que, por lo tanto, deben ser atendidas por las FF.SS. y cuáles son las que afectan los intereses vitales de la nación y provienen desde afuera habilitando acciones por parte de las FF.AA.

⁸ Martínez, Álvaro J. Seguridad hemisférica: ¿Respecto a qué? ¿Por quién? Un paso adelante en la búsqueda del modelo. *Security and Defense Reviews* (<http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2003-0403/Martinez-article.pdf>), Fall 2003, vol. 3, N°2.

⁹ Ibid.

Si bien en la República Argentina este tema está legislado¹⁰, lo cierto es que a nivel hemisférico persisten diferencias al respecto que no deben ser desdeñadas en un análisis académico. La mayoría de ellas se concentran en las distintas opiniones sobre la actuación de las FF.AA en cuestiones de seguridad interna y terminan reflejándose en debates político-sociales a nivel nacional, a la vez que afectan las discusiones en los ámbitos diplomáticos y de defensa hemisféricos¹¹. En un relevamiento rápido de esta falta de acuerdo encontramos que Estados Unidos no permite que sus FF.AA atiendan hipótesis de conflicto internas, pero ve con buenos ojos esas actuaciones en algunos países del continente; también descubrimos diferentes opiniones entre los países de la región, las cuales se sustentan en el tipo de amenaza predominante que cada Estado debe enfrentar y en la experiencia histórica de cada uno de ellos. Un ejemplo son las decisiones tomadas por el gobierno colombiano quien considera la necesidad de militarizar la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y la oposición que existe en Argentina con respecto a la participación de las FF.AA. en temas de seguridad interna. Finalmente, corresponde señalar que el tema no está absolutamente cerrado a nivel de las relaciones cívico-militares y tampoco a nivel de los vínculos entre FF.AA y FF.SS. En el primer caso, podemos afirmar que la región ha avanzado considerablemente en el control civil sobre el poder militar y que, en general, la supremacía civil tiende a separar los roles de las FF.AA y de seguridad, pero dicho avance no es parejo y hay países donde las FF.AA aún conservan una influencia significativa en las decisiones políticas y en el diseño de las políticas de seguridad y defensa, lo cual habilita un incremento de las lecturas realista tradicionales a nivel de política exterior con el respectivo predominio de componentes geopolíticos y militares. En el segundo caso, referido al vínculo entre FF.AA y FF.SS., si bien el discurso predominante de las primeras hace hincapié en que tanto su formación como las leyes democráticas de la mayoría de los países no les permiten participar en cuestiones domésticas, “algunos sectores militares sostienen que es necesario avanzar en una actualización de la legislación vigente para enfrentar las nuevas amenazas

¹⁰ Ley 23.554 de Defensa y Ley 24.059 de Seguridad Interior.

¹¹ El tema es recurrente en distintos ámbitos de discusión hemisféricos y generalmente gira en torno al rol de las FF.AA. en la lucha contra el narcotráfico, las guerrillas y la narcoguerrilla, fenómeno este último identificado hoy como narcoterrorismo, a partir de la clasificación por parte de Washington de las FARC como grupo terrorista.

que tienen componentes internacionales y generan repercusiones locales. Por otra parte, corresponde subrayar que para buena parte de los miembros de las FF.AA., su formación no sólo no es la adecuada para abordar los delitos comunes internos, sino que tampoco se corresponde con su jerarquía en tanto subyace una lectura de superioridad en términos comparativos con las fuerzas de seguridad, fundamentalmente la policial¹².

Pasando ahora al ámbito específico de la defensa nacional se afirma que desde la restauración democrática América Latina muestra un bajo grado de conflictividad interestatal. Si bien esta afirmación es cierta no demos olvidar que todavía existen cuestiones limítrofes y reclamos territoriales sin solución lo que a veces genera una intensificación de las tensiones entre las partes en conflicto que pueden finalizar en enfrentamientos armados como ocurrió entre Perú y Ecuador en 1995. Por otro lado, los reclamos territoriales involucran, en general, sentimientos caros a las distintas sociedades nacionales que suelen resurgir con fuerza en los momentos de fuertes crisis domésticas como las que transita América Latina en la actualidad. De esta forma una agenda compuesta principalmente por demandas domésticas incluye también reclamos sobre recursos naturales y posesiones territoriales iniciándose un círculo donde las amenazas intraestatales pueden contener capacidades potenciales para desestabilizar la región. Dicho de otra forma son conflictos intraestatales con consecuencias interestatales. El caso actual del reclamo de Bolivia a Chile por los territorios perdidos en la guerra del pacífico es un ejemplo de lo sostenido. Por todo lo anterior, es necesario que nuestra región avance en la resolución pacífica de sus conflictos territoriales pendientes y que las soluciones encontradas posibiliten niveles de consenso domésticos que no afecten la gobernabilidad democrática. La paz interestatal es un gran capital que nuestros gobiernos deben preservar.

Otro de los inconvenientes que enfrenta la región está vinculado a la percepción de la jerarquía e intensidad de las amenazas que varía por subregión y dificulta el abordaje de los problemas a través de una agenda única, tanto a nivel regional como hemisférico. Si bien algunos fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo son de preocupación general, a lo que podríamos agregar la inquietud que a nivel doméstico está generando el

¹² Busso, Anabella. La crisis argentina y su impacto sobre la seguridad interna: percepciones, tensiones y debates. *Desarrollo y región, Anuario 2003*, 2003, Rosario, Instituto de Desarrollo Regional, Pp. 149 a 162.

incremento de la violencia urbana, también observamos que las cuestiones ambientales son más importantes para el Caribe y América Central que para la región Andina, mientras que para esta la guerrilla y los grupos subversivos son significativos y no aparecen en el listado de problemas sugeridos por los Estados caribeños.

Además de las diferentes jerarquías que los gobiernos le otorgan a los problemas de seguridad de acuerdo a sus percepciones existen otros dos elementos que dificultan la coordinación de acciones. Uno de ellos es la compleja arquitectura de seguridad a nivel hemisférico donde encontramos instrumentos y organismos de los más variados como el TIAR, el Pacto de Bogotá, la OEA, la Comisión de Seguridad Hemisférica, las reuniones de ministros, la CICAD, CICTE, la JID, etc. El segundo tiene que ver con un avance conceptual de difícil aplicación a la realidad. El *concepto de seguridad multidimensional* (que aparece en la Declaración sobre Seguridad en las Américas aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en octubre de 2003), si bien permitió incluir las diferentes dimensiones sobre seguridad que son percibidas como importante por las diversas subregiones, enfrenta el problema de todo concepto amplio que es su operacionalización; por lo tanto es probable que cada subregión vaya trabajando para la elaboración de políticas y acciones sobre los temas que más la preocupan individualmente.

En este marco consideramos que resulta importante ir generando acuerdos basados en la idea de seguridad cooperativa a nivel subregional. Sin embargo, es necesario mantener la cooperación de la región en su conjunto para aquellos temas que anticipan o ya transitan por una situación de gravedad extrema y sobre los cuales existen solicitudes de colaboración de los organismos regionales de seguridad y, muy especialmente, de las Naciones Unidas. Por otra parte, si pretendemos un grado mayor de autonomía para la creación de nuestro propio sistema de seguridad es bueno que la región se asista así misma a través de distintos mecanismos.

Finalmente, corresponde hacer mención a lo que el mundo señala como la mayor amenaza de nuestros días: *el terrorismo internacional*. En este marco, las relaciones de los países de la región con Estados Unidos adquieren una dimensión más que especial.

Después de los ataques de 2001 la política de la administración Bush aceleró *la discusión sobre la relación Estado-globalización* debido a que quedó en evidencia que el Estado más poderoso del planeta no pudo garantizar la seguridad interna de sus ciudadanos. En este sentido, es

importante destacar que el *acaloramiento* del debate a partir del atentado a las Torres Gemelas adquiere una nueva particularidad: ahora el reclamo por más Estado no sólo es planteado por algunos sectores sociales profundamente afectados por las consecuencias negativas de la globalización, sino que es reclamado desde los países desarrollados, específicamente *desde el gobierno de los Estados Unidos*.

Un análisis de la influencia de los atentados terroristas sobre América Latina implica partir del reconocimiento de la debilidad de los estados latinoamericanos como garantes de la seguridad interna. En ese marco el problema colombiano ya ha sido caracterizado por los EE.UU. como una amenaza donde se articulan narcotráfico y terrorismo y, en consecuencia, se han redefinido los objetivos del Plan Colombia para lograr que los fondos asignados sean utilizados también en la lucha contra la guerrilla. Esta lógica también abarca a la Iniciativa Andina que suministra recursos a varios países ligados a la subregión andina.

Por otra parte, si adoptamos una perspectiva que incluya a América del Sur en su conjunto detectamos una profundización de la subdivisión de la región en tanto la zona andina es vista desde Washington como una amenaza real, existente y muy peligrosa –con una clara presencia de narcotráfico, guerrilla, etc.–; mientras que el Cono Sur es clasificado como una zona de amenaza potencial, donde situaciones como la Triple Frontera, la debilidad estructural del Estado Paraguayo y el deterioro de las capacidades de control de las fuerzas de seguridad de la región por situaciones presupuestarias –entre otras– aparecen como preocupantes¹³.

Además, la región se enfrenta al efecto dominó del reclamo por más Estado proveniente de Washington y, como consecuencia de ello, a la necesidad de atender dos tipos de agendas diferentes: una agenda de seguridad vinculada al modelo de Estado apto para luchar contra el terrorismo; y una agenda de cambio político, social y económico reclamada por sus sociedades nacionales. Todo ello en el marco de una crisis profunda de debilidad de los estados nacionales. La sombra de dudas aparece, entonces, ligada a la posibilidad real de América Latina de atender esa doble agenda y a la disyuntiva de tener que elegir una de ellas en caso de no poder hacerlo. En este marco la capacidad de los gobiernos regionales para generar políticas que atiendan las necesidades internas y, a la vez, incluyan los reclamos de Washington en torno a la seguridad será decisiva.

¹³ Busso, Anabella. *CEI-Newsletter*. Op.Cit.

Otra consecuencia importante derivada de los atentados es que Washington decidió enfrentar al terrorismo utilizando una estrategia de primacía basada en lo militar y, a su vez, tomó varios de los elementos no estatales incluidos en los conceptos de seguridad humana y nuevas amenazas y los integró en torno a la amenaza del terrorismo internacional. Así, con el acuerdo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (resolución 1373), destacó las conexiones entre el terrorismo y el lavado de dinero; el narcotráfico; el tráfico ilícito de armas químicas, biológicas y nucleares y la delincuencia transnacional organizada. Esta vinculación entre distintos fenómenos amenazadores lleva a enfrentarlos, cada vez más, con una racionalidad y unos recursos similares a los empleados para enfrentar a otros estados en el marco de un conflicto simétrico en el que el elemento militar es preponderante¹⁴.

La consecuencia más riesgosa de esta modalidad es que olvida los componentes políticos, sociales y económicos que se necesitan para luchar contra las llamadas nuevas amenazas y sus alianzas estructurales y coyunturales, y lo problemático que resulta para nuestra región ser arrastrada por dicha lógica ya que podemos caer en una “securitización” y militarización excesiva de la agenda y fragmentar la colaboración imprescindible que se necesita para tratar el tema terrorismo.

Finalmente, la guerra en Irak incrementó aún más las consecuencias de la lucha contra el terrorismo. Una de ella es que se altera el consenso mínimo que debe existir entre los países de América Latina y los Estado Unidos para mantener la paz en la región. Si bien América Latina y el Caribe constituyen la región periférica con menor nivel de gasto militar a nivel mundial y puede ser caracterizada como una zona de paz, libre de armamentos nucleares, misiles, armas químicas y biológicas¹⁵, el giro profundo de la política de Washington hacia un “multilateralismo a la carta” y un proceso de intervención unilateral limita aún más la posibilidad de coope-

¹⁴ Tokatlian, Juan Gabriel. *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004.

¹⁵ Durante los noventa se produjo una consolidación de las políticas de desarme por medio de la firma y ratificación de diversos tratados internacionales como en Tratado de Tlatelolco de 1967, la declaración de Mendoza de 1991 (armas químicas y biológicas), Tratado de Ottawa de 1997 (minas antipersonales), la admisión de países de la región como Argentina y Brasil en el MTCR, la creación de la AABCMN, entre otros.

rar para la paz, propiciando la fragmentación de la región. Así vimos que siete países rechazaron la invasión a Irak, siete la apoyaron, y de estos, cuatro (El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) enviaron contingentes militares simbólicos¹⁶.

A modo de cierre: sugerencias para la política exterior y de defensa

A partir de lo expuesto a lo largo del trabajo podemos avanzar con algunas reflexiones que contribuyan a diseñar una estrategia de inserción internacional exitosa para la República Argentina, caracterizada por una permanente y creciente coordinación entre política exterior y política de defensa.

Para ello no podemos olvidar cuál es nuestro punto de partida. Argentina ha transitado por una crisis integral (ética, cultural, política, institucional, económica y social), que surgió como consecuencia de una serie de factores externos e internos que se articularon a lo largo de un proceso iniciado veinticinco años atrás, que se aceleraron en la segunda mitad de los noventa y que hicieron eclosión en diciembre de 2001.

Dicho contexto ejerció un efecto parálisis sobre la política exterior caracterizado por un predominio de componentes pasivos y reactivos sobre los activos; se desgastó rápidamente la red de contactos político con los países desarrollados; se incrementó la subordinación de la agenda externa argentina a la crisis financiera de nuestro país; se hizo evidente una pérdida de presencia política en el espacio continental, especialmente en las temáticas políticas y de seguridad vinculadas a la región; se detuvo la dinámica de integración en el MERCOSUR y se incrementaron las condicionalidades para otorgar asistencia económica porque los organismos multilaterales de crédito volvieron a caracterizar a la Argentina como un país poco confiable.

Esta condición de debilidad externa e interna nos obliga, en nuestros días, a utilizar las políticas públicas en forma inteligente y coordinada como una de las condiciones para salir de la crisis. Además, nos motiva a

¹⁶ Rojas Aravena, Francisco. *Seguridad en las Américas, los desafíos post conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos*. Bogotá, FES Briefing Papers, mayo 2004.

pensar nuestra política exterior y de defensa como instrumentos que contribuyan a solucionar cuestiones domésticas.

Para ello debemos:

- *Fortalecer el sistema democrático* mejorando su calidad institucional y su nivel de transparencia.
- Marcar la necesaria articulación entre la política y la gestión y hacerlo a través de la idoneidad. El Estado debe adquirir –si no la tuvo– o recuperar –si la perdió– su capacidad de gestión en los distintos ámbitos de las políticas públicas y, entre ellas, la política exterior y de defensa. En el contexto actual de crisis, la ausencia de gestión o la ineficiencia incrementa en forma exponencial el descreimiento de la sociedad en la política, a la vez que aumenta tanto la sensación de desprotección como de ingobernabilidad.
- Reducir las desigualdades sociales a través de la generación de empleo y de políticas que corrijan la distribución del ingreso.
- En el ámbito específico de las relaciones internacionales en general y la política exterior en particular *Argentina debe recuperar capacidad de negociación*. Para contribuir a este objetivo debemos:
 - a) *mostrar que somos capaces de organizarnos, administrarnos y resolver nuestros problemas* dentro del marco de las instituciones democráticas;
 - b) *reconocer los errores domésticos* porque no hacerlo conlleva el riesgo de la inacción o la parálisis como consecuencia de aquellos diagnósticos que subrayan que todas las culpas son externas y por tanto son los otros los que deben cambiar o que, como los condicionantes externos son de tanta magnitud, no existe ninguna otra alternativa para diseñar políticas que la sugerida desde afuera de nuestras fronteras.
 - c) Exhibir coherencia entre las acciones gubernamentales internas y externas y no olvidarnos que es una falacia pensar que para ser serios y coherentes siempre tenemos que decir que sí o refugiarnos en un permanente no. Los países más desarrollados del mundo hacen de sus políticas de negociación y regateo internacional una parte esencial de su acción política externa.
 - d) Recalcar en las negociaciones internacionales que *el reclamo mayoritario de las sociedades latinoamericanas, incluida la Argentina, está basado en las experiencias exitosas de los países centrales*. Un rol más activo de los gobiernos y el Estado para salir de la crisis invo-

lucra la recuperación de parte del espíritu rooseveliano y del pensamiento keynesiano.

- Fomentar una política exterior de diversificación de las relaciones y que favorezca la consolidación de un adecuado nivel de institucionalidad internacional.
- En cuanto a los vínculos bilaterales y multilaterales con Estados Unidos resulta fundamental evaluar adecuadamente la influencia que las políticas domésticas e internacional de ese país ejercen sobre el mundo en general, y sobre la región y Argentina en particular y la capacidad de Washington para ejercer una estrategia de vinculación de cuestiones o “linkage”. En es contexto, los análisis de nuestros hacedores de política exterior y de defensa deben superar la lectura sobre las características generales ligadas a la condición hegemónica y/o de primacía de ese país, para ahondar en los detalles sobre *como cada administración gestiona dicha hegemonía*. Además, resulta central recordar que aunque la guerra contra el terrorismo ha tendido a concentrar el proceso de tomas de decisiones en Washington, el Estado americano es grande, complejo e involucra una diversidad de intereses y, por lo tanto, *es bueno conocer los circuitos burocráticos, los partidarios y los privados* potenciando contactos y acuerdos con aquellos sectores que puedan presentar una posición más flexible ante las necesidades argentinas.
- Retomar urgentemente acciones y conductas destinadas a *fortalecer las alianzas regionales*. Esta tarea pasa por trabajar conjuntamente para resolver problemas comunes y no solamente como una alternativa para enfrentarnos a los centros de poder mundial. En este último caso debemos discutir seriamente temas en los que no acordemos sin que esto signifique desafíos estratégicos, sino simplemente responsabilidad de gobiernos frente a situaciones de desarrollo absolutamente diferentes. Por otra parte, la construcción de las alianzas regionales pasa fundamentalmente por la decisión de los gobiernos de la región. Sería bueno que la lógica multilateral tenga peso sobre aquella lógica individual por la cual los países entienden que salvarse consiste en diferenciarse y alejarse del vecino en crisis.
- *Reforzar el proceso de integración del MERCOSUR* en sus diversas dimensiones: política, económica, institucional y de seguridad.
- En el ámbito específico de la Defensa Argentina debe:

- a) perfeccionar los análisis sobre la dimensión interna de la seguridad, o dicho de otra forma, *incluir la seguridad humana*, cuidando profundamente, como lo viene haciendo, la distribución de las tareas que le corresponde a las FF.SS. y las que corresponde a las FF.AA.
- b) *Colaborar con las OMP de la ONU y con las acciones diplomáticas propuestas por los organismos regionales* destinadas a favorecer la solución de conflictos. La guía básica para ello es la búsqueda de equilibrio entre el principio de no intervención y el deber de ingerencia y la primacía de los casos regionales. En este marco resulta importante avanzar en alternativas que permitan una adecuada atención a las situaciones post-conflicto. El Congreso debería acompañarla estas actividades alejándolas de la competencia política doméstica y estableciendo pautas que conviertan este tipo de colaboración en una política de Estado.
- c) Argentina debe continuar trabajando para *la creación de medidas de generación de confianza con los países limítrofes*, a los efectos de ir consolidando un patrón de seguridad cooperativa con posibilidades de ampliación hacia el resto de la región. No debemos olvidar que existen diferentes problemáticas regionales de seguridad, lo cual implica dificultades para lograr un modelo de seguridad hemisférica homogéneo y con similares niveles de compromiso de los estados que enfrentan urgencias diferentes. Por tal motivo, la arquitectura de seguridad debe fundarse y desarrollarse desde lo subregional hacia lo hemisférico. Para ello, como afirma Rojas Aravena (2004) dicha arquitectura deberá ser flexible, modular, cooperativa y colectiva.
- d) Nuestro país debe continuar con las políticas y acciones que mantengan a América del Sur como zona de paz.

Con estas y otras pautas Argentina podrá iniciar un camino de recuperación que no sólo mejore su posicionamiento internacional, sino que haga de su política exterior y de defensa una instrumento útil para limitar las influencias negativas del sistema internacional y potenciar las positivas.

La Argentina, la política exterior y la defensa

Pedro Villagra Delgado

Introducción

El mundo enfrenta un panorama de crisis que abarca desde la defensa y seguridad hasta los aspectos económico y social. Esas crisis han impactado de modo significativo en países en desarrollo como la Argentina.

El panorama global incide, de por sí, en la ardua tarea en que nos encontramos los argentinos de reconstruir las bases de una sociedad que ofrezca oportunidades para todos en un país en crecimiento y con desarrollo y equidad.

Ningún país puede funcionar en el mundo actual abstrayéndose de su realidad interna. No obstante, hay también que procurar que el accionar externo y las vinculaciones que en ese campo se establezcan tengan como base los mejores valores e intereses del país y no sus debilidades.

Ese proceso de recuperación que queremos encarnar los argentinos nos debe llevar a no ensimismarnos, sino por el contrario a volver a participar en el tablero internacional con nuestras ideas y valores, que no son pocos ni irrelevantes.

La Argentina debe, en consecuencia, redoblar sus esfuerzos para relacionarse con el mundo, teniendo como objetivo la promoción de sus intereses de largo plazo. Para ello debemos identificar cuáles son las posibilidades que el futuro puede deparar a la Argentina y a sus vecinos, procurar que el diagnóstico sea correcto, que sea compartido entre quienes vayan a conducirlo y quienes deleguen en esos conductores la legitimidad de llevarlo a cabo, y que estemos todos dispuestos a hacer los enormes esfuerzos que sin duda demandará revertir la crisis en que nos encontramos.

El nuestro es un país medio, bien dotado, extenso y poco poblado. Estamos ubicados lejos de las grandes disputas estratégicas, lo que puede representar la ventaja de estar menos sujeto a sus avatares. Debemos apuntar a ubicarnos internacionalmente en un lugar acorde con esas características y no resignarnos a vernos como un pequeño país sin importancia porque no lo somos.

En esta enorme tarea que tenemos por delante, para alcanzar la reconstrucción del país y fortalecer su vinculación con el mundo, debe evitarse el voluntarismo, pero para producir los grandes cambios y emprender los grandes proyectos que la Argentina necesita hara falta una enorme voluntad. Voluntad de ser y de hacer.

Para tener éxito en esta empresa resulta indispensable contar con una estructura política e institucional sólida, sistemas legales eficaces y confiables tanto como políticas que promuevan un desarrollo económico equitativo y sustentable.

La Argentina puede realizar contribuciones sustantivas en el campo internacional, especialmente en nuestro continente, como lo ha hecho a lo largo de su rica historia. Democracia, derechos humanos y libertades fundamentales, respeto al derecho internacional, no proliferación y desarme, seguridad hemisférica, integración regional, desarrollo económico y social, libre comercio sin subsidios distorsivos, son algunos de los temas de la agenda internacional donde aún tenemos mucho para aportar y por eso debemos intensificar políticas activas en esas materias.

Desde el retorno de la democracia, la Argentina ha sido uno de los principales impulsores de los grandes cambios positivos que se han operado en la región en aquellos campos. El MERCOSUR, la promoción de la democracia a través del Protocolo de Ushuaia y de la Carta Democrática Interamericana¹, la promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los procesos de transparencia nuclear y la consolidación de toda América Latina y el Caribe como zona libre de armas de destrucción masiva, la superación de conflictos fronterizos (Argentina-Chile, 23 cuestiones limítrofes resueltas), y la participación en el proceso de paz entre Perú y Ecuador, los entendimientos hemisféricos en materia de seguridad tales como la creación de la Comisión de Seguridad Hemis-

¹ *Carta Democrática Interamericana*. OEA. Asamblea General. AG/RES.1 (XXVIII-E/01).

férica, la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, el establecimiento de una Metodología Estandarizada Común para la Medición del Gasto de Defensa con Chile², son algunos ejemplos que jalanan esa trayectoria. A la importancia de estas acciones deben sumarse la contribución señera de nuestro país a grandes doctrinas de derecho internacional.

Nuestra política exterior y nuestra inserción global, continental y regional deben basarse en la protección de nuestros valores. Esto representa un acto de realismo porque la satisfacción de nuestros intereses internacionales depende en gran medida de que el mundo respete y promueva los valores que sustentamos. A la Argentina no le da lo mismo cualquier orden internacional, sino aquel que sirva para promover la democracia, el desarrollo económico y social en libertad, los derechos humanos y la paz. Por eso los intereses argentinos no sólo deben ser protegidos sino también promovidos.

Para ello, es menester fortalecer los grandes consensos sobre los objetivos de la política exterior de la Nación. Desde luego que será el proceso democrático el que determinará que quienes cuenten con el apoyo de las mayorías serán los que fijarán el rumbo. No debe perderse de vista, sin embargo, que para un proyecto de largo plazo como debe ser el que devuelva a nuestro país su lugar en el mundo, es importante que los grandes lineamientos de su inserción externa no se basen en cuestiones coyunturales.

Estas consideraciones generales deberían ser tenidas en cuenta como marco al diseñar políticas para la Argentina.

La Argentina y la región

El primer círculo de nuestro interés externo está dado por nuestro continente y mucho es lo que las democracias latinoamericanas han logrado en las últimas décadas, como se ha dicho.

La integración económica es, junto con la vigencia de la democracia representativa, el otro gran pilar del nuevo vínculo posible en nuestro continente. El mejor ejemplo es el modo como ha favorecido el acercamiento en todos los campos entre los países del sur de continente que participan

² CEPAL. Oficina de la Secretaría Ejecutiva. Santiago de Chile, noviembre de 2001.

del MERCOSUR como miembros o asociados. La vinculación de este proceso con la vigencia de la democracia representativa fue explicitada en la Cumbre del MERCOSUR celebrada en Ushuaia en julio de 1998 y ese criterio debe fortalecerse y ampliarse.

El MERCOSUR, a pesar de los avatares propios de todo proceso de integración complejo, representó un cambio definitivo en la percepción mutua entre sus miembros y estimuló a que la región toda percibiera que el acercamiento y la integración marcaban el camino hacia el futuro.

Es el proyecto estratégico de mayor envergadura para nuestro país y no implica solamente un incremento cuantitativo en las relaciones económicas sino que lleva también a una mayor y mejor vinculación en los campos político, institucional, cultural, social, seguridad y defensa, etc. Su proyección a futuro puede tener una decisiva influencia en la ubicación de nuestro país durante este siglo que se inicia. Por ello, es menester que la integración se construya sobre bases sólidas pensadas a largo plazo.

La base de la integración es que las rivalidades dejan lugar a las coincidencias. El vecino deja de ser un competidor para convertirse en un socio. El rival de antaño se convierte en el aliado de hoy. La seguridad compartida, en el sentido que el vecino no es más un potencial agresor, sino por el contrario un socio cuya prosperidad es también de nuestro interés y cuyos riesgos son también nuestros, modifica positivamente la dimensión del vínculo estratégico entre los países que se integran.

El establecimiento de coincidencias y puntos en común en todos los campos que acompaña al proceso de integración no tiene porqué borrar los distintos matices propios de las distintas historias y experiencias de cada país, así como de sus potenciales económicos, geográficos, etc. La integración no persigue la desaparición de la diversidad nacional que tanto nos enriquece, sino aumentar la fortaleza del conjunto respetando aquella.

La Argentina y el Brasil son y deben continuar siendo los pilares de ese proceso y el equilibrio en los derechos y obligaciones de estos dos socios debe constituir el fundamento de la relación para que ella sea duradera.

Si bien los aspectos económicos son centrales al desarrollo del MERCOSUR en sí mismo, éste sólo podrá mantenerse y crecer si existe una comunidad de intereses políticos entre sus principales socios respecto de temas esenciales como la democracia, la seguridad hemisférica, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, la apertura hacia el mundo, etc. Sin una coincidencia en los valores esenciales que sustentamos no será posible consolidar la *afectio societatis* necesaria para un proyecto

de esta naturaleza y difícilmente se pasaría de un mecanismo facilitador del comercio entre los socios. El MERCOSUR fue concebido para ser, y debe ser, más que eso.

El MERCOSUR no tiene mecanismos específicos diseñados para cuestiones de seguridad y defensa. Quizás tampoco sea necesario ni conducente cristalizar tales mecanismos y resulte preferible mantener las estructuras flexibles actuales que permiten una adecuada coordinación política entre los distintos actores. Lo que sí es indispensable es profundizar y fortalecer estas políticas porque el proceso de integración tiene como presupuesto la buena relación de sus miembros en materia de seguridad y defensa.

La recuperación de la democracia en América Latina permitió superar estas visiones competitivas de la seguridad, abandonar las políticas de confrontación y desconfianza y establecer un marco conceptual basado en la consolidación de la cooperación, la transparencia y la integración con los países vecinos. A su vez, este proceso de integración contribuyó a la consolidación de la democracia.

El restablecimiento de la democracia en el hemisferio permitió que se desarrolle un nuevo diálogo en la región en todos los temas, encarnado por la agenda del Grupo de Río, la adopción de la Carta Democrática Interamericana, las Cumbres Hemisféricas, las negociaciones del ALCA, o la búsqueda de un diseño común de seguridad hemisférica a través del establecimiento de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, que con las conferencias celebradas en Santiago (1995) y San Salvador (1998), permitió que se conformara un listado de medidas de confianza y la seguridad que constituyen mecanismos para garantizar la paz en la región.

Política exterior y defensa

En el contexto descripto de paz y cooperación existente entre las naciones del continente americano y en particular entre las del sur, resulta evidente que para un país como la Argentina la mejor defensa reside en una buena política exterior que potencie las relaciones de amistad con sus vecinos.

La Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz refleja lo que fue posible construir. Uno de los objetivos a que debe tender la política exterior argentina es asegurar que los postulados de este instrumento internacional y las realizaciones concretas a las que se refiere, continúen siendo una realidad, así como a fortalecerlos y promoverlos.

Lo que mejor garantiza nuestra seguridad no es la adquisición de sofis-

ticados y costosos armamentos sino las excelentes relaciones de amistad con los países de nuestro entorno. Esa es la defensa que debe potenciarse y debemos aspirar a que aquella adquiera un carácter no sólo cooperativo, sino a que en el futuro sea conjunta.

Un clima de paz y seguridad internacionales que facilite el desarrollo del comercio y los intercambios culturales, tecnológicos, científicos, etc., facilita el desarrollo nacional, por lo que contribuir a la paz y la seguridad internacionales es otro de los objetivos al que tienen que apuntar la política exterior y la de defensa nacional.

Ese es el contexto en que la misión principal o primaria del instrumento militar es actuar en forma disuasiva o empleando los medios en forma efectiva, a fin de proteger los intereses vitales de la Nación frente a agresiones de origen externo. Como el Libro Blanco de la Defensa Nacional³ indica, los escenarios o modalidades tipo en los cuales puede preverse el empleo de las Fuerzas Armadas son: en defensa de los intereses vitales; en el marco de las Naciones Unidas y en el de otros organismos internacionales; en apoyo de la seguridad, y; en apoyo de la comunidad nacional o de países amigos.

Operaciones de mantenimiento de la paz

A eso apunta nuestra actuación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas o en otras autorizadas por ella o compatibles con sus propósitos y principios, como sucediera con nuestra participación en la MOMEPA para contribuir a poner fin al conflicto entre el Ecuador y el Perú. La defensa se convierte así en un eficaz instrumento para nuestra política exterior al permitirnos proyectar nuestros mejores valores contribuyendo a la paz y seguridad internacionales. que resulta indispensable para el progreso nacional.

La Argentina y su política exterior podrán hacerse presente en casos donde exista un interés especial en promover arreglos pacíficos o resolver crisis internacionales o en los que se estime que es conveniente contribuir de modo más general a un contexto global de paz y seguridad, aún cuando pueda parecer que no está en juego un interés inmediato directo para nuestro país. Esas son las evaluaciones que corresponde hacer a la política

³ *Libro blanco de la defensa nacional*. Argentina. 1999.

exterior y, en consonancia con las áreas competentes, es allí donde las Fuerzas Armadas o de seguridad pueden realizar su contribución en este campo.

Para atender a esta política es que tanto las Fuerzas Armadas como la Gendarmería disponen de centros de entrenamiento especializados en este tipo de operaciones.

Acciones regionales y bilaterales

El área de defensa ha acompañado también la consolidación del ambiente de paz y cooperación con los vecinos generado por la integración. Así se han llevado a cabo ejercicios combinados, programas de cooperación e intercambios, desarrollo de medidas de fomento de la confianza, etc. Esta es la dimensión regional del papel de las Fuerzas Armadas como herramienta de política exterior. Aquí se han realizado avances significativos entre los países de nuestro continente, especialmente entre los del denominado Cono Sur. Esta calificación que otrora evocaba nociones trágicas, hoy se identifica con cooperación, transparencia y subordinación de los militares al poder civil democráticamente elegido. Eso no sólo fortalece a nuestros países internamente, sino que también contribuye a nuestra consideración positiva en el mundo.

Los mecanismos de consulta y coordinación política en materia de defensa y seguridad internacional que hemos establecido con Brasil, Chile y otros vecinos, han tenido gran importancia para el acercamiento en esas materias y han demostrado ser un ámbito propicio para la acción de política exterior con el asesoramiento y acompañamiento de las áreas de la defensa. Estos mecanismos deben ser profundizados con quienes ya existen y ampliados a los casos donde aún no los tenemos.

Haití como política práctica

La participación de efectivos de la Argentina, Brasil y Chile en la estabilización y pacificación de Haití es un claro ejemplo donde los dos aspectos precitados se combinan.

Por un lado, todos los participantes contribuimos a las soluciones que las Naciones Unidas, en aplicación del régimen multilateral de seguridad colectiva pone en marcha, asumiendo de esa manera nuestra responsabilidad en el sistema global, con particular referencia a nuestro propio hemisferio.

Por el otro, ello nos permitirá fortalecer la capacidad de acción conjunta y la interoperabilidad de los tres países aún en el marco de nuestras propias relaciones en el ámbito de la política exterior y de la defensa.

Es un modo de mostrar al mundo que estamos dispuestos a asumir nuestras responsabilidades en la construcción de un mundo más justo y en paz, de modo conjunto. De lo que se trata es de fortalecer la cooperación conjunta en aras del bien común y no de establecer jerarquías o liderazgos entre nosotros. En esta ocasión, la operación está comandada por Brasil. En otras podrá estar comandada por Argentina, por Chile o por quien resulte más adecuado al caso concreto.

Estas operaciones abren un campo importante de cooperación también entre las políticas exteriores y la defensa por cuanto las operaciones clásicas se ven reemplazadas o complementadas por complejas misiones que requieren muchas veces la reconstrucción de las instituciones civiles del lugar afectado y no sólo la verificación de un acuerdo de paz. Los países americanos podemos realizar una contribución importante en este aspecto.

Vinculaciones entre política exterior y defensa

El caso haitiano sirve también para poner de relieve que la política exterior y la defensa son asuntos muy vinculados entre sí. No puede ir cada cual por carriles separados. Ambas deben servir para fortalecer y promover los dos pilares de la paz en la región de las últimas dos décadas, democracia e integración.

En este mismo contexto, es también amplio el campo de cooperación técnica que existe, tales como la participación en operaciones de verificación, desminado, etc., o en ayuda en caso de situaciones de desastre o para brindar apoyo humanitario.

Para todo ello es indispensable que la defensa, lo mismo que los otros actores que en sus respectivos campos concurren a la concreción y desarrollo de la política exterior, actúen de modo coordinado y bajo los lineamientos que establezca el Poder Ejecutivo a través de la Cancillería. Ello aportará a la coherencia necesaria y a optimizar los logros en la materia y contribuirá activamente a promover y proteger los intereses vitales y estratégicos de nuestro país.

Los intereses vitales y los intereses estratégicos:

Tanto la política exterior como la de defensa deben, por cierto, propender a la realización de los intereses vitales del país y a su protección. Estos son aquellos de carácter permanente y que encuentran un marco de referencia explícito en la Constitución Nacional y su Preámbulo. Son además aquellos intereses que, al ser vulnerados, ponen en serio riesgo la propia continuidad de la Nación y de su Estado.

El documento “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática: informe de la primera ronda de discusiones”⁴, lista como intereses vitales los siguientes:

- La protección de la vida, de los bienes y de la libertad de los ciudadanos y habitantes de nuestro país.
- La capacidad del Estado para el sostenimiento permanente del sistema de gobierno representativo, republicano y federal, en el marco del sistema de vida democrático.
- El pleno ejercicio de la soberanía nacional.
- El mantenimiento de la integridad territorial.
- El sostenimiento de la autodeterminación de nuestro pueblo.

Los intereses estratégicos, facilitan el logro de los vitales. Aquellos son los objetivos centrales y éstos las herramientas para alcanzarlos. Estos, aún con su enorme importancia, tienen un carácter más instrumental y por ello deben ser redefinidos de tiempo en tiempo, conforme los cambios que se vayan dando en el desarrollo nacional, la inserción externa del país y conforme al contexto que les dan marco.

Los objetivos de la defensa están explicitados, en el caso argentino, en la ley de Defensa Nacional N° 23.554 y todas las áreas del Estado deben asegurar su cumplimiento. Tanto el Libro Blanco de la Defensa Nacional como el Informe de la Primera Ronda de Discusiones del proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, aceptan este criterio.

⁴ *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la primera ronda de discusiones.* Ministerio de Defensa de la República Argentina. Buenos Aires. 2003.

Marco internacional a promover

Para posicionarnos en el contexto de la seguridad internacional, la Argentina debe abogar por un sistema internacional basado en reglas y que éstas reflejen los valores que sustentamos. Un sistema con reglas claras es lo que mejor satisface los intereses de países intermedios como el nuestro. Debemos aspirar a que tales reglas sean respetadas y que se apliquen universalmente y cuando ello no sea posible a que tengan el mayor consenso posible, no sólo de cantidad sino de calidad. La supremacía de un orden internacional previsible y fundado en el derecho, conlleva además el fortalecimiento de organismos internacionales como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos y todo el sistema interamericano.

Por ello, nuestro país debe intensificar su presencia en todos los órganos decisorios de estas organizaciones, procurando que las reglas que se establezcan y las políticas que apliquen reflejen los valores que sustentamos.

En estos organismos, los principales intereses estratégicos a defender y promover son: el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales con justicia y en defensa del ser humano, su dignidad y desarrollo. Para ello es menester que estas organizaciones funcionen de modo eficiente y eficaz.

En el marco hemisférico, la eficacia y eficiencia del sistema de seguridad debe poder articular los diferentes organismos que lo integran, tales como la mencionada OEA y en su ámbito la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Comisión Interamericana para el Control contra el Abuso de Drogas (CICAD)⁵, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)⁶, el Tratado de Bogotá y otros como el Grupo de Río, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el mecanismo de reuniones de expertos en medida de Confianza y Seguridad, las Reuniones de Ministros de Defensa y la Junta Interamericana de Defensa.

En el MERCOSUR debemos promover la concreción de una política de seguridad cooperativa a nivel subregional, con mecanismos de cooperación militar específica, tal y como se viene desarrollando.

⁵ OEA. Asamblea General. Resolución AG&RES.813 (XVI-O/86).

⁶ Comité Inter-Americano contra el Terrorismo (CICTE). OEA. Asamblea General. AG/RES.1650 (XXIX-0/99).

Consideraciones para el futuro

Aplicación de la Declaración de Seguridad de las Américas

La Declaración de la Seguridad en las Américas, adoptada en México en octubre de 2003, constata que los países americanos tienen intereses generales comunes en materia de seguridad y defensa pero que, al mismo tiempo, cada país y cada subregión enfrentan desafíos que les son propios y que requieren de enfoques específicos para resolverlos.

Deben en consecuencia promoverse y profundizarse los mecanismos de diálogo en temas de seguridad y defensa a nivel bilateral, subregional y regional.

La Argentina debe, por lo tanto, continuar trabajando en todos esos planos, avanzando con quienes resulte pertinente según el ámbito de que se trate.

Habrán asuntos donde será posible y deseable un avance hemisférico y en otros donde lo más recomendable y factible sea el enfoque subregional. En ambos casos, tanto la naturaleza del problema como las vinculaciones entre los participantes determinarán el mejor criterio a seguir.

Lo importante es que las acciones en un campo no resulten incompatibles con las realizadas en los otros, así como que se procure asegurar la voluntad política de todos los países que participen, grandes y pequeños, para que sean tenidos en cuenta los intereses de todos en procura del logro de objetivos compartidos.

Una de las posibles acciones de la Argentina con relación a los mandatos que surgen de la Declaración de México, podría consistir en procurar poner en práctica sus postulados en forma interna, bilateral, subregional o hemisférica, según resulte posible o conveniente.

Esto puede contribuir también a la aplicación más extendida del conjunto de la Declaración. A título de ejemplo, un proceso similar se efectivizó en el ámbito del Comité Permanente Argentino-Chileno de Seguridad (COMPERSEG), respecto de mandatos y/o recomendaciones incluidas en la Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza⁷.

Es menester comprender pues, que los avances bilaterales y subregio-

⁷ *Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad*. San Salvador, 28 de febrero de 1998.

nales pueden añadir al logro de los objetivos generales contenidos en el instrumento aprobado en México.

Ello desde luego no obsta a que también se procure estimular el cumplimiento de los objetivos de la Declaración en un ámbito más amplio a través de la acción de nuestra política exterior en los órganos competentes de la OEA. Una mejor articulación entre la Comisión de Seguridad Hemisférica, el Comité Interamericano de Lucha contra el Terrorismo, la Comisión Interamericana de Lucha Contra las Drogas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, etc., puede resultar indispensable para avanzar en temas que hacen a la seguridad regional. En esa articulación debe evitarse la tendencia creciente a enfocar la agenda social desde la óptica de la seguridad al incluirlas en las llamadas “nuevas amenazas” o a pretender extender la competencia de las instituciones militares a estos campos.

Nuevas amenazas y el papel de las Fuerzas Armadas

Es por ello que debe evitarse asignar *a priori* funciones a las Fuerzas Armadas en la prevención o acciones contra estas nuevas amenazas en general, sin un cuidadoso análisis sobre la especificidad y características de cada fenómeno de que se trate. Hacerlo podría tener el efecto de militarizar la óptica de su tratamiento, lo que a su vez podría desplazar el eje de la fijación de políticas y su puesta en práctica, de áreas tales como las de interior, medio ambiente, bienestar social o política exterior, a las de defensa. La asignación a las Fuerzas Armadas de roles que no les son propios conlleva el riesgo de desnaturalizar la función específica de aquéllas. El pasado no lejano de nuestro país y de la región son ejemplos claros de los riesgos que comporta la aplicación de un criterio semejante.

En estas materias debe actuarse con respeto a la legislación y circunstancias de cada país, ya que corresponde a sus autoridades legítimamente elegidas determinar el papel de sus Fuerzas Armadas.

Uno de los temas que está pendiente desde la Declaración de San Salvador y que fue incluida en la Declaración de México es que convendría iniciar el análisis de los instrumentos de seguridad hemisférica con que contamos, a fin de asegurarnos que puedan continuar teniendo vigencia y garantizar que la seguridad regional sirva para protegernos colectivamente de todo aquello que ponga en peligro nuestros valores básicos. Esto podría llevar a reevaluar instituciones como el TIAR o la JID desde la

óptica política, para que contribuyan a la realización de los objetivos y a la promoción de los valores de las democracias del continente.

Perspectiva latinoamericana del sistema de seguridad internacional ante los nuevos escenarios

¿Qué premisas deben guiarnos?

Como se indica más arriba, el hecho que casi todos los países de nuestro continente adscriban al sistema democrático representativo tiene su correlato también en materia de defensa. En democracias las diferencias se resuelven negociando y buscando consenso, al tiempo que existen reglas claras sobre lo que está permitido y lo que no. Es un hecho que la seguridad de un país se beneficia si sus vecinos son democracias. Las democracias no inician guerras de agresión a otras democracias. Es un viejo axioma, pero también una verdad comprobable.

Se ha sostenido que uno de los problemas de América Latina consiste en que carecemos de “importancia estratégica”, entendida en términos militares o de seguridad. Por el contrario, parece evidente que el hecho que hoy podamos afirmar que el nuestro es un continente de paz, aún en medio de las graves dificultades económicas y sociales que atraviesan muchos de nuestros países, representa una gran ventaja comparativa con respecto a otras áreas en desarrollo del planeta. Tenemos que sostener y difundir esa ventaja. No constituir un riesgo militar para otros no puede jamás ser considerado una desventaja. Los objetivos estratégicos más importantes para nuestros países son garantizar la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social con justicia y en libertad. Alcanzar estas metas tendrá también un efecto positivo en la agenda de seguridad hemisférica. La relación entre gobernabilidad, desarrollo, estabilidad, paz y seguridad debe ser comprendida y todos actuar en consecuencia.

Las nuevas estructuras o mecanismos de seguridad que procuremos definir en nuestro hemisferio o las adaptaciones que busquemos hacer a los que ya existen, deberán tener en cuenta, por un lado, la defensa del sistema democrático y los valores que le son propios y, por el otro, el reconocimiento de las peculiaridades de cada región o subregión.

Aún cuando los terribles atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos dejaron al mundo en estado de perplejidad sobre el peligro que representa el terrorismo internacional y ha puesto el

foco en éste y en otros de los denominados “nuevos riesgos” o “nuevas amenazas” a la seguridad, en nuestro continente no deberíamos perder de vista que ni esos atentados ni la crisis económica por la que muchos países atraviesan, han cambiado los criterios fundamentales de cooperación que han mudado el paradigma de defensa y seguridad de uno de rivalidades a uno de cooperación. Por el contrario, esos criterios basados en la democracia y la integración son hoy más relevantes que nunca.

No debemos concentrar todos nuestros esfuerzos en estos campos sólo en la denominada “agenda negativa” sino que, por el contrario, debemos enfatizar y redoblar nuestros esfuerzos para avanzar aún más en todo lo positivo que se ha realizado en estas materias en la denominada “agenda positiva”.

No debemos permitir que por alcanzar una mayor seguridad en la lucha contra algún fenómeno en particular, debilemos nociones fundacionales de gobierno o de derecho, que terminen perjudicando la arquitectura de paz y cooperación interestatal que tan laboriosamente hemos construido los pueblos del continente.

Para ello, más importante que el campo de la defensa será en este contexto el fortalecimiento de la coordinación política. Uno de los mayores desafíos para la estabilidad del hemisferio hoy en día es asegurar la gobernabilidad democrática. Tenemos los mecanismos para actuar pero debemos desarrollar la voluntad política y los medios para usarlos de modo rápido y efectivo cuando enfrentemos situaciones críticas. El fortalecimiento de la democracia representativa en todo el hemisferio es crítico para la construcción de las sociedades que esperamos tener. Debemos pues, protegerla políticamente de modo colectivo.

Regímenes multilaterales

Como se ha dicho, el respeto al derecho internacional es esencial para nuestros países y en ese marco se destaca el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, resulta evidente que el multilateralismo debe ser revitalizado y que para ser creíble deberá dar respuesta a demandas tales como la necesidad de proteger a poblaciones en riesgo en casos de violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos o de catástrofes humanitarias, prevenir y eliminar el terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva. Está en el interés de países como la Argentina que los grandes desafíos de la seguri-

dad internacional sean atendidos por el sistema multilateral de seguridad colectiva, pero también que los riesgos sean efectivamente removidos. Debemos encontrar los modos para que se establezca un equilibrio adecuado entre la legalidad y la legitimidad de las acciones colectivas.

La compleja y desarrollada trama de instrumentos con los que contamos en el sistema interamericano debería quizás llevarnos a explorar un mayor uso de los mecanismos regionales para atender a las crisis que afecten a nuestro continente.

Debemos para ello mejorar la calidad de respuesta de los órganos del sistema, sean ellos globales o regionales, apuntando en primer lugar a mejorar su eficiencia y la equidad de su funcionamiento. Todos los países deben participar en el proceso de modernización requerido y deben tener la oportunidad de hacer su aporte al funcionamiento del sistema, porque sólo un ejercicio auténticamente colectivo que contemple el interés de todos los actores, grandes y pequeños, aumentarán la legitimidad de cualquier nuevo esquema. No es con la profundización de privilegios o el nacimiento de otros nuevos que ese resultado será logrado. Lo que hace falta es una reforma en la sustancia de la estructura legal y política vigente y por ello es menester revisar primero el sistema internacional de seguridad colectiva para asegurar su funcionamiento más justo y racional. Recién luego, cuando se hayan alcanzados los consensos indispensables, será posible determinar cuáles serán los instrumentos adecuados para ponerlo en práctica y analizar el diseño que aquellos deberían tener.

La Argentina ha sido fuente constante de iniciativas, ideas y acciones desde la creación de las Naciones Unidas y de la OEA. Debemos continuar activamente con nuestros aportes asegurando el papel que a nuestro país le corresponde y al que puede y debe aspirar en la formación de las reglas del orden internacional que viene. La Argentina puede y debe ser uno de los países creadores de normas y no tiene por qué resignarse al papel de mero receptor de ellas.

La región, los vecinos y Estados Unidos

En el nivel subregional debemos consolidar y expandir la arquitectura flexible de los entendimientos con nuestros países vecinos, en particular con el Brasil y con Chile. Esa flexibilidad ha resultado funcional al éxito de los mismos.

A nivel continental, debe actuarse con cautela en el establecimiento de nuevos esquemas de seguridad formales, por cuanto pudieran ser percibidos como un mecanismo para excluir a los actores que no sean invitados a participar de los mismos y ello resultar contraproducente.

En la relación con Estados Unidos, actor insoslayable en el plano global y por añadidura miembro de la comunidad hemisférica a la que pertenecemos en particular, debemos tener presente que ese país está legítimamente preocupado por el terrorismo internacional, el narcotráfico y la proliferación de armas de destrucción masiva, así como embarcado en una tenaz lucha contra esas conductas. Esas preocupaciones son perfectamente compatibles con las políticas que la Argentina y sus principales socios latinoamericanos hemos estado desarrollando desde hace ya bastante tiempo y en las que podemos y debemos persistir.

América Latina no sólo no representa un riesgo estratégico para la seguridad de los Estados Unidos, sino que los esfuerzos que hemos realizado en materia de seguridad y que alejaron preocupaciones estratégicas, merecen de su apoyo a favor del desarrollo y bienestar de nuestros pueblos. Debemos ser capaces de transmitir con eficacia y en forma conjunta este mensaje.

Los fenómenos que preocupan a los Estados Unidos son graves e importantes, pero no son, sin embargo, los únicos riesgos que enfrentan nuestras sociedades. Atender a unos no debe llevar a desatender los otros o a enfocarlos desde ópticas inadecuadas.

Las preocupaciones de seguridad no deben llevar a enfocar la agenda socioeconómica del desarrollo desde la óptica de la seguridad. Son temas de naturaleza diferente, aún cuando su desatención pueda contribuir a agravar problemas de seguridad. No debemos confundir las causas con efectos colaterales, ya que ello, lejos de solucionar los problemas, podría agravarlos.

Conclusión

Los avances registrados en nuestro hemisferio desde el retorno de la democracia representativa en materia de seguridad y defensa se han beneficiado de una estrecha coordinación y complementación con la política exterior. Continuar en este camino podrá contribuir a fortalecer los entendimientos con nuestros vecinos y ello estimular el desarrollo y bienestar de nuestros pueblos en paz y libertad.

Todos los países del hemisferio debemos tener una participación más activa en el establecimiento de una nueva arquitectura de seguridad internacional, tanto a nivel global como regional, fundada en el derecho y la equidad, que respete y promueva nuestros valores fundamentales. A la participación argentina en esa acción conjunta deben concurrir sus políticas exterior y de defensa.

Educación y cultura para la defensa nacional

Ángel Tello

Deseo establecer algunos puntos de reflexión generales sobre el marco que debe estar presente cuando uno hace un análisis de la educación para la defensa.

En primer lugar, la pregunta a hacerse es si queremos ser Nación, qué queremos construir con este agrupamiento humano y con este territorio que se llama Argentina. En el libro “Educando al soldado del muro” el Dr. Plastino sostiene en la introducción que a los argentinos los ha generado la Escuela Pública, la Ley 1.420. Plastino dice allí que los argentinos no crecen en los árboles, como puede ser el caso de países o de naciones con una fuerte identidad dada por la historia y la geografía. Somos un país aún joven, reciente, podríamos decir en búsqueda de la identidad en un mundo altamente complejo como lo es éste, altamente globalizado, mundo que cotidianamente rompe identidades.

Un primer punto de abordaje entonces es la globalización. Globalización que nos invade por todos lados, en una dinámica que se aceleró desde la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética. La cuestión es cómo uno se posiciona frente a la globalización. Por un lado la globalización tiene que ver con la transaccionalización de la economía, las comunicaciones, los grupos financieros, y lo que todos sabemos y no es necesario repetirlo. Pero además tiene que ver también con la imposición de un pensamiento único, un discurso único, en el sentido de que las cosas se pueden hacer de determinada manera y aquél que no las haga de esa manera va a quedar afuera del sistema o sufrirá las peores calamidades. Ocurre que la globalización presenta aspectos positivos, nadie puede negar que el intercambio se ha desarrollado, que se ha fortalecido el creci-

miento de la economía mundial. Insisto, el tema es desde dónde uno se sitúa frente a la globalización. Cómo se hace para tener capacidad de aprovechar lo bueno que tiene este proceso y poder rechazar lo malo del mismo. Por lo general, cuando uno habla de globalización se refiere a los aspectos más negativos de este proceso.

En mi opinión, la cuestión central pasa por definir una identidad, una idea, definir el interés nacional de manera muy clara, aún para proyectarlo luego el ámbito regional. Establecer el interés y desde aquí ver qué es lo que nos conviene y qué es lo que no nos conviene de esta realidad.

Por otro lado, el proceso de globalización ha cambiado también otras ideas con las cuales trabajamos desde hace tiempo. Ha cambiado los parámetros o los escenarios conflictivos que tuvimos en otras épocas. La caída del muro de Berlín hizo desaparecer el gran enemigo de occidente, y éste se quedó sin proyecto alternativo. Proyecto alternativo que durante muchos años era enfrentarse al comunismo y que ahora desapareció, por ello es necesario que occidente explique su proyecto alternativo. Por ahora y lamentablemente, el único proyecto que explica occidente es el sálvese quien pueda, el individualismo a ultranza, y enriquezcanse aquellos que puedan, por que hay muchos que quedan excluidos de este sistema.

Un dato interesante es el cambio de los paradigmas estratégicos, en función de lo cual se ha hablado durante mucho tiempo sobre la incertidumbre estratégica. Había un *mismo* y un *otro* a partir de los cuales se definían las posturas estratégicas, esto también está empezando a cambiar.

Uno de los efectos fundamentales de la globalización es el debilitamiento del Estado, particularmente del Estado-nación, como ámbito en el cual se realiza la identidad, como sujeto de la política a nivel mundial y como expresión del bien común y el interés general. Esta debilidad es lo que provoca la emergencia de nuevos actores, nuevos perturbadores del sistema, al que algunos denominan sistema mundo. Incluyendo luego a los perturbadores señalados: narcotráfico, terrorismos, mafias, delitos transnacionales etc. En este contexto, se habla de las hipótesis de conflicto, si existen o no, una hipótesis de conflicto fundamental o quizás un riesgo mayor, es la debilidad del Estado. Esto es lo que provoca la posibilidad de que aparezcan otras amenazas tratándose de un proceso que la globalización regenera día a día, creando la debilidad de los Estados a través de una serie de acciones internacionales, a veces favorables a nuestros intereses y otras no tanto.

En otro orden, y en referencia al marco general, observamos a través de un análisis dialéctico que el proceso de concentración del ingreso gene-

ra también el avasallamiento de identidades, produciendo una suerte de resistencia a nivel mundial que presenta diferentes expresiones. Por un lado una condición humana que permanece más o menos inalterable desde hace tres a cuatro mil años, como bien lo señalaba el filósofo francés, Jean Bernard, “el mundo en los últimos cincuenta años –tomando como punto de partida el final de la Segunda Guerra Mundial–, ha avanzado desde el punto de vista de la ciencia y la tecnología como no lo hizo en toda su etapa anterior, la humanidad ha progresado, pero seguimos pensando a los hombres con las categorías de Platón y Aristóteles”.

Cuando miramos los escenarios de Irak, Afganistán o Haití, este último más cercano a nosotros, nos damos cuenta que no estaba tan equivocado este pensador francés. Todo esto genera una fuerte búsqueda de identidad, de la idea, tal como fue expuesto, de una idea de Argentina. Idea que fue construida, entre otras acciones, a partir del sistema educativo nacional.

Es, en este contexto, en el cual debemos pensar la educación, educación para qué, en qué sistema de construcción de valores.

Como marco general es importante tener en cuenta la Educación para la Defensa, porque hace a la formación en el sentido de Nación, si queremos ser una Nación o no a partir de determinados valores fundamentales. Esto es básico para definir cualquier sistema educativo vinculado a la defensa nacional. Así esta planteado en el Libro Blanco que fue publicado en el año 1998 y también en el Informe de la primera ronda de discusiones del Proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”¹, donde aparece el tema de la Educación en la Defensa Nacional.

Decía que la condición humana ha permanecido constante a lo largo del tiempo. La Ley de Defensa Nacional define a la defensa como un asunto que compete a toda la sociedad, dándole un rol importante a las Fuerzas Armadas como primer escalón de la misma.

La historia no se ha terminado, a pesar de Francis Fukuyama y su “Fin de la historia”, el conflicto no ha desaparecido. Como ya fue señalado, aparecen nuevos actores en el escenario internacional, nuevos perturbadores en el sistema, y esto exige definir una identidad con valores y principios muy sólidos que dan razón de ser y existir, es a partir de allí que se define un sistema defensivo, imbuido de esos valores.

¹ *La defensa nacional en la agenda democrática, informe de la primera ronda de discusiones*. Ministerio de Defensa de la República Argentina. segunda edición. Buenos Aires, 2005.

El Dr. Ángel Plastino, ex presidente de la Universidad Nacional de la Plata, en su libro “Educando al soldado del muro”, dice “el sistema educativo y las Fuerzas Armadas, los dos pilares básicos en los que se asientan nuestra existencia nacional, han estado peligrosamente desconectados por décadas, es hora de volver a unirlos”. Esto dio lugar en su momento al primer convenio que se hizo entre la Universidad de la Plata y la Escuela Naval Militar, por el cual a partir de 1987 los cadetes de la Escuela asistieran a cursos en la Universidad, y que ésta les otorgara equivalencias dentro de las carreras de ingeniería y de contador público nacional. Una de las cuestiones que se planteó en aquel momento era la cuestión del lenguaje. La necesidad de establecer un lenguaje común entre personas o argentinos que tienen diferentes funciones, responsabilidades y/o tareas frente a la sociedad. Se tomó como referencia un trabajo de Simon, en el cual se establece que el lenguaje común en fase entre el hombre y su mundo ha permitido solucionar problemas de supervivencia, adaptación y evolución de la especie humana.

En el contexto global ya estudiado, vemos que ninguna o muy pocas representaciones del mundo exterior pueden ser cabalmente comprendidas si sus principios no están incorporados a una red semántica propia. Red semántica conformada por la vía del aprendizaje que lleve a construir representaciones lingüísticas, de allí el énfasis en la cuestión del lenguaje. Representaciones lingüísticas y representación coherente. Esto lleva a pensar en la necesidad de un lenguaje común para comprender la defensa nacional. La pregunta que en aquel libro nos hacíamos, yo fui uno de los coautores del mismo, era si debe mantenerse al militar en el nivel del lenguaje para decisiones estructuradas, semi estructuradas, o favorecer su acceso y su comprensión a nivel de decisión no estructuradas del más alto nivel. Se trata de empezar a establecer un lenguaje común pero para esto es necesario tener una defensa común, para esto es necesario tener un principio de Nación y de identidad común, porque es muy difícil establecer un lenguaje cuando no existen las bases o no se sabe cuál es el más apropiado para referirnos a la misma cosa. Este problema general aún hoy se mantiene.

Las Fuerzas Armadas lo han entendido y han hecho avances notables en materia de educación. El sistema educativo militar ha mejorado mucho en relación al sistema universitario nacional, este último más complejo para transformar. Este cambio es uno de los pilares para establecer un lenguaje común y construir una nación en base a la Idea ya mencionada. A

partir de aquí determinar cuál es la defensa más apropiada, cual es la defensa necesaria a nuestros intereses. Agregándole una dimensión suplementaria; cuál es el marco regional, con la necesidad previa de consolidar la identidad nacional, para entrar en la región desde nuestros intereses, valores y objetivos, contribuyendo así al fortalecimiento de la misma, siendo socios y no empleados, construyendo un sistema que nos beneficie a todos.

Otro desafío para la región y para nosotros mismos es el que plantean las guerras del futuro. Los centros de pensamiento estratégico durante muchos años han estado pensando en las guerras pasadas. Algo así les ocurrió a los franceses con la línea Maginot entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Es imperativo entonces pensar las guerras del futuro, cuáles son los escenarios probables en este mundo caótico, para cuyo entendimiento nos resultan de suma utilidad la teoría del caos de Prigogine y la dialéctica, para evitar caer en dogmatismos o pensamientos cerrados.

Las guerras que se pueden avizorar a futuro, aplicando el cálculo de probabilidades y posibilidades de la teoría del caos, aparecen como más humanas, quizá menos tecnológicas, más centradas en los escenarios de las grandes ciudades. Un informe de Naciones Unidas cita que en veinte años el 80% de la población mundial va a vivir en grandes concentraciones urbanas, a partir de lo cual puede pensarse que los campos de batalla del futuro se desarrollarán en terrenos urbanos sumamente complejos; tal el caso de Irak hoy. Campos de batalla donde aparecen combatientes irregulares sin normas, tal el caso de Haití también muy presente y actual. Combatientes a los cuales deberán oponerse ejércitos con normas.

Resulta interesante observar la estadística de la cantidad de víctimas civiles sobre las víctimas totales de la Primera Guerra Mundial: 1%; para compararla con la de los conflictos que tuvieron lugar desde de los años cincuenta hasta principios de los noventa del siglo XX, en este segundo caso la relación es del 75%. Hoy una persona está más protegida cuando forma parte de una institución militar; y la población civil, lamentablemente, pasó a ser blanco en los conflictos.

En el balance de la tecnología se ha subestimado la capacidad humana y hoy puede observarse una mayor participación del hombre en los conflictos, más “humanizados”, lo cual no significa más humanos. Robert D. Kaplan dice: “si los soldados norteamericanos no saben luchar y matar de cerca, la condición de superpotencia queda en entredicho”. También aparecen las propuestas del General Shinseki, que en su momento fue Jefe del Estado Mayor del Ejército Norteamericano, abogando por un mayor pro-

tagonismo del soldado en las guerras. Aparece aquí la experiencia de Kosovo, donde los propios estadounidenses reconocieron que los blindados encontraban dificultades para girar en las esquinas de las calles kosovares.

Los escenarios probables que tendremos que enfrentar entonces, y no únicamente nosotros sino en general, estarán signados por más exclusión, producto de la globalización y una mayor marginalidad. Esto produce un nuevo tipo de guerrero, particularmente en poblaciones marginales, excluidas, más crueles y con menos códigos, y esto constituye un verdadero problema. No hay que esperar que los soldados profesionales vayan a enfrentar a fuerzas estables, sino a ejércitos para los cuales la vida humana vale muy poco y sin códigos ni leyes de la guerra.

En este contexto, es necesario reconstruir el Estado, tarea en la que estamos todos. La defensa en nuestro país, es un ejemplo de políticas de Estado, la Ley de Defensa Nacional, la de Seguridad Interior, la de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, la de Servicio Militar Voluntario, han sido modelos de políticas de Estado, son continuadas y respetadas por gobiernos de diferente color político, esto es muy positivo y habla muy bien de nosotros. Pero reconstruir un Estado significa construir una defensa como uno de los pilares del mismo. Entendiendo al Estado como lo entendía Clausewitz, como la inteligencia personificada, como aquello indispensable a la realización del bien común y el interés general, a lo cual se le debe agregar el interés nacional.

Es, en este contexto general, necesario recuperar valores, la adhesión a determinados principios, tomando en cuenta esta nueva tendencia que los norteamericanos llaman soldado-céntrica, según la cual hay un peso y una responsabilidad mayor del factor humano.

También en materia de inteligencia asistimos a una suerte de hemorragia tecnológica. Un satélite artificial puede fotografiar una pelota de golf, se interceptan comunicaciones, todo es observado de una manera u otra, y después ocurren los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, donde la diferencia entre los pasajeros ordinarios y el comando terrorista que tomó por asalto el vuelo que partió de Boston estaba en la cabeza de estos últimos, algo que ningún instrumento técnico podía ver. Esto quiere decir más inteligencia humana y menos tecnología, por eso es que en estas nuevas condiciones aparece más el factor humano y menos el factor tecnológico, lo cual no significa necesariamente subestimar el factor tecnológico.

En diversas actividades del Proyecto “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” se ha establecido la necesidad de trabajar una idea

de identidad consistente, un sentido de Nación positivo, no negativo. No contra otros sino afirmando determinados valores propios, para entenderse en la región, no para enfrentarse, para construir juntos un escenario en el cual todos nos beneficiemos. El Estado, que ha sido prácticamente vilipendiado durante tanto tiempo, constituye hoy una instancia fundamental de reconstrucción. Si no hay Estado no hay Nación, y otra frase muy oportuna es que no hay Nación sin defensa ni defensa sin Nación.

Desde este punto de partida, se debe trabajar la idea de defensa nacional en el conjunto de la sociedad, para lo cual se deberán articular diversas instancias tomando a la Escuela de Defensa Nacional como vértice del sistema. Durante la primera ronda de discusiones, se estableció la necesidad de la organización de un módulo de Defensa Nacional en la materia Formación Ciudadana, en el nivel de la enseñanza media. También se propuso la organización de visitas a las unidades militares por parte de los alumnos asistentes a este nivel de estudios. Debe, asimismo, profundizarse el trabajo con las universidades en materia de extensión, maestrías, cursos y también en áreas de investigación. En este aspecto es importante que los establecimientos de formación superior organicen cátedras libres de defensa nacional, a cuyo desarrollo pueda asistir el público en general. Integrar un sistema donde cada vez participen más sectores de la sociedad.

La Escuela de Defensa Nacional viene realizando un trabajo interesante de extensión a través de los cursos regionales en el interior del país con un éxito notable. Esto debe ser continuado y ampliado en la medida de lo posible. También se debe considerar seriamente la posibilidad de crear una carrera de funcionarios en Defensa con una prestación similar a la que hoy brinda el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Todo ello tiene que ver con esta idea del Estado, de la defensa, con la necesidad de recuperar nuestra identidad en este mundo globalizado y pleno de incertidumbres. De allí, la formación centrada en valores y en un sólido sentido de pertenencia. Los valores son los valores nacionales –civiles y militares– los compartimos porque somos hijos de la misma tierra. Esto nos puede ayudar a construir un sistema defensivo donde la sociedad sea consciente de los intereses que tiene que defender, de la importancia y utilidad del sistema defensivo, porque además todo esto cuesta dinero y es importante que los argentinos entiendan que es una especie de seguro frente a cualquier situación de riesgo, demás está decirlo dentro del marco y el respeto de las leyes vigentes.

Una parte importante de esta construcción es un sistema de formación militar que cuenta con tres aspectos centrales: valores, liderazgo y capacitación específica. La educación militar se ha adaptado a las nuevas circunstancias que aparecen en el país, en la región y en el mundo. En estos últimos años se le ha dado una gran importancia a la educación básica, y esto es trascendente no sólo a nivel de la formación de los futuros oficiales, sino a nivel de la educación general. Lo que debemos hacer en este mundo incierto es darle al individuo una gran capacidad de adaptación al cambio, y esto tiene que ver con la formación militar pero también con la formación en general de todo el sistema educativo nacional. Las universidades alemanas, por ejemplo, en las áreas de formación de las ciencias duras le otorgan una gran importancia a los estudios de filosofía, porque llegaron a la conclusión de que esta disciplina da flexibilidad mental y capacidad de adaptación al cambio a los futuros egresados.

Si analizamos los programas educativos de los Institutos de formación (Colegio Militar, Escuela Naval, y Escuela de Aviación Militar) veremos cómo lo hasta aquí expuesto se fue aplicando, marcando una tendencia que se profundizó y perfeccionó en los últimos años. Con una particularidad que distingue al sistema educativo militar del sistema educativo en general o civil: la formación militar es continua, ella se desarrolla a lo largo de toda la vida del oficial o suboficial.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Educación Superior, todos los institutos de formación militar se han sometido a la evaluación académica de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Esto es un progreso notable y es a partir de allí que los profesores ingresan por concurso de antecedentes y de oposición, tal como ocurre en las universidades nacionales. También se ha profundizado lo que tiene que ver con la formación básica en materia humanística, guardando relación con la creación de Institutos Universitarios de formación militar en la Fuerzas y con la apertura hacia las universidades. Algo que se ha cumplido parcialmente y que está en el Libro Blanco de la Defensa, es que aquellas materias o áreas del conocimiento que se pueden desarrollar en el sistema educativo nacional, no necesariamente se tienen que dar el ámbito militar. La experiencia entre la Armada y la UNLP –ya citada– resulta muy interesante. La Fuerza Área tiene convenios con la Universidad Tecnológica y Nacional de Córdoba y con la Universidad de Río Cuarto, entre otras para diversos niveles de formación de los oficiales. El Ejército Argentino también ha desarrollado convenios con diferentes universidades.

Lo que la experiencia indica es que hay un punto de encuentro, siendo necesario que aquél individuo que se forma en determinados valores y capacidades de liderazgo, en determinadas condiciones profesionales para seguir la carrera de las armas, un ciudadano que está dispuesto a dar la vida por una Idea, diferenciándose por ello de otros actores de la sociedad, argentino al que se le van a confiar las armas de la patria, debe trabajar y comprender a la sociedad de la cual viene para desempeñar mejor y más eficazmente su tarea

De allí la necesidad de encarar acciones mancomunadas en el ámbito educativo, sobre todo a nivel de las universidades, porque es allí donde se forman los ciudadanos y soldados que van a conducir en el futuro los destinos de la Patria y donde se construye un lenguaje común. Darnos cuenta que todos nos necesitamos y que entre todos vamos a construir esta Argentina que tanto nos merecemos y que tanto anhelamos.

La educación es un ámbito muy adecuado para pensar la idea que ha constituido en alguna medida el tema central de este trabajo. En este mundo globalizado y después de lo que vivimos los argentinos en los años noventa, del sálvese quien pueda, del individualismo como emblema, llegó el momento de recomponer el tejido social en nuestro país y la defensa nacional es una de las expresiones de esta recuperación.

Se ha entendido entonces la necesidad del cambio y la necesidad de mejorar permanentemente.

Aristóteles decía: "...hay dos tipos de ciudades, las ciudades que tienen murallas y las que no las tienen. Las ciudades que tienen murallas pueden optar por ser ciudades abiertas o cerradas y esta posibilidad no la tienen las ciudades que no tiene murallas, ahí no hay opción". La defensa nacional es la muralla de la sociedad moderna que nos permite optar y tener márgenes de maniobra en este mundo tan diverso, tan complejo y tan incierto.

La defensa en democracia

Marcela Donadío

El vigésimo primer aniversario de la reinstauración del régimen democrático en Argentina nos convoca a reflexionar acerca de la defensa como política pública. En 1983, nuestro país hizo una elección consciente por adoptar la democracia no sólo como régimen político, sino también como estilo de vida y convivencia. Ello supuso dejar atrás el recurso de la práctica autoritaria, que resolvía los conflictos políticos mediante la interrupción del orden constitucional.

El proceso regional de democratización es también el contexto en el que Argentina desarrolla su propia experiencia. La Carta Democrática Interamericana brinda por ejemplo esta visión de la democracia que no se limita a un mecanismo electoral sino que representa una necesidad para el desarrollo de los pueblos de la región: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”¹. Estos mismos conceptos se repiten –ya en relación con el ámbito de defensa– en las declaraciones de las Conferencias de Ministros de Defensa, que parten del hecho de que el orden democrático es un punto de partida antes que de llegada: “La democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los estados del hemis-

¹ También agrega que “La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas” y que “La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”. *Carta Democrática Interamericana*. OEA. Asamblea General. AG/RES.1 (XXVIII-E/01).

ferio”². El avance que estas concepciones implican se dimensiona cuando se compara el escudo que ellas proveen con la historia de quiebres institucionales y conflictos políticos que signaron la historia latinoamericana durante todo el siglo pasado.³

Enmarcada entonces en los cambios operados a nivel regional e internacional –particularmente la quita de apoyo a las intervenciones militares en política– y en las secuelas de la Guerra de Malvinas, la Argentina inició una transición sin condiciones que significó el primer paso de un camino de transformación política y cultural para el sector defensa. Para abreviar en la experiencia histórica y proyectarnos hacia el futuro, es pertinente entonces analizar *de dónde venimos, dónde estamos, y hacia adónde vamos* en materia de defensa y control civil.

1. El proceso histórico

La pregunta acerca de cómo se llega hasta el tiempo presente nos remite al pasado cercano y a la historia de las relaciones entre civiles y militares en Argentina.

La primera y central tarea del gobierno constituido en 1983 fue la reubicación del sector militar en el aparato del Estado y el manejo de las complejas consecuencias políticas del último gobierno militar, en particular en lo referido a las violaciones a los derechos humanos. Cómo construir e instalar el control civil sobre los militares fue la gran cuestión a resolver, en la que el Ejecutivo contó no sólo con el apoyo sino también con la acción directa del Parlamento argentino.

El control civil no es una situación estática, sino un proceso complejo⁴ que va más allá de la subordinación militar a las autoridades constituidas.

² VI Conferencia de Ministros de Defensa. *Declaración final*. Quito, noviembre de 2004.

³ Para el caso particular de Argentina, el informe patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo explicita claramente cómo la democracia es una concepción del ser humano y de la construcción de ciudadanía. Véase PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Disponible en <http://www.democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>. 2004.

⁴ Kohn, Richard H. *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*. Harvard University.- OLIN John M. Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations. Institute for Strategic Studies, Working Paper N° 11, Junio 1997.

Una de las mejores definiciones para América Latina ha sido la brindada por Felipe Agüero, quien sostiene que la supremacía civil (para nosotros, control) es “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”⁵. Así, no basta con la ausencia de intervencionismo militar en la vida política, sino con desarrollar capacidades humanas e institucionales para conducir todo lo relativo al uso de la fuerza por parte del Estado. En un régimen democrático, esto es una responsabilidad civil indelegable, agudizada si se observan los resultados históricos y los costos políticos, sociales y humanos de la autonomía militar.

Hablar de control civil se relaciona con un ambiente de pensamiento democrático, con una efectiva conducción por parte de los representantes, y con el tipo de mentalidad profesional militar, todas variables sobre las que se debe trabajar. En este proceso, el contexto en que la Argentina debió comenzar a construir el poder civil estuvo signado por la necesidad de generar y mantener una institucionalidad democrática en un país marcado por el autoritarismo durante todo el siglo XX. A lo largo de los últimos veinte años, desde la política se fueron delineando ejes principales de transformación que colaboraron a la construcción del control civil, aunque no siempre en un recorrido lineal. Ellos fueron:

La reubicación de los actores civiles y militares: aunque el Ministerio de Defensa existía desde 1958, a partir de 1983 se recompone su papel en la estructura institucional, dotándolo de una fuerte conducción civil. Las jefaturas militares quedan bajo su órbita de responsabilidad, y el ministro de defensa se convierte en el principal asesor y ejecutor de las decisiones presidenciales en el área. Pero fundamentalmente, los Presidentes asumen y son a su vez reconocidos por la sociedad como los comandantes de las Fuerzas Armadas, y sus acciones reflejan esta nueva realidad política.

El tratamiento de los saldos del pasado: con el juicio a las juntas militares, Argentina desarrolla una política sin precedentes en la región res-

⁵ Agüero, Felipe. *Las Fuerzas Armadas en una Epoca de Transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en América Latina*. En DIAMINT Rut (Ed.). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág. 91.

pecto de actos delictivos y violación de derechos humanos cometidos durante la dictadura militar. El tema se convirtió rápidamente en una fuente principal de tensión con las Fuerzas Armadas –en particular el Ejército– con reacciones corporativas que lograron en parte su cometido al obtener la sanción de las leyes de Punto Final (1986) y de Obediencia Debida (1987). La tensión tuvo su mayor pico en los levantamientos de los llamados “carapintada”, expresión final del profundo estado deliberativo en que la continua intervención en política había dejado al Ejército. Los cambios producidos en la década del noventa en la conducción de esta Fuerza promovieron a la máxima responsabilidad a exponentes de una nueva cultura profesional menos ligada al intervencionismo y más consciente de la necesidad de recomposición de su imagen ante la sociedad, lo que permitió una reubicación del Ejército en el nuevo proceso de conducción civil.

La reforma legislativa: la necesidad de una nueva legislación de defensa que desterrara las concepciones de la doctrina de la seguridad nacional y sentara las bases para una nueva doctrina estratégica en la Argentina fue el origen de una intensa acción legislativa. El Congreso argentino tuvo un papel destacado en la elaboración de los nuevos marcos legales, promoviendo el consenso entre mayorías y minorías parlamentarias. Así, se brindó sostén político a transformaciones tales como la separación entre los conceptos de defensa nacional y seguridad interior (Ley de Defensa Nacional, y Ley de Seguridad Interior), el cambio de servicio militar obligatorio por otro de carácter voluntario, y la concepción estratégica sobre las Fuerzas Armadas (Ley de Reestructuración).

Los cambios en la política exterior: básicamente ello se refirió al abandono de la visión confrontativa en materia de seguridad subregional, y a la reinserción argentina en el escenario internacional luego de la Guerra de Malvinas. La construcción de acuerdos con Brasil y con Chile fue reemplazando las hipótesis de conflicto cruzadas hasta entonces fuertemente vigentes. Al mismo tiempo, el país comenzó a adherir a los regímenes internacionales en materia de no proliferación asumiendo además una participación activa en los mecanismos respectivos. La orientación de política exterior paulatinamente vinculó a la política de defensa, e impactó sobre las las misiones de Fuerzas Armadas.

Estos ejes principales del recorrido histórico marcaron avances tanto en la dinámica de las relaciones entre civiles y militares como en lo relativo a la institucionalidad de la defensa. Configuraron una situación inédita

en la región, instalando una conducción civil sobre la defensa y una nueva concepción del papel de ésta en la política general del Estado.

2. La defensa nacional hoy

Los veinte años del proceso de construcción del control civil responden entonces a la elección por parte de la ciudadanía argentina de la democracia como régimen político a sostener, y también como estilo de vida.

Esta actualidad, se enmarca en un contexto muy particular de reflexión política por parte de la ciudadanía argentina, que expresa un deseo más profundo de relacionar fuertemente la democracia y la vida de los ciudadanos. En el plano político, las dificultades para percibir los efectos positivos de la democracia en la vida cotidiana han generado un descrédito hacia la política como la capacidad de modificar la realidad, al tiempo que la imagen del Estado como garante y proveedor de la seguridad se desdibuja en el imaginario colectivo. La defensa, en este sentido, no escapa a las limitaciones y condicionamientos que deben afrontar todas las políticas de un Estado en crisis.

A partir de los lineamientos de la Ley de Defensa Nacional, la defensa en Argentina es materia única y diferente de la seguridad interior. Dentro del concepto multidimensional de la seguridad (adoptado regionalmente por la Organización de Estados Americanos en la Declaración de Bridgetown y ratificado posteriormente en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en 2003), la defensa constituye una de esas dimensiones.

Superando los postulados de la antigua “Doctrina de Seguridad Nacional” (que equiparaba ambos conceptos y daba a la defensa la misión de responder a todos los desafíos de seguridad), los países del continente –entre ellos Argentina– han asumido una multidimensionalidad que supone, finalmente, que a diferentes dimensiones corresponden diferentes instrumentos.⁶ El instrumento militar, en este caso, es la herramienta que el Estado posee para proveer y garantizar la defensa nacional.

⁶ Al respecto, Buzan propone cinco dimensiones principales: “La seguridad *militar* concierne a la interrelación de doble nivel que existe entre la ofensiva armada y las capacidades defensivas de los Estados, y las percepciones que los Estados tienen acerca de las intenciones de otros. La seguridad *política* concierne a la estabilidad organizacional de los Estados, sistemas de gobierno, y las ideologías que les dan legitimidad. La seguridad *económica* concierne al acceso a los recursos, finanzas y mercados

En la actualidad de la democracia argentina, la defensa es una más de las políticas públicas. Como tal, debe básicamente considerarse como ejes en su construcción:

- La transparencia de la información y de los actos: la responsabilidad de los actos del Estado se aplica a la defensa de la misma manera que al resto de las políticas. Ello se produce en dos direcciones: de la política de defensa hacia las otras áreas del Estado y, dentro del propio sector defensa, en la relación de información entre la estructura militar y los conductores civiles.
- La relación entre el nivel de gasto y las definiciones políticas: el gasto de la defensa en Argentina no es independiente de las demandas y recursos disponibles. El papel del Ejecutivo es esencial en la determinación del presupuesto, el cual es aprobado por el Parlamento. Así, y en lo que respecta al control civil, las autonomías se relacionan más con los escasos recursos humanos disponibles para la intervención en la formulación y ejecución presupuestaria, que con la resistencia al control.
- El diseño en el marco de una estrategia general del Estado: a diferencia de las épocas en las que la defensa era entendida como todo aquello que se hacía para proveer seguridad (y que por tanto, abarcaba todo), la defensa se proyecta y ejecuta como política sectorial en el contexto de la política general del Estado argentino.

3. Las perspectivas para el futuro

Los últimos veinte años han representado el proceso de una estrecha relación entre defensa y democracia. Se han producido avances notorios en

necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad *social* concierne a la habilidad de las sociedades para reproducir sus patrones tradicionales de idioma, cultura, asociación, e identidad y costumbre nacional y religiosa dentro de condiciones aceptables para su evolución. La seguridad *ambiental* concierne al mantenimiento de la biósfera local y planetaria como el sistema de soporte esencial del cual dependen todas las demás especies humanas. Estos cinco sectores no operan aisladamente unos de otros. Cada uno define un foco dentro de la problemática de la seguridad, y una forma de ordenar las prioridades, pero todos se hallan entrelazados en una fuerte red de conexiones”. BUZAN, Barry. *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*. En *Strategy and Force Planning*. Naval War College Press, Newport, 1996, pág. 87. Los subrayados son propios.

materia de control civil en Argentina, ligados a una transición peculiar respecto del resto de América Latina. La democratización del sector de la defensa es así una característica principal, que presenta desafíos ciertos mirando hacia el futuro.

La construcción institucional para conducir y gerenciar el sector continúa siendo un eje central a desarrollar. La profundización de los avances logrados, y las correspondientes definiciones políticas, necesitan de instituciones que puedan dotar a esta política de un carácter consensuado y permanente. Los actores –Parlamento, Ministerio de Defensa– deben ser objeto de una acción que incluya la capacitación para la gestión permanente y la relación con la sociedad a través de universidades, medios, organizaciones, y partidos políticos. El horizonte debe alentar, en ese sentido, un progresivo pasaje de la personificación a la institucionalización. Este crecimiento supone también la espera de los tiempos necesarios para los cambios culturales que deben soportar la vigencia y realidad democrática. Esta situación no es singular para la Argentina; se extiende en toda la región y representa tal vez uno de los mayores desafíos no sólo para el sector de la defensa, sino para la vitalidad de los regímenes democráticos en la región.

En el plano de la defensa nacional, avanzar en la institucionalidad democrática habla de conducción civil y política, vinculación entre objetivos de defensa, planificación y presupuesto, y reforma de estructuras y prácticas acorde con estas definiciones de objetivos. Algunas de las recomendaciones que se plantean para ello en un futuro inmediato son:

- Alentar debates y estudios acerca de las implicancias del escenario global de seguridad para nuestro país.
- Fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones de defensa. Fundamentalmente, de cuerpos permanentes y con capacidad de incidencia en la política pública.
- Promover una mayor participación de los representantes (Parlamento y partidos políticos) en la dinámica del sector.
- Impulsar una mayor transparencia, referida ésta no sólo a los datos e información disponible, sino principalmente a la necesaria vinculación que debe existir entre objetivos de política y presupuesto.

La construcción de consensos estratégicos en la democracia: apuntes para una política de defensa

Juan Manuel Abal Medina (h)

En su discurso inaugural del *Proyecto de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática* el señor Presidente de la República señaló que en un mundo cambiante, las definiciones centrales de la Defensa Nacional, no son sólo tareas de quienes lucen uniforme sino del conjunto de la sociedad.

Con esta definición, el Presidente ubicó a la Defensa Nacional en el lugar central de la política nacional que los anteriores gobiernos democráticos le habían quitado. Este es el centro de la cuestión porque los sucesivos gobiernos democráticos desde 1983 pareciera ser que se conformaron con la renuncia de las Fuerzas Armadas a ser un actor político.

La subordinación militar a la Constitución y a las autoridades civiles es sin duda una condición central para cualquier Estado moderno pero de ella no se desprende una tarea, una función para la institución militar, y lo cierto es que hasta esta administración las políticas de defensa han ocupado un lugar marginal en las agendas de los gobiernos.

A su vez, como parte del aparato estatal, las Fuerzas Armadas sufrieron durante la década de los 90's un profundo proceso de *desinversión* y desjerarquización que las condenaba a seguir la suerte de otras agencias estatales, llegando incluso a impulsarlas hacia un rol de "policía auxiliar" que todavía se sostiene interesadamente desde algunos espacios de poder internacional.

En síntesis, la tarea actualmente planteada por el poder político es vol-

ver a situar a la defensa nacional en el rango de una política de Estado mediante la construcción de un Plan Estratégico consensuado por el conjunto de la sociedad argentina.

Ahora bien, frente a esta tarea mi trabajo buscará, en primer lugar, señalar algunas de las cuestiones centrales que hacen a la construcción de consensos en sociedades democráticas, para pasar seguidamente al análisis del significado de una política de defensa democrática y concluir con algunas ideas o sugerencias que se derivan de los dos puntos anteriores.

En primer lugar, no hay ningún concepto tan necesario y tan banalizado a su vez en nuestro país como el de *política de Estado*. Dicho término, es utilizado por políticos, funcionarios y académicos, para referirse a una infinidad de temáticas como remedio mágico para salir de todos los males argentinos.

Es necesario, por lo tanto, partir de qué es y qué no es una política de Estado en un gobierno democrático.

Las democracias contemporáneas se asientan sobre una serie de valores y estructuras sociales que definimos como la sociedad plural que hacen referencia a que nuestros ordenamientos societales están constituidos por grupos colectivos e individuos que tienen distintos intereses, valores y creencias.

Estas diferencias no son el producto ni de un engaño malévolo provocado por un enemigo externo ni un problema de mala agregación de las voluntades individuales sino el funcionamiento normal y cotidiano de todas las sociedades modernas.

En ellas no existe algo así como el bien común, un algo que nos conenga automáticamente a todos por igual, pobres y ricos, deudores y acreedores, comerciantes e industriales, etc.

Muchas veces habrán escuchado frases del sentido común como “Yo no sé porqué los políticos no se dejan de pelear y se juntan para sacar el país adelante”. Estas ideas no por comunes dejan de ser profundamente erróneas. En nuestras sociedades complejas y diversas tal “adelante” no existe, no es algo que esté ahí y que sólo la maldad o la incapacidad de los políticos impide alcanzar.

Por ello, definir una política de Estado lamentablemente no consiste en una cuestión de enunciación voluntarista, de “vamos para allá”, sino que es un producto específico que se construye consensuando los intereses, valores y creencias individuales o grupales.

Definir una política de Estado en una sociedad moderna es construir

un objetivo común que supere, pero nunca elimine, los intereses parciales. No se traza de una vez y para siempre sino que se reelabora cotidianamente adecuándose a los requerimientos cambiantes de la sociedad. Y esta es precisamente la lógica del sistema democrático en el que decimos que los temas nunca se resuelven sino que se le pone momentáneamente término a su discusión.

Las políticas públicas en las democracias son, por ello, siempre contingentes, cambiantes y sujetas a la propia dinámica de la política. Esto constituye el riesgo y la necesidad de construir estos grandes consensos que llamamos políticas de Estado, acuerdos entre los actores que permitan que determinadas políticas vayan más allá de una administración, continuándose en el tiempo.

Un buen ejemplo de esto lo constituye la conocida historia de la industria del acero en Gran Bretaña desde la Segunda Guerra Mundial: ganaba el Partido Laborista y lo primero que hacía era estatizarla, ganaba el Conservador y la privatizaba y así sucesivamente, generando caos, incertidumbre y una pérdida de eficiencia global que pagaron todos los ingleses.

Este es el riesgo de no construir esos grandes consensos nacionales. Cuánto hubiéramos ganado los argentinos, por ejemplo, si en vez de pasar de nuestro modelo estatista histórico a la privatización extrema de los noventa hubiésemos discutido y acordado temas, áreas y grados, acompañados de sus respectivas regulaciones.

Definir políticas de Estado de esta manera puede parecer lento y engorroso, es cierto, pero en el mediano largo plazo es el único camino para asegurar que una política se continúe en el tiempo.

Y considerando los breves plazos de la democracia con posibles cambios cada dos, cuatro o a lo sumo ocho años, hay una serie de políticas, entre ellas sin duda la de defensa nacional, que no pueden construirse sino como política de Estado mediante el acuerdo y el consenso de todos los actores involucrados.

El *decisionismo* puede parecer muy atrayente en lo inmediato, sin embargo es enormemente ineficiente en el largo plazo. Que un gobierno enuncie su propia política como *de Estado*, pero sin haberla discutido y consensuado con nadie más que consigo mismo, hace que dicha política se cambie totalmente en el próximo período, volviendo así a empezar de nuevo. Lo que es propio de nuestro país.

Pero entender este carácter *consensual* de las políticas de Estado no basta para llevarlas adelante, hace falta un segundo componente tan o más

importante que el primero y que consiste en la aparente obviedad de que hace falta una voluntad estatal para llevar adelante estos consensos.

Si no existe un actor con la decisión de transformar colectivamente la realidad, las políticas de Estado carecen de sentido, éstas no se formulan para mantener el *status quo* existente sino para transformarlo en nombre de una voluntad colectiva, una nación, una patria que merece ser construida.

En los mercados, en los simples conjuntos de individuos, no hay espacio para la construcción de intereses y valores comunes. En ellos, la política se convierte en la simple lucha de todos contra todos, en la ley de la selva.

Este fue el gran elemento faltante en nuestra realidad política desde la restauración de la democracia, la ausencia de una voluntad manifiesta por parte de la elite política para transformar la realidad. Así, la mayoría de nuestra dirigencia política renunció a pelear por ampliar los límites que la crisis del Estado y la globalización le ponían a su propio accionar, aceptándolos, cosificándolos y volviéndolos indiscutibles.

Pocos años después de la restauración democrática fue construyéndose desde la política un discurso, llamado posibilista, que terminaba legitimando su propia imposibilidad de realizar acciones capaces de transformar la realidad.

Este discurso también anatemizaba a aquellos que aún sostenían las posibilidades de la acción política con rótulos de “quedados en el pasado” o “no conocedores de cómo es/funciona el mundo” para justificar su propia inacción.

En el mejor de los casos esta renuncia obedeció a erróneas pero sinceras creencias en el discurso único del neoliberalismo. Pero, a su vez, también funcionó maravillosamente para aquellos que utilizaron esa creencia para evitar enfrentar siquiera mínimamente a los factores de poder. Se completó así el discurso posibilista de la gobernabilidad que comprendió a la acción de gobierno como la convivencia armónica con los grupos de poder establecidos, respetando sus intereses y obteniendo con ello suculentas ventajas personales.

Esta búsqueda permanente de acuerdo con los sectores de poder no se reducía a los grandes poderes mundiales (el Fondo Monetario Internacional o los Estados Unidos, como sostenían ingenuamente ciertos discursos de la izquierda vernácula) sino que se ampliaba a toda la esfera social, desde la Policía de la Provincia de Buenos Aires hasta las empresas proveedoras del Estado, pasando por todo un universo de micromafias que se enquistaban en la sociedad argentina.

Así, la renuncia a la voluntad de la política terminó convirtiendo a la tarea de los gobernantes en su misma negación. El traumático final del modelo de la convertibilidad a principios del 2002 y su lenta agonía durante la última etapa de la administración de Menem y toda la gestión de De La Rúa explicitan con claridad los límites que la política se había puesto a sí misma.

La conciencia sobre el agotamiento del sistema de convertibilidad, ya sea por la inconsistencia de las políticas fiscales o la sobrevaluación de la moneda, no llevó a que desde la política se impulsaran o bien salidas ordenadas del modelo o se adoptaran políticas complementarias que proveyeran algún seguro contra los peores escenarios posibles. La opción elegida cada vez que la convertibilidad estuvo en discusión fue la misma; aumentar los costos de la salida. Así, se construyó un escenario de fuga permanente hacia adelante que intentó escapar de los problemas del presente maximizando los problemas que traería la salida del modelo en el futuro.

Las respuestas que los actores políticos daban a las recomendaciones de salida del modelo, generalmente sostenidas por analistas económicos extranjeros, eran siempre las mismas: es políticamente imposible, dando cuenta de su incapacidad para pensar siquiera en enfrentar los problemas que traería una salida ordenada del sistema. En síntesis, la política se veía incapaz de variar siquiera el tipo de cambio.

La política del presidente Kirchner, erróneamente caracterizada como hegemónica, es en realidad la ruptura con el consenso de impotencia de la política que se construyó los últimos veinte años en nuestro país.

El presidente Kirchner, mediante lo que es popularmente conocido como *estilo K*, construyó poder desde el cuestionamiento explícito a estos límites que los políticos argentinos se habían impuesto a sí mismos. La política de derechos humanos, el enfrentamiento con las empresas privatizadas o la posición adoptada frente a los organismos financieros internacionales son claros ejemplos de una recuperación de la voluntad política que sorprende y enamora a una sociedad harta del discurso del imposibilismo de losnoventa.

Y es precisamente esta recuperación de la voluntad política la que nos permite hoy pensar en construir políticas de Estado específicas en ámbitos que, como el de defensa nacional, habían quedado olvidados por años.

Ahora bien: ¿sobre qué bases podemos pensar tal política de Estado en el marco democrático?

En primer lugar “proveer a la defensa común”, tal como señala nuestra

Constitución Nacional se constituye en una actividad indelegable del Estado. La defensa nacional es una política que provee un bien público “la seguridad de los intereses de la nación” que es en esencia monopólica y central a la misma definición del Estado.

Segundo, la defensa es una actividad que involucra al conjunto de la sociedad más allá del rol de conducción que le cabe al PEN y la tarea central que corresponde a las FF.AA. Por lo tanto sus principios fundamentales deben estar política y socialmente legitimados.

Tercero, la finalidad principal de las políticas de defensa, tal como establece la Ley de Defensa Nacional, debe ser la preservación de la soberanía y la independencia nacional, de la integridad territorial, de la autodeterminación, la vida y la libertad de sus habitantes y de los recursos de la Nación.

Cuarto, evadir la tentación facilista de recurrir a las Fuerzas Armadas para tareas vinculadas a la seguridad interior (“policialización”). No sólo por la dramática historia vivida por nuestro país sino también por la evidente inutilidad práctica de tales decisiones.

Quinto, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político surgido por el proceso democrático es el punto de partida para que la defensa nacional se encuadre en los parámetros de este tipo de régimen político. La necesidad de un control civil objetivo y subjetivo sobre las estructuras castrenses es una condición necesaria a todo Estado de derecho basado en los principios democráticos.

Sexto, dado que tanto la política de defensa como la política exterior de la Nación comparten los objetivos de contribuir a garantizar los intereses vitales del país interactuando con actores externos es imprescindible que ambas sean construidas en común, profundizando las relaciones cooperativas con los países del MERCOSUR, la comunidad sudamericana y todos los países democráticos del planeta.

Séptimo, por ser el compromiso con el mantenimiento de la paz mundial un objetivo explícito de nuestro país, es importante que nuestras Fuerzas Armadas continúen participando activamente de las operaciones de mantenimiento de la paz en la que han demostrado una performance sobresaliente. Especialmente en aquellas que representen un esfuerzo regional en la construcción de un mundo más multipolar bajo el marco dado por las Naciones Unidas.

Ahora bien, discutiendo sobre estos ejes, ¿qué interrogantes podrían plantearse para la implementación de una política de Estado como la que estamos sugiriendo?

En primer lugar, la necesidad de pensar una nueva generación de reformas militares pensadas en el mismo sentido que el resto de las políticas públicas (salud, educación, etc.). Es decir, diseñadas, implementadas y evaluadas con los mismos criterios de eficacia y eficiencia. Recordemos, como señalamos antes, que el proceso de reformas estructurales desarrollado la década pasada no fue más que un continuo recorte presupuestario.

Estas reformas deberían incrementar la profesionalidad de sus cuadros así como la modernización de su equipamiento. Para ello debería desarrollarse una serie de cambios en el sentido señalado por los aportes de los Foros regionales de Rosario y Corrientes en términos de la articulación del sistema educativo militar con el sistema nacional de educación superior y de la modernización de la ejecución presupuestaria.

En este sentido, debería constituirse una elite burocrática civil capacitada en los temas de la defensa como existe en relación a la política exterior y a la economía. Es decir, avanzar decididamente hacia el fortalecimiento institucional del Ministerio de Defensa.

En segundo lugar, habría que impulsar decididamente la conjuntes para que deje de ser sólo un “discurso correcto” y se transforme en una vigorosa política institucional. Desarrollándose no sólo en lo que hace a la mayor eficiencia de las capacidades logísticas, educativas y de servicios, sino también en cuanto a la conducción de las operaciones militares. Para ello, es necesario reforzar las capacidades del Estado Mayor Conjunto, tanto como organismo de asesoramiento especializado del Ministerio de Defensa como en su rol directo de la acción conjunta de las Fuerzas Armadas.

Tercero, si bien los avances en este sentido han sido importantes los últimos años, ¿no debería acelerarse la constitución de un Sistema Regional de Defensa que no sólo dé muestras de nuestro compromiso inequívoco con la paz en la región sino también permita repensar los desactualizados tratados de defensa existentes (TIAR, por ejemplo)?

Cuarto, dado el punto anterior y las leyes existentes, ¿no debería redefinirse el despliegue territorial de las Fuerzas, especialmente el del Ejército?

Finalmente, y recordando las recientes decisiones del gobierno de Brasil, creo que también deberían reconstruirse las capacidades industriales del sector de la defensa, para convertirlas en el instrumento del desarrollo económico que nuestro país necesita imperiosamente.

Hacia un modelo de defensa nacional en espacios de integración

Luis Tibiletti

Introducción

Los cambios operados en el sistema internacional, regional y nacional nos desafían a pensar modelos de defensa adecuados a la nueva realidad. La aparición de fenómenos transnacionales generó el caldo de cultivo para comenzar a hablar de la necesidad de conformación de entidades más amplias que los Estados para hacer frente a los nuevos desafíos que la realidad impone.

Si bien, generalmente los espacios de integración se asocian a fenómenos económicos y comerciales, lo cierto es que no necesariamente se limitan a esas dimensiones. A principios de los años noventa y teniendo en cuenta el incremento de las relaciones interdependientes, apareció la noción de seguridad estratégica regional¹.

Tal como lo esgrime el realismo clásico, todo Estado-nación persigue su supervivencia, en los últimos años sumamos a ese principio el valor de la paz. Así, la seguridad estratégica regional, posiciona a la defensa nacional como prima de seguro para esa supervivencia en paz.

Estos sistemas están constituidos por un conjunto de países, que en la conciencia de la existencia de intereses compartidos, armonizan sus políticas de defensa en virtud de proteger esos intereses comunes por medio de estrategias de confluencia militar.

La aparición del concepto fue acompañado de la creencia de que el

¹ Donadio, Marcela, Druetta, Gustavo y Tibiletti, Luis. Los nuevos conceptos de Seguridad Estratégica Regional. *Revista SER en el 2000*. Bs. As, 1993, Nro. 1.

momento histórico hacía factible pensar en la constitución de un sistema de seguridad estratégica regional en el Cono Sur bajo ciertas condiciones:

1. Abandonar los antiguos conceptos de seguridad como alianzas o sistemas colectivos de defensa y dar paso a los nuevos conceptos.
2. No abandonar la perspectiva regional, articulando el esfuerzo del Cono Sur con los de otras regiones en el seno de la OEA.
3. No asumir una actitud confrontativa ante todas las iniciativas de seguridad que pueda plantear la potencia hemisférica.
4. Trabajar en forma mancomunada cancillerías, ministerios de defensa, estados mayores y parlamentos.
5. Hacer uso de las medidas de confianza mutua.

Breve reseña de los modelos de defensa nacional de la historia sudamericana

Claramente, los modelos de defensa nacional en Sudamérica, han sido, a lo largo de los casi dos siglos de historia independiente, mucho más homogéneos que diferenciales en nuestro subcontinente.

Sin embargo, esto que constituye de hecho un aspecto positivo para una evolución, como la que este trabajo se plantea, debe ser visto también en su costado preocupante. Me refiero a que, en realidad, esa similitud fue impuesta mucho más por imitación acrítica de modelos foráneos que por las propias necesidades del momento histórico estratégico de cada uno de nuestros países.

Quizás sólo en la etapa inicial de las luchas por la independencia la influencia del naciente modelo napoleónico de la guerra de masas fue mitigada por las características locales que cada una de las guerras de la independencia tuvo y de allí algunos rasgos diferenciales que se pueden observar ya perfilados para mediados del siglo XIX cuando comienzan a normalizarse las etapas anárquicas post independentistas.

Distinta es la situación entre fines del siglo XIX y principios del XX donde la influencia expandida del modelo francés o el prusiano prácticamente llevaron a la construcción de instrumentos militares de muy similares características. A su vez, estos se insertaban en concepciones estratégicas fuertemente ligadas a la etapa de definición de los límites que los Estados modernizadores de esa época pretendían fijar definitivamente resolviendo por vía de las armas las indefiniciones coloniales. Esto acompañó el proceso de transformación hacia el concepto de nación en armas como

eje del pensamiento estratégico que perduró durante la primera mitad del siglo XX.

En el Cono Sur, además, el proceso de inmigración masivo llevó a que la defensa nacional incluyese necesariamente la tarea nacionalizadora de las corrientes migratorias por lo cual el proceso de identificación nacional por la diferenciación negativa con el vecino tuvo su influencia en la lógica de las hipótesis de guerra cruzada.

El fin de la Segunda Guerra Mundial y la aparición de la hegemonía de los Estados Unidos en las Américas sumado a la Guerra Fría volvieron a trastocar el pensamiento estratégico. Sin eliminar el concepto de nación en armas y las hipótesis de guerra cruzada con los ejes geopolíticos Río de Janeiro-Santiago de Chile vs. Buenos Aires-Lima, se volcó esencialmente hacia la guerra revolucionaria y la función de control social de las Fuerzas Armadas en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Quizás este fue uno de los momentos en que esas características de homogeneidad se volvieron superlativas, sólo con el matiz de una Doctrina de Seguridad Nacional de derechas conservadoras en el Cono Sur y de izquierdas reformistas en el mundo andino.

Los amagues de conflictos bélicos en el Cono Sur entre Argentina-Brasil por la disputa del control de las aguas de la Cuenca del Plata y entre Argentina y Chile por el Canal de Beagle y las islas adyacentes, o entre Perú y Ecuador por la recurrente disputa limítrofe –entre otras– se continuaban en el medio de la más amplia cooperación de los mismos gobiernos en el marco del Plan Cóndor para eliminar a los opositores políticos en función de las misiones asignadas por los Estados Unidos a los ejércitos latinoamericanos.

La situación actual de los modelos de defensa en la región conosureña

Sin duda, la recuperación de las democracias que comienza a partir de los ochenta, así como la derrota en la Guerra del Atlántico Sur, constituyeron los avivadores para la activación de la rediscusión de los modelos de defensa para la nueva realidad.

Sin embargo, esta discusión debió hacerse con terribles limitaciones. Esas limitaciones estaban dadas por lo que significa, en un estilo de vida democrático, acordar transformaciones radicales como es un cambio de pensamiento estratégico sin contar ni con el interés ni el más mínimo

expertise de las clases dirigentes para hacerlo ya que, históricamente en la región, la defensa era un coto cerrado para los propios hombres de armas.

Varios factores desdibujaron el marco para pensar nuevos modelos de defensa, derivando en la indefinición. Entre ellos, se puede mencionar:

1. Las experiencias autoritarias habían extinguido la existencia de centros de pensamiento estratégico.
2. El interés de la ciudadanía en el debate de lo público también estaba menguado por las dictaduras.
3. Las terribles herencias de las violaciones de los derechos humanos en las dictaduras había generado una enorme brecha entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil.
4. La carencia de interés motivado por la posibilidad de guerras en el marco de lo que Kacowitz² llama “La larga paz sudamericana”.

Integración y seguridad cooperativa. Las comunidades pluralistas de seguridad

No pasó lo mismo en el marco de algunos intentos de reformulación del pensamiento estratégico y en esto Argentina tuvo un liderazgo significativo. La asunción de las ideas de la seguridad cooperativa por parte de un conjunto de líderes civiles y militares de nuestro país impactó muy fuertemente en la subregión inicialmente y luego se empezó a expandir al mundo andino.

El abandono de las concepciones clásicas, como el equilibrio de poder, generó el espacio para la recepción de concepciones nuevas como es el caso de la seguridad cooperativa.

La seguridad cooperativa está asentada sobre una base preventiva. Con el objetivo de proteger la seguridad conjunta de los Estados participantes busca reducir las posibilidades y alcance de las agresiones internacionales. La cooperación se manifiesta y se alimenta a través de los flujos de información, la aplicación de medidas de confianza mutua y la disuasión entendida ya no en términos de acumulación de medios y el secretismo³.

² Kacowicz, Arie. *La larga paz sudamericana: 1883-1995*. Documento de investigación Nro. 203, FLACSO Argentina, Bs. As., 1996.

³ Donadio, Marcela y Tibiletti, Luis. El concepto de Balance Estratégico y la Seguridad Regional en el Cono Sur. En *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*. FLACSO, Santiago de Chile, Octubre 1995.

El concepto de comunidad pluralista de seguridad⁴, concepto inicialmente trabajado por Karl Deutsch, estableció similitudes y diferencias entre el mismo y los procesos de integración. Este teórico consideró que todo sistema implica, por propia definición, un cierto grado de interdependencia entre sus unidades constitutivas. El resultado, en todos los casos, es una “comunidad política”, es decir un “conjunto de actores políticos cuya interdependencia es suficiente para que uno pueda producir una diferencia en las conductas y decisiones relevantes de los otros”.

Por su parte, el citado fenómeno de la interdependencia puede adoptar una forma de “integración”, “un tipo de relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y conjuntamente producen propiedades del sistema que por separado no pueden producir”. La integración, desde este punto de vista, no es una situación estática sino un proceso, que se diferencia de la idea de comunidad política en dos aspectos: tiene objetivos cooperativos y responde necesariamente a la voluntad de las partes. Mientras toda integración implica una comunidad política, ésta no refleja necesariamente una integración.

Para Deutsch, el objetivo primario de toda integración entre dos o más Estados en una comunidad política es mantener la paz. Sólo cuando se satisface este objetivo puede pensarse en otros, como el incremento de las capacidades de los Estados (medible a través de indicadores socioeconómicos); el desarrollo conjunto de alguna tarea específica (observable a través de la constitución de instituciones y programas de trabajo *ad hoc*, y la asignación de recursos a los mismos); y la generación de nuevas identidades (detectable tanto en la creación y empleo de símbolos comunes, como en la evolución de la opinión pública y de las élites, respecto a la transferencia de atribuciones soberanas y a compartir ganancias y costos con otros Estados).

Como dice Deutsch, las comunidades pluralistas de seguridad están compuestas por un conjunto de Estados de una misma región, que no pierden su calidad de soberanos pero que existe entre ellos suficiente dependencia, flujos de comunicación y capacidad para generar acuerdos. De esta manera, en el seno de estas comunidades, está garantizado el arreglo pacífico de las controversias entre Estados y la baja probabilidad de recurrir a la guerra. En síntesis, las comunidades pluralistas para la seguri-

⁴ Deutsch, Karl. *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. Paidós, 1971.

dad entre países tienen como característica la soberanía plural, gran relevancia mutua y pocas posibilidades de conflictos violentos entre los participantes, debido a la ausencia de preparación militar para hostilidades mutuas.

Un estadio superador al ploteo de Karl Deutsch, podríamos encontrarlo en las propuestas de Ullrich Beck. Este autor ya no refiere a las clásicas amenazas interestatales –como en el caso de las comunidades pluralistas de seguridad– sino a la lógica de la sociedad de riesgo⁵. Es decir, sería un salto cualitativo en términos de cooperación en seguridad adaptado a la realidad del escenario estratégico internacional.

Claves para el rediseño de un modelo de defensa en la subregión y sus correspondientes capacidades militares

Luego de haber explicado sucintamente las transformaciones que sufrió la región en materia de seguridad, así como las nuevas conceptualizaciones que vinculan la seguridad a espacios más amplios que el estatal, quisiera exponer cuales son, a mi criterio, las bases políticas sobre las que se debería reformular el modelo de defensa y el diseño de las nuevas capacidades militares:

1. Constituye un objetivo político reconocible como política de Estado la construcción de un espacio de paz y estabilidad en la subregión del Cono Sur de América y su proyección a una zona de paz sudamericana. Este objetivo pretende poner en valor frente a los altos grados de confrontación existentes en otras zonas de los llamados países emergentes a la característica histórica de nuestro espacio como de los más pacificados del mundo en términos interestatales.
2. Este objetivo, requiere de la adopción de una actitud estratégica que lo ponga en acto como efecto demostración sobre los demás vecinos y atendiendo, además, a la intención de mantener un liderazgo conceptual adquirido como consecuencia de la mayor velocidad en acomodar las relaciones civiles militares que tuvo nuestro modelo de transición por ruptura. De allí, la segunda base política consistente en la necesidad de sostener una actitud estratégica basada en la suficiencia defensiva adaptada a nuestras características geoestratégicas, abandonando los

⁵ Beck, Ulrich. *¿Qué es la Globalización?* Barcelona, Paidós, 1998.

conceptos de disuasión –sean estos nucleares o convencionales– y rechazando para nuestra región los nuevos de la “persuasión” –sean estos en versión de los neoconservadores norteamericanos o matizada de los franceses.

3. De lo señalado en los puntos 1 y 2 surge la necesidad de construir un instrumento militar con la actitud y aptitud para participar en la construcción de este escenario mediante una creciente capacidad de interoperatividad con las demás capacidades militares de los vecinos subregionales.
4. La Argentina continuará promoviendo el fortalecimiento y creciente rol de todos los organismos y regímenes de seguridad internacional en los planos internacionales, regionales y subregionales entendiendo que la promoción y defensa del multilateralismo y la legalidad internacional hacen intrínsecamente al interés nacional. De esto se deriva el objetivo de que el instrumento militar tiene como misión principal (al estilo Canadá) estar en actitud y aptitud de participar en operaciones vinculadas a dichos organismos, lo que orientará su diseño.
5. De los objetivos políticos señalados, se derivan entonces dos misiones principales para el instrumento militar que son las que primaran sobre cualquier otro tipo de consideración, vinculada a otras misiones subsidiarias. Estas sólo podrán derivarse de las capacidades adquiridas para la misión principal y en ningún caso serán *per se* generadoras de nuevas capacidades.
6. Todo lo señalado en los cinco puntos anteriores debe realizarse sin ninguna previsión de incremento significativo del porcentaje de participación del presupuesto de defensa en el PBI, con excepción de aquellos programas de obtención de medios para la defensa que generen puestos de trabajo. Esta premisa debe ser mantenida por los próximos diez años, período en el que se aprecia podrá retornar la sociedad argentina a los índices de pobreza menos pronunciados.
7. Constituye un objetivo político en el área, la promoción de una clara comunidad valórica entre los miembros de las Fuerzas Armadas y la sociedad a la cual sirven. Por lo tanto, se deberán incrementar los esfuerzos realizados a fin de que la mayor parte del proceso de formación de los hombres de las Fuerzas Armadas a lo largo de la carrera, se lleven a cabo utilizando las capacidades de los sistemas educativos nacionales y provinciales compartiendo la formación en los ámbitos naturales con los restantes ciudadanos.

8. Con el mismo objetivo, se deberá diseñar un sistema de movilización y reservas altamente dinámicas que procure la participación de los ciudadanos por períodos breve y reiterados dentro del sistema de defensa evitando que afecte a los sectores de menores recursos sino que, por el contrario, apunte particularmente a los sectores de ingresos medio y altos.
9. Se consideran como vigentes todos los objetivos fijados para el instrumento militar en la Ley 24948 que no se opongan a los puntos 1 al 7, tales como los referidos al fortalecimiento del órgano central de la defensa—incluyendo la participación de militares en actividad en dicho ministerio como asesores del decisor político— el rol prioritario a asignar al Estado Mayor Conjunto avanzando hacia el carácter de decisor, la concentración de unidades operativas y la utilización conjunta de capacidades logísticas, la reducción de unidades no operativas y la transferencia a otros órganos del Estado de funciones asignadas por ley que distraigan de las misiones principales.
10. La creación de conocimiento constituye una prioridad política nacional por lo que deberá atravesar no sólo los esfuerzos en materia específica de ciencia y tecnología, investigación y desarrollo, sino todo el proceso de formación a lo largo de la carrera del personal militar fomentando la innovación y la creatividad.

Transparencia del presupuesto de defensa en la Argentina*

Inés Rodríguez de Slepzuk

Gustavo Sibilla

Julio Vara

Enmarcadas en un inconcluso proceso de reforma institucional, muchas de las políticas públicas de los últimos tiempos han estado orientadas al restablecimiento de la confianza mediante medidas que apuntaran a una mayor transparencia y participación en el diseño e implementación de las mismas, con el objetivo de lograr resultados/productos de mayor calidad y eficiencia. En este contexto resalta la cuestión relativa a la transparencia de las políticas públicas.

En Argentina hubo avances en materia de mecanismos de información pública, destacándose especialmente la proliferación de portales gubernamentales en Internet. Si bien el progreso en este plano ha sido concreto no debe omitirse que la calidad de la información publicada en los mismos aún dista de ser homogénea, así como tampoco debe dejarse de lado su estrechez como canal masivo.¹

* Esta presentación está basada en la investigación *El presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, realizada por RESDAL, cuyo informe completo se encuentra en <http://www.resdal.org.ar/libro-guia-presu.html>

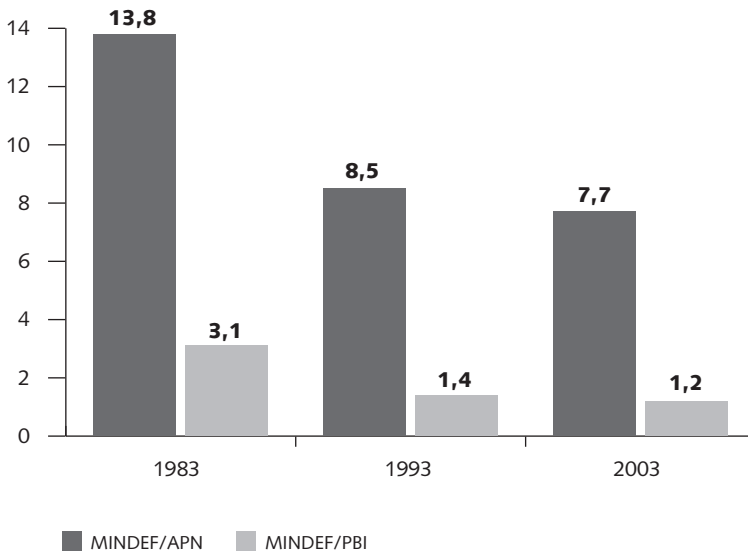
¹ De acuerdo a datos del año 2000 del Programa de la Sociedad de la Información de la Secretaría de Comunicaciones sólo el 9% de la población tiene acceso a Internet. El perfil del usuario medio es de una edad promedio de 29 años, de sexo masculino (71,5%), de estudios universitarios (71,3%), de nivel socio-económico C1/C2 (94,3%), residentes en el Área Metropolitana Buenos Aires (68%), llevan un promedio de 5 años utilizando computadoras y utilizan Internet desde hace menos de dos años (63%).

En cuanto a la transparencia de la política de defensa los últimos años han sido testigos de avances concretos, constituyendo hitos la publicación del Libro Blanco de la Defensa (1999), la Revisión de la Defensa (2001) y la actual Agenda Democrática, que a diferencia de las anteriores se ha caracterizado, además, por constituir una experiencia participativa.

Un encuadre histórico y cultural de la política de defensa no puede omitir destacar, por su relevancia, los procesos de redemocratización, de distensión regional (con Brasil y Chile) ni las crisis económicas de los años 1989 y 2001. Estos procesos propiciaron la formulación de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 (cuyas pautas políticas son la conjuntas operativa y el enfoque subregional) a la vez que dificultaron su implementación (la ley pautaba un incremento presupuestario de 3% anual en el quinquenio 1998-2003, de imposible concreción dada la crisis fiscal).

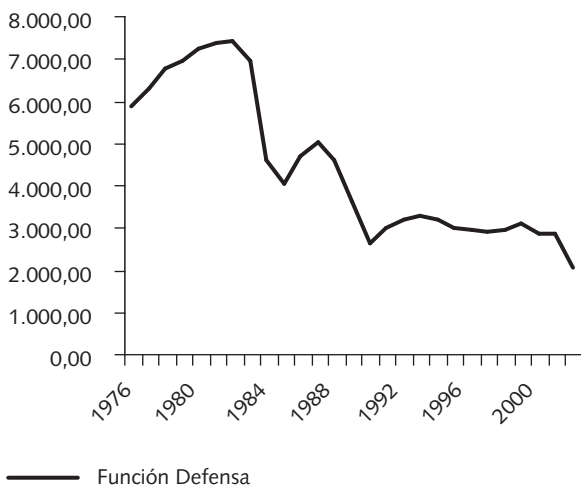
Así es que el gasto en la jurisdicción defensa con relación al gasto público total y al PBI ha disminuido, progresivamente, un 50% entre 1983 y el 2003.

Gráfico I. Gasto de la jurisdicción defensa en relación al gasto público nacional total y al PBI



La evolución del gasto en la función defensa muestra que las erogaciones se han mantenido prácticamente constantes desde 1991 hasta 2001-2002, año en que comienzan a disminuir nuevamente producto de la crisis.

Gasto en función defensa (en miles de pesos de 2002)

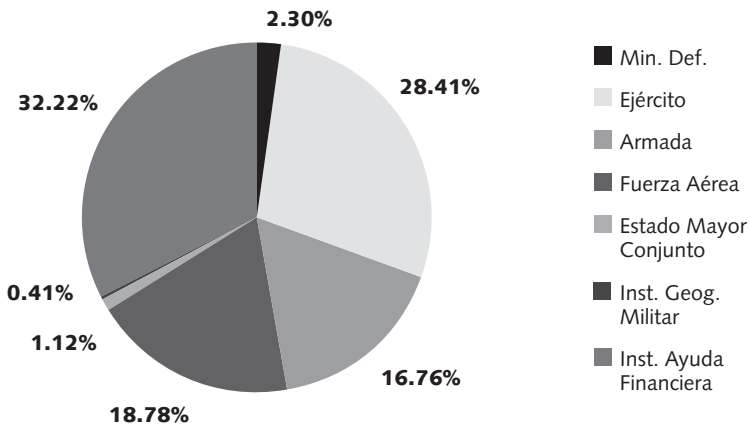


Son fundamentalmente tres los criterios a través de los cuales se clasifican y exponen las transacciones que financian el presupuesto nacional y transitivamente el presupuesto de defensa: 1) Aquel que es válido para todas las transacciones y engloba las llamadas clasificación institucional, económica y por tipo de moneda, 2) aquel centrado en los recursos públicos y 3) el que se basa en los gastos públicos (por ubicación geográfica, por objeto, por su carácter económico, por finalidades y funciones, por categorías programáticas, por fuentes de financiamiento).

Para comprender cabalmente cómo se planifica y ejecuta el gasto en defensa es fundamental responderse a una serie de preguntas básicas como ser: ¿Quién gasta? ¿En qué se gasta? ¿Para qué se gasta? ¿Qué se produce? Y, consecuentemente, observar las clasificaciones que responden a estas preguntas.

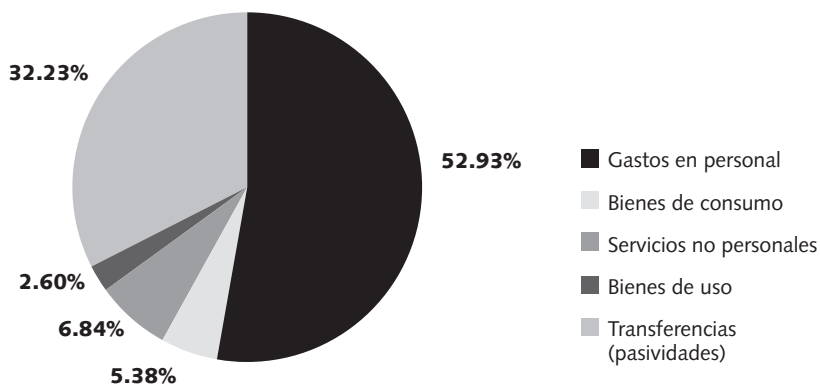
Es así que desagregando los datos institucionalmente, puede verse que quien más gasta en términos absolutos es el Instituto de Ayuda Financiera, seguido por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada como órganos mayores. Los gastos del Ministerio, del Estado Mayor Conjunto y del Instituto Geográfico Militar, son mucho menores en relación.

Cuadro I. Clasificación institucional del gasto en defensa



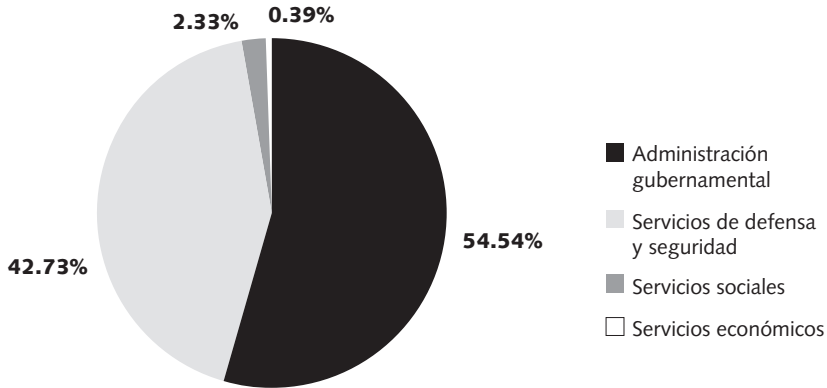
Nota: Elaboración propia en base a datos de la media de gastos ejecutados en el periodo 1998-2003

En cuanto a la pregunta en qué se gasta, puede notarse que más de la mitad del presupuesto se destina a remuneración del personal, mientras que las transferencias (básicamente retiros) ocupan el segundo lugar, representando un poco más del 30% del total. De esta forma, más del 80% de los recursos son asignados a cubrir el costo del componente humano de la jurisdicción (activo y pasivo) configurando una situación de atrofia operativa.

Cuadro II. Clasificación por objeto del gasto en defensa

Nota: Elaboración propia en base a datos de la media de gastos ejecutados en el periodo 1998-2003

En cuanto a la finalidad del gasto en defensa, son los servicios de defensa y seguridad, que incluyen tanto defensa como inteligencia, los que insumen más de la mitad del presupuesto. Los servicios sociales (salud, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica) representan, por su parte, casi el 43%. También se gasta en la administración gubernamental y, en mucha menor cuantía, en servicios económicos como lo es el transporte y en servicios de deuda.

Cuadro III. Clasificación por finalidad del gasto en defensa

Nota: Elaboración propia en base a datos de la media de gastos ejecutados en el periodo 1998-2003

La clasificación programática del gasto en defensa permite analizar qué es lo que produce cada fuerza y demás órganos constitutivos del sistema. Además de los programas de Capacidad Operacional, de Asistencia Sanitaria y de Formación y Capacitación de cada Fuerza, entre los productos de la Armada se encuentra la Hidrografía Naval, y entre los de la Fuerza Aérea, se encuentran la Actividad Central, el Transporte Aéreo de Fomento y el apoyo a la Actividad Aérea Nacional. Si a estos productos se suman los Programas de Planeamiento Militar Conjunto y de las Fuerzas de Paz del Estado Mayor Conjunto, y los Programas del Ministerio de Defensa, de Desarrollo Tecnológico para la Defensa, de Desarrollo del Plan Antártico, de atención al Estado de Emergencia por Inundaciones y otras categorías presupuestarias, el gasto promedio de la administración central en los años 1999-2003 asciende a \$2,408,923, lo que representa el 67.28% del total. Las instituciones de Seguridad Social gastan en sus programas el 32.33%, y el pequeño margen restante corresponde a los gastos de los organismos descentralizados.

En Argentina se define oficialmente a la Transparencia Presupuestaria como la concreción de la obligación del administrador público o manda-

tario de rendir cuentas de su gestión ante su mandante (el ciudadano), ofreciendo elementos que permitan juzgar su conducta de manera tal que se comprenda sin duda ni ambigüedad.

A continuación se resumen sucinta y esquemáticamente las etapas del ciclo presupuestario nacional. La primera etapa (formulación) transcurre desde marzo a septiembre y en ella las jurisdicciones y entidades, en articulación coordinada con la Secretaria de Hacienda y la Jefatura de Gabinete de Ministros, formulan el presupuesto a ejecutarse el año siguiente. El 15 de septiembre corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros presentar el proyecto de ley de presupuesto ante el Congreso Nacional, el cual deberá ser analizado y eventualmente reformado hasta el 31 de diciembre. En caso que el Congreso no aprobare la propuesta del Poder Ejecutivo automáticamente se prorroga el último presupuesto aprobado adicionando algunos compromisos asumidos. La etapa de ejecución se desenvuelve de enero a diciembre siguiendo pautas periódicas (mensuales y trimestrales) de compromiso, devengado y pago suministradas por la Secretaria de Hacienda, la cual para su determinación atiende la evolución de la recaudación. Tanto durante, como una vez ejecutado el presupuesto, los Poderes Ejecutivo y Legislativo por medio de sus órganos de control (externas e internas) realizan una continua labor de control y evaluación.

Para formular su presupuesto las Fuerzas Armadas envían al Ministerio de Defensa hasta el 30 de mayo de cada año distintas versiones (mínima, intermedia y máxima) de presupuestos propios.² En esta instancia, los presupuestos reciben el nombre de “preliminar” porque aún se desconoce cual será la magnitud de recursos con que se podrá contar el año entrante. Las 3 versiones de presupuesto preliminar mencionadas aun denominado preliminar al Ministerio de Defensa, el cual es formulado en base a las orientaciones operativas emanadas del documento secreto denominado Directiva Estratégica Militar (DEMIL), así como otros específicos de planeamiento. El 4 de julio, la Secretaría de Hacienda comunica al Ministerio de Defensa el volumen y distribución del llamado “techo presupuestario”, el cual constituye el límite máximo que se debe considerar para la formulación del propio anteproyecto. El Ministerio de Defensa transmite los techos pertinentes a cada fuerza y órgano y estas deben realizar las modi-

² Esta y otras fechas enunciadas responden a un cronograma elaborado a principios de año por la Oficina Nacional de Presupuesto, por ende, están sujetas a periódica revisión.

ficaciones pertinentes y reenviar su anteproyecto al Ministerio el 20 de julio. Como se desprende de lo anterior, el Ministerio de Defensa cuenta con sólo 10 días para revisar estas propuestas, sugerir modificaciones acorde a la política gubernamental definida a ese nivel y finalmente enviar el anteproyecto consolidado al Ministerio de Economía. Este proceso es central en la medida que constituye la instancia donde debe producirse la adecuación de la operatoria militar a los lineamientos de la política de defensa.

Excluyendo el caso de los límites financieros correspondientes al año fiscal 2003, la correlación promedio para los techos 2001/2002 respecto a nuestro indicador de ejecución ha sido del orden de 97,23%. Aislamos el caso del techo 2003 debido a que éste presenta la peculiaridad de ser el primero de la serie analizada que se elaboró luego de la mega devaluación dispuesta a principios de 2002 y su incremento del 13% en relación a nuestro indicador de ejecución estaría reflejando apenas parcialmente la inflación sobreviniente y el encarecimiento en moneda nacional de los gastos en moneda extranjera (importaciones de repuestos y otros ítems).

Particularmente importante respecto a este patrón observado es el efecto directo que tiene sobre la racionalidad de los actores. En efecto, la internalización por parte de éstos de que los techos presupuestarios se determinan en función de los niveles de ejecución devengada de gasto trastoca el sistema de incentivos introduciendo una compleja contradicción. A grande trazos, la promoción del discurso eficientista que persigue el mejoramiento continuo de la productividad es incompatible con el resultado que obtiene quien se preocupa por adoptarlo. Mientras que por un lado se alienta el mejoramiento de prácticas que deriven en un menor costo para un mismo nivel de producción (o una mayor producción para un mismo nivel de costo), por el otro se castiga a quien lo hace replicándole tendencialmente los límites financieros del mismo modo que a aquel quien no se preocupó por optimizar resultados. Por el contrario, paradójicamente quien haya empeorado su performance aumentado los costos de su producción se encuentra frente al premio de que los techos tenderán a seguir la misma senda. Con esto concluimos con que no sólo los esfuerzos institucionales son ignorados sino que incluso son castigados porque quien baja sus costos en realidad estaría indirectamente reduciendo a futuro su disponibilidad de recursos.

Cuadro IV. Correlación entre montos ejecutados y techos

| Jurisdic. | Ejecución 99/00 | Techo 2001 | Coef. | Ejecución 00/01 | Techo 2002 | Coef. | Ejecución 01/02 | Techo 2003 | Coef. |
|-----------|-----------------|------------|---------|-----------------|------------|---------|-----------------|------------|---------|
| MINDEF | 119.854 | 133.803 | 111,64% | 98.975 | 105.872 | 106,97% | 90.581 | 134.006 | 147,94% |
| EMCO | 20.407 | 20.896 | 102,40% | 20.990 | 34.853 | 166,05% | 26.201 | 84.199 | 321,36% |
| EMGE | 1.004.378 | 946.702 | 94,26% | 997.044 | 970.245 | 97,31% | 986.282 | 1.053.968 | 106,86% |
| EMGA | 571.457 | 571.067 | 99,93% | 597.409 | 572.750 | 95,87% | 575.669 | 639.496 | 111,09% |
| EMGFA | 632.011 | 605.327 | 95,78% | 597.023 | 578.219 | 96,85% | 582.081 | 637.587 | 109,54% |
| IGM | 9.940 | 13.958 | 140,42% | 11.323 | 15.987 | 141,18% | 8.684 | 20.218 | 232,82% |
| IAF | 1.193.173 | 1.113.812 | 93,35% | 1.159.226 | 1.154.749 | 99,61% | 1.080.518 | 1.228.042 | 113,65% |
| TOTAL | 3.551.221 | 3.405.565 | 95,90% | 3.481.991 | 3.432.675 | 98,58% | 3.350.016 | 3.797.516 | 113,36% |

Subsecuentemente se pasa al proceso de aprobación del proyecto de presupuesto que, en primer lugar, es acordado por el Ejecutivo en su gabinete y luego es presentado a la Cámara de Diputados por la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este proyecto no es discutido por las comisiones permanentes de asesoramiento (temáticas) sino que es debatido sólo por la Comisión de Hacienda y Presupuesto, que no posee una división interna del trabajo que garantice un análisis sectorial especializado, razón por la cual, el valor agregado del Poder Legislativo al Presupuesto Nacional es marginal y más aún en Defensa. Tal como se puede observar en el cuadro siguiente, el único período en que el Congreso elevó el monto total del gasto (2002) el Poder Ejecutivo vetó los artículos que expandían su propuesta.

Cuadro V. Gasto propuesto, aprobado y distribuido.

| Presu- puestos | Proyecto de Ley de Presupuesto | | | Ley de Presupuesto | | | Decision Adm. de Distribución |
|-------------------|-----------------------------------|------|--------------------|-----------------------|------|-------------------|----------------------------------|
| | Nº Exp. | Art. | Gasto Propuesto | Nº | Art. | Gasto Aprobado | Gasto Distribuído |
| Año 2001 | 9-JGM-2000 | 73 | 51,232,366,227 | 25,401 | 120 | 51,869,787,297 | 51,869,787,297 |
| Año 2002 | 52-JGM-2002 | 92 | 42,844,471,934 | 25,565 | 116 | 45,307,090,043 | 42,333,590,000 |
| Año 2003 | 10-JGM-2002 | 59 | 66,173,001,409 | 25,725 | 100 | 61,758,487,474 | 61,758,487,474 |
| Año 2004 | 7-JGM-2003 | 69 | 59,708,631,204 | 25,827 | 111 | 59,712,042,204 | 59,712,042,204 |

El siguiente cuadro muestra la evolución del proceso institucional de negociación para la aprobación del presupuesto en el período 2003.

Cuadro VI. Evolución de la negociación presupuestaria

| Jurisdicción | Formulación | | | | |
|----------------|---------------------------|-------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | Preliminar mínima % | Techos % | Anteproy. Fuerza % | Anteproy. MINDEF % | Proyecto de ley % |
| MINDEF | 100% | 98% | 139% | 140% | 118% |
| Personal | 100% | 99% | 120% | 120% | 115% |
| Funcionamiento | 100% | 97% | 154% | 154% | 121% |
| EMCO | 100% | 68% | 99% | 87% | 78% |
| Personal | 100% | 68% | 101% | 101% | 104% |
| Funcionamiento | 100% | 68% | 98% | 87% | 77% |
| EMGE | 100% | 89% | 116% | 115% | 107% |
| Personal | 100% | 99% | 121% | 121% | 119% |
| Funcionamiento | 100% | 58% | 100% | 97% | 67% |
| EMGA | 100% | 90% | 118% | 114% | 103% |
| Personal | 100% | 103% | 124% | 124% | 119% |
| Funcionamiento | 100% | 54% | 100% | 85% | 61% |
| EMGFA | 100% | 81% | 118% | 114% | 103% |
| Personal | 100% | 104% | 131% | 130% | 127% |
| Funcionamiento | 100% | 48% | 100% | 92% | 69% |

El proceso de ejecución del presupuesto se da de la siguiente manera: las Fuerzas Armadas por separado realizan la solicitud de cuotas de acuerdo a su evolución operativa. Estas cuotas son autorizadas por el Ministerio de Economía, para lo cual éste toma en cuenta la evolución de la recaudación fiscal, tendiendo a utilizar esquemas lineales que, por lo general, son 4 cuotas, cada una del 25% del presupuesto asignado y no de acuerdo las necesidades ni a lo solicitado por los receptores de las mismas. Los niveles de ejecución final en el sector defensa son satisfactorios y, como muestra el siguiente cuadro, se registra una leve mejora de la performance en relación al resto de las jurisdicciones.

Cuadro VII. Niveles de ejecución del presupuesto de defensa y resto de las jurisdicciones.

| Jurisdicciones | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|---------|--------|
| Jurisdicción Defensa | 98,85% | 98,33% | 98,23% | 102,00% | 95,83% |
| Gasto Ejecutado/Crédito Vigente (%) | | | | | |
| Resto Jurisdicciones | 95,26% | 95,76% | 95,42% | 92,61% | 90,86% |
| Gasto Ejecutado/Crédito Vigente (%) | | | | | |

La ejecución del presupuesto tiene un proceso de control interno a través de la SIGEN y sus funciones adicionales –participando en la elaboración de normas internas de control y efectuando recomendaciones a los distintos sectores del gobierno para mejorar prácticas o corregir irregularidades–. A su vez, las Fuerzas Armadas tienen sus propios órganos de control –Inspectoría General del Ejército, Contraloría General Naval de la Armada y, en la Fuerza Aérea, el Sub-JEMGFA es el inspector general. Todos los informes de la SIGEN se encuentran publicados en Internet (www.sigen.gov.ar). También existe un proceso de control externo a través de la Comisión Mixta Parlamentaria Revisora de Cuentas –que fija la agenda anual de trabajo– y de la Auditoría General de la Nación –conformada por siete auditores generales cuyo presidente es del principal partido de la oposición y que realiza una auditoría de legalidad, en la cual se pone un mayor énfasis, y una auditoría de gestión, meramente formal, si es que se realiza–.

Para concluir, puede decirse que ha habido un incremento general de la transparencia presupuestaria tras la reforma de la administración financiera (Ley 24.156). Esta reforma alcanzó sin exclusiones a todas las áreas del Gobierno Central, incluyendo los sistemas de administración de las Fuerzas Armadas, mejorando por ende la calidad y eficiencia del presupuesto de defensa.

Puntualmente, el presupuesto de defensa se modificó en tres aspectos: la legislación y los sistemas de adquisición que antes eran propios para las

Fuerzas Armadas pasaron a tener un procedimiento de compras *on-line* idéntico al del resto del gobierno; la información presupuestaria pasó de tener retrasos y errores a estar publicada *on-line* y estandarizada en sus criterios técnicos mediante SIDIF; dejó de existir una importante participación del sector defensa en el sector productivo nacional, quedando acotado con fuentes exiguas de recursos de recaudación propia (5%).

Cabe por último sugerir una serie de recomendaciones que se desprenden del análisis efectuado. En cuanto a la formulación del presupuesto de defensa, habría que: adecuar la estructura programática de la jurisdicción, de modo que refleje su universo productivo, permitiendo la elaboración de indicadores relevantes de gestión; implementar en forma efectiva el S3P; fijar estándares de forma y contenido en la comunicación institucional.

Para la aprobación del presupuesto debería elevarse la concientización y el involucramiento de las Comisiones Legislativas de Defensa en esta etapa.

En lo que concierne a la ejecución presupuestaria deberían: publicarse los informes semanales de ejecución del presupuesto hasta el nivel de partidas parciales; arbitrarse mecanismos de incentivo para que las Fuerzas Armadas mejoren la capacidad recaudatoria de ingresos propios; construirse un Tablero de Comando a nivel del Ministerio de Defensa, que habilite el seguimiento de las variables clave y la detección temprana de los problemas.

En materia de controles interno, externo y social sería menester: intensificar el desarrollo de auditorías de desempeño, que permitan evaluar la gestión por resultados (UAI-SIGEN-AGN); una presentación oportuna de los informes por parte de la AGN; una supervisión de las acciones correctivas que imparte este organismo; la asunción del rol de control por parte de las Comisiones Legislativas de Defensa; una mayor participación de la sociedad civil especializada en el análisis y debate del presupuesto de defensa.

La reforma de la educación superior de las fuerzas armadas

Augusto Pérez Lindo

Coordinador del Proyecto PNUD – Ministerio de Defensa, sobre reformas de la educación superior de las fuerzas armadas

En la actualidad existen en América del Sur variados institutos universitarios dedicados a la formación de los agentes de defensa y seguridad. La mayoría surgió en los últimos veinte años. Se puede interpretar este fenómeno desde varios puntos de vista: como expresión de la expansión de la educación superior en todos los países, como expresión de la “sociedad del conocimiento” que exige mayores calificaciones en todos los sectores, como fenómeno asociado a los procesos de democratización que se imponen en la región desde mediados de los años 80.

En la Antigüedad podemos encontrar en el Ejército de Alejandro un cuerpo de oficiales que poseía conocimientos de filosofía, de política y de conducción militar. El ejército romano, del cual surgieron líderes políticos destacados, también tuvo la preocupación por sistematizar conocimientos técnicos y administrativos. En la era moderna el ejército inglés se preocupó por brindar una cultura amplia a sus oficiales. Del mismo modo, en Francia las escuelas militares y el Instituto Politécnico desde comienzos del siglo XIX, y el ejército prusiano en el mismo siglo, establecieron políticas de formación superior muy avanzadas que se convirtieron en modelos para otros países. Más tarde surgieron academias militares en Estados Unidos, Japón, Unión Soviética, China y muchos otros países.

De modo que el fenómeno de la escolarización superior de los oficiales de las fuerzas armadas no es estrictamente novedoso. Por lo demás, se sabe que muchas innovaciones técnicas y profesionales surgieron de las artes militares. A las cuales sirvió inclusive el genial Leonardo Da Vinci en el Renacimiento (inventando cañones y diseñando aparatos futuristas).

Pero en el contexto de Argentina y de América del Sur de las últimas décadas la formación superior de las fuerzas armadas viene asociada con la necesidad de adaptarse a los principios de la democracia y a los cambios que se han producido en todos los órdenes de la sociedad.

Argentina adoptó en los últimos años una doctrina de “defensa defensiva” y de formación del “ciudadano militar” como “servidor público”. Esto implica una serie de cambios tanto a nivel de la formación profesional militar, como a nivel de la formación académica y del adiestramiento técnico. El proceso de democratización iniciado en 1983, con la presidencia de Raúl Alfonsín, modificó las relaciones del poder militar con la sociedad civil al decidir el procesamiento de todos los militares involucrados en violaciones de los derechos humanos. El gobierno de Néstor Kirchner, en aplicación de las leyes de reestructuración de las fuerzas armadas que habían sido dictadas en 1988 y 1998, decidió fortalecer el comando militar conjunto para superar la autonomía de las distintas fuerzas (ejército, aviación, armada). Por otro lado, este mismo gobierno decidió que el Ministerio de Defensa asumiera, como expresión del poder político y de la sociedad civil, la educación de las fuerzas armadas, que hasta el presente siguen bajo comando de cada una de las fuerzas.

Para encarar la reforma el Ministerio de Defensa creó una comisión evaluadora que identificó los principales problemas que afrontaban los institutos universitarios y los núcleos educativos de las fuerzas armadas. Esta comisión presentó en julio de 2006 un informe señalando entre los problemas críticos los siguientes:

- 1º. Una tendencia a la autonomización de las distintas fuerzas y dependencias, que se traduce en la creación de tres institutos universitarios con poca comunicación entre sí;
- 2º. Una estructura curricular con ciclos y contenidos diferentes o incongruentes en la formación de los oficiales y suboficiales;
- 3º. Programas de estudios con enfoques desactualizados o fundados en concepciones divergentes respecto a los principios de los derechos humanos y de la democracia;
- 4º. Pocos intercambios con el sistema universitario nacional, lo que favorece la reproducción de culturas corporativas y endogámicas.

De estas y otras observaciones surgió la formulación de un proyecto de reformas que comienzan a formularse con apoyo del Programa de Nacio-

nes Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir de septiembre de 2006. En este proyecto se apunta a crear una “universidad nacional de la defensa” que integre a los tres institutos universitarios militares en una sola entidad bajo la dirección del Ministerio de Defensa. Esto constituye sin duda una innovación significativa pues tanto en Argentina como en otros países de América del Sur las fuerzas armadas y seguridad desarrollan sus propias políticas de formación con independencia del poder civil.

Desde un punto de vista analítico podemos observar que las reformas se plantean en diversos planos: la formación de un ejército conjunto, la integración de los institutos de formación en un solo sistema educativo, redefinición del perfil profesional militar, cambios en el currículo.

Lo más significativo es el cambio en las relaciones del poder militar y de la sociedad civil dentro del mismo Estado. Ahora se habla de una formación centrada en el concepto del “ciudadano militar”. Para comprender esto hay que tener en cuenta que en los orígenes de las luchas por la independencia las milicias fueron convocadas y organizadas por civiles. Este proceso estuvo inspirado por el principio de “soberanía popular” que introdujo la Revolución Francesa de 1789. En esa perspectiva todos los ciudadanos están habilitados para gobernar y para defender los intereses de la república.

La teoría de la división de poderes y de funciones, incorporada a la Constitución Nacional, reconoce sin embargo que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. Asimismo, el Estado se reserva el monopolio en el uso de la fuerza y crea un cuerpo de profesionales especializados en la defensa y seguridad. La Constitución de Argentina sigue reconociendo como un atributo de todo ciudadano la capacidad para armarse en defensa de la Patria.

Siguiendo este análisis podemos notar que la democratización de las fuerzas armadas implica también que la sociedad civil se haga cargo de los problemas de la Defensa. En países diferentes como Alemania, Canadá, Cuba, Israel, Suiza y otros, los problemas de la defensa no dependen exclusivamente de los cuerpos militares sino que involucran en diferentes grados a toda la población. Además de la cuestión de principio lo que en la actualidad vuelve vigente este enfoque es el hecho de que la naturaleza de los conflictos (difusos, globales, complejos) obliga a pensar la seguridad y la defensa como respuestas no meramente focalizadas en los profesionales sino extendidas a toda la sociedad. (Notemos que en el plano de los cambios científicos y tecnológicos está sucediendo otro tanto: la prolife-

ración de las innovaciones y la cientificación de la sociedad tienden a involucrar a todos los actores en el control de los impactos).

Concientes de esta situación en el Ministerio de Defensa de Argentina se propone que la Escuela de Defensa Nacional forme agentes y líderes civiles en el conocimiento y manejo de los problemas. Esta Escuela dejará de depender del Ejército para depender directamente del Ministerio de Defensa que a su vez establecerá mecanismos de cooperación con universidades públicas. Del mismo, se tratará que el currículo de las carreras de oficiales y suboficiales deje abierta la posibilidad de cursar programas de grado y de posgrado en cualquier universidad pública para complementar la formación.

De lo que venimos diciendo resulta claro que al poder político le interesa no solo la democratización de las fuerzas armadas sino también el fortalecimiento de la responsabilidad ciudadana en cuestiones de defensa. Asimismo, resulta claro que no solo está en juego el cambio en los contenidos de los planes de estudios para adaptarlos a una cultura pluralista y democrática sino que también se trata de diseñar estructuras y políticas coherentes con el cambio de mundo.

La gestión de un cambio institucional de esta naturaleza no es nada simple. Se cruzan en efecto cuestiones organizacionales (cambio de estructuras y de sistema de gobierno), problemas de formación profesional militar, cuestiones académicas y pedagógicas, enfoques estratégicos (en qué mundo situar el nuevo perfil de los militares), cuestiones sociales (la articulación de la educación militar con el sistema educativo nacional y con la sociedad civil en general).

A pesar de que las fuerzas armadas se rigen por el principio de verticalidad y de obediencia, esto no quiere decir que se pueden implementar cambios sin tener el consenso de los actores. Es sabido que las resistencias silenciosas pueden ser tan efectivas como las resistencias ostensibles. Toda transformación en una sociedad democrática supone un cierto consenso de los actores. La cuestión sería entonces : ¿cómo lograr el consenso de los militares para lograr un cambio que aparentemente limita sus poderes tradicionales?.

Lo primero que habría que resaltar es que hagamos lo que hagamos el "ethos" y la profesión militar están cambiando y van a cambiar debido a los cambios de mundo. No hay más que ver otras profesiones. Los docentes y los médicos que antes constituían ocupaciones de prestigio y gratificaciones especiales, ahora están proletarizados debido a la masificación.

Las carreras de ingeniería han tenido que multiplicar sus especialidades y denominaciones para hacer frente a las innovaciones. Todos están sometidos a evaluaciones constantes para controlar la calidad.

Si conservamos una idea esencialista del “ethos militar” (que en algunos casos se identifica con la imagen del “guerrero cristiano” o del “soldado heroico” o del militar consagrado a la República) no haremos más que congelar en una foto del pasado la identidad de un profesional que hoy tiene que enfrentar un mundo diferente. La actitud de “resistencia conservadora” no está reservada, como sabemos, solamente a los militares. La encontramos en las universidades, en los sindicatos, en los partidos políticos, en las empresas o en las cooperativas. Aunque la vida social implica cambios todos los actores tienden a la “permanencia”. Es la dialéctica que ya había percibido Augusto Comte en el siglo XIX entre el “orden” y el “progreso”, paradigmas divergentes de la modernidad.

Los actores sociales se sienten normalmente amenazados por los cambios de identidad, de funciones, de jerarquías. Solo pueden asumir el cambio cuando el nuevo horizonte les promete mayores gratificaciones económicas o simbólicas, cuando comprenden que el cambio puede significar un reposicionamiento favorable. ¿Cuáles sería entonces las expectativas favorables para la reforma de la educación militar?. También podríamos formular la pregunta en otros términos: ¿cuáles serían los obstáculos para implementar la reforma?

El pensamiento militar se sitúa en un teatro de operaciones y de allí derivan las visiones estratégicas. La percepción inteligente del contexto (posibilidades, recursos) y la definición de políticas que pueden asegurar en el futuro una posición ventajosa son condiciones decisivas. Desde este punto de vista el poder político, en este como en cualquier otro terreno (económico, social, educativo o cultural) tiene la responsabilidad de definir políticas prospectivas que brinden a los actores un horizonte previsible y favorable. Ahora bien, en todas partes encontramos que los dirigentes públicos tienen dificultades para definir estrategias y previsiones. No solamente porque los aparatos de Estado resultan ahora vulnerables sino también porque los contextos cambiantes ofrecen variadas incertidumbres.

La gestión de la incertidumbre se ha vuelto crucial. Pero, ¿cómo preparar a un soldado que necesita consignas cartesianas (“claras y distintas”) para una situación semejante? El “pensamiento complejo” parece una alternativa interesante, aunque no es la única. La formación militar requiere por un lado decisores operativos en el terreno de los hechos y líderes

versátiles en los estados mayores. En distintas profesiones, como la medicina o la ingeniería, se dan también estas dualidades. Y la cosa se complica porque en la actualidad distintas competencias cognitivas puede ser pertinentes para resolver conflictos y manejar situaciones: la gestión de la información, el análisis sociológico, la comprensión cultural de los actores, la gestión logística y tecnológica, etc.

Por lo tanto, es evidente que la reforma no puede realizarse solo desde un ángulo académico, organizacional, militar, tecnológico u otro. Requiere la participación transdisciplinaria de distintos expertos. En este sentido el Ministerio de Defensa de Argentina ha avanzado en la formación de equipos de trabajos mixtos (civiles-militares) e interdisciplinarios. Uno de los objetivos es lograr que un cierto número de profesionales y dirigentes civiles se capaciten para intervenir en la definición y gestión de políticas de defensa nacional.

Una de las caminos para viabilizar la reforma es la creación del Sistema Universitario de la Defensa (SUD) que integrará a los tres institutos universitarios de las fuerzas armadas que actualmente funcionan de manera independiente. Esto sería el correlato lógico de la cohesión que se pretende a través del Comando Conjunto. La denominación de “sistema” y no de “universidad” supone el reconocimiento de que nos encontramos ante un entramado de funciones y unidades académicas de distinto orden que no responden todos a una misma lógica.

Mediante el decreto 168/06 el Presidente Kirchner dispuso que el diagnóstico de la situación estratégica nacional y la identificación de potenciales hipótesis de conflicto estará a cargo del Consejo Nacional de Defensa, entidad creada por la Ley de Defensa en 1988. Dicho organismo integrado por los ministros, el Jefe de la SIDE y los titulares de las comisiones de Defensa del Congreso, es presidido por el Presidente de la Nación. Podrá convocar a los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, se ha reglamentado también el funcionamiento del Estado Mayor Conjunto conforme a lo previsto por la Ley de Defensa Nacional de 1988. De esta manera se dispone de los mecanismos que pueden definir en el más alto nivel tanto los escenarios para la actuación de los militares como los perfiles que se pueden requerir en los distintos niveles de las fuerzas armadas.

Le incumbe entonces al Sistema Universitario de la Defensa organizar las carreras y cursos que demandan las estrategias nacionales. Una parte de la enseñanza tiene relación estricta con los conocimientos académicos y

profesionales que pueden interesar a cualquier universitario. Otra parte tiene que ver con la formación militar propiamente dicha o con el manejo de tecnologías de uso militar. Es evidente, por lo tanto, que la gestión del Sistema Universitario de la Defensa tendrá tres fuentes de autoridad:

- el Ministerio de Defensa que designa al Rector y define las políticas generales;
- el Rector académico que organiza e implementa los cursos o carreras requeridos;
- los responsables militares de la formación militar.

Es una Escuela de Salud Pública o en una Facultad de Medicina también podemos encontrar que las políticas sanitarias las define el poder público, la formación académica el cuerpo de profesores y la formación clínica los responsables de los servicios del Hospital. Estas diferentes dependencias pueden tener zonas grises o superpuestas pero normalmente tienen que articularse sin problemas.

Lo que queda en claro es que el diseño de los mecanismos de formación de los militares depende de varias lógicas que deben combinarse: la del poder político, la de la autoridad académica y la de la autoridad militar. Lo que quiere decir que el Rector del Sistema Universitario de la Defensa tiene que ser un líder capaz de entender estas mediaciones.

En definitiva, estamos asistiendo en Argentina como en otros lugares a una redefinición de las políticas de educación militar. El Gobierno Nacional viene afirmando ciertos criterios fundamentales para encarar este proceso: la consolidación de la cultura democrática, la construcción de una nueva ciudadanía militar, la integración de los militares en la sociedad civil, la superación de las fragmentaciones existentes en las fuerzas armadas. Llevar adelante estos objetivos supone crear una nueva capacidad organizacional, pedagógica y gestionaaria en el Ministerio de Defensa. Este es el desafío que estamos afrontando.

Acerca de los autores

Juan Abal Medina (*Argentina*)

Doctor en Ciencia Política. Es profesor de grado y posgrado en diversas universidades nacionales. Es investigador del CONICET. Publicó diversos libros y artículos académicos. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Gestión Pública de la Nación.

E-mail: juanabal@bigfoot.com

Raúl Benitez Manaut (*México*)

Doctorado en Estudios Latinoamericanos. Investigador del Centro para la Investigación Interdisciplinaria en la Ciencia y la Humanidad, UNAM y de Creando Comunidad de Seguridad en las Américas, Woodrow Wilson International Center. Es Profesor visitante de destacados centros de estudio. Ha publicado numerosos libros y ensayos.

E-mail: manaut@servidor.unam.mx

Adrián Bonilla (*Ecuador*)

Master y Doctor en Estudios Internacionales. Actualmente se desempeña como Director de FLACSO-Ecuador. Es Profesor visitante en distintas universidades. Ha sido consultor para fundaciones y organismos internacionales. Es autor de varias publicaciones. Ha recibido numerosas distinciones en el ámbito académico.

E-mail: abonilla@flacso.org.ec

Anabella Busso (*Argentina*)

Licenciada y Master en Ciencia Política. Candidata a Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Directora, profesora e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la

Universidad Nacional de Rosario y de otras prestigiosas universidades. Es autora de un libro y de numerosas publicaciones.

E-mail: busso@fcpolit.unr.edu.ar

Pablo Celi De La Torre (*Ecuador*)

Doctorado en Filosofía y en Ciencias Internacionales y Diplomado en Políticas de Defensa. En la actualidad es Director de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador y Director Nacional de la Fundación Ecuatoriana de Relaciones Internacionales y Estratégicas. Es investigador y autor de varios estudios.

E-mail: pceli@interactive.net.ec

Denise Cook (*Estados Unidos*)

Licenciada en Inglés y Español y en Filosofía y Letras, realizó estudios de postgrado en la Universidad de Londres y en el Instituto para el Estudio de la Diplomacia en la Universidad de Georgetown. Funcionaria de Naciones Unidas desde 1987. Actualmente se desempeña como Oficial Político Superior en la División de América y Europa del Departamento de Asuntos Políticos en Nueva York.

E-mail: cook@un.org

Ruth Diamint (*Argentina*)

Master en Ciencias Sociales y candidata a Doctora por la Universidad de Londres. Es profesora de la Universidad Torcuato Di Tella. Es investigadora del Programa Comunidades de Seguridad en las Américas, del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Es autora de artículos en libros y revistas académicas.

E-mail: rutd@utdt.edu

Marcela Donadio (*Argentina*)

Licenciada en Ciencia Política, Master en Ciencias Sociales y candidata a Doctora por la Universidad Católica Argentina. Autora de varios libros y artículos relacionados a la defensa. Profesora de diversas universidades argentinas, actualmente es Presidente de SER en el 2000.

E-mail: marcela@ser2000.org.ar

Nilda Garré

Abogada. Activa militante del movimiento de los derechos humanos en la

Argentina. Ha sido Diputada Nacional en dos diferentes períodos: 1973-1976 y 1995-2005. Fue Secretaria de Estado de Asuntos Políticos entre el año 2000 y 2001, y Embajadora en Venezuela en el año 2005. Actualmente es Ministra de Defensa de la República Argentina.

Julián González Guyer (*Uruguay*)

Master en Ciencia Política. Se desempeña como profesor e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y otras universidades. Responsable del Programa de Investigación “Seguridad Regional, FF.AA., Política y Sociedad”. Desarrolló una intensa actividad de asesoramiento político.

E-mail: juliang@fcs1.fcs.edu.uy

Louis Goodman (*Estados Unidos*)

Master y Doctor en Sociología. Decano y Profesor de la Escuela de Servicio Internacional de la American University y profesor visitante de la Universidad de Yale. Ha sido Secretario del Centro Internacional de Académicos del Woodrow Wilson Center. Ha publicado diversos artículos en ámbitos académicos.

E-mail: goodman@american.edu

Ernesto López (*Argentina*)

Sociólogo. Profesor y Director del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS) de la Universidad de Quilmes. Ha publicado diversos libros. Actualmente, se desempeña como Embajador Argentino en Haití.

E-mail: elopez@unq.edu.ar

Carlos Felipe Martínez (*Colombia*)

Licenciado en Ciencias Políticas, Master en Política Comparativa. Profesor de la Universidad de Los Andes, Bogotá. Ha ocupado distintos cargos en las Naciones Unidas y actualmente es Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina.

E-mail: carlos.f.martinez@undp.org

Guillermo Pacheco (*Guatemala*)

Master en Ciencias Políticas y en Planificación y Administración del

Desarrollo Regional. Actualmente se desempeña como asesor político del Ministerio de Defensa de Guatemala. Ha sido condecorado por el Ejército de Guatemala. Es autor de diversos libros y artículos sobre el tema.

E-mail: gpacheco@intelnet.net.gt

José Bautista Pampuro (*Argentina*)

Médico. A partir del año 1983 se dedicó a la actividad política, ocupó cargos en el Poder Ejecutivo Provincial, Nacional como así también en el Poder Legislativo Nacional. Fue Ministro de Defensa de la República Argentina entre mayo de 2003 y diciembre de 2005, cuando asumió como Senador Nacional por la Provincia de Buenos Aires.

Augusto Pérez Lindo

Ph.D. (Universidad Católica de Lovaina), Director de la Maestría en Gestión y Políticas Universitarias del Mercosur, Profesor Titular de Filosofía, honorario de la UBA, especialista en teoría y gestión de la educación superior, autor de 16 libros y 72 artículos sobre problemas filosóficos, universitarios, educativos y sociales. Asesor del programa de reformas de la educación de las Fuerzas Armadas en el Ministerio de Defensa.

Inés Rodríguez de Slepczuk (*Argentina*)

Contadora Pública, ha realizado una maestría en la Universidad Nacional de la Defensa. Actualmente se desempeña como Directora General de Presupuesto del Ministerio de Defensa. Es coordinadora por Argentina del proyecto “Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa en Argentina y Chile”

E-mail: noeminesrod@hotmail.com

Francisco Rojas Aravena (*Chile*)

Master y Doctor en Ciencias Políticas. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Actualmente, se desempeña como Secretario General de FLACSO. Es miembro de los Consejos Editoriales de importantes publicaciones. Es autor y editor de más de una decena de libros.

E-mail: frojas@flacso.org

Héctor Saint-Pierre (*Brasil*)

Master y Doctor en Filosofía Política. Es profesor asociado de los cursos de

grado y postgrado de Historia y Relaciones Internacionales de la UNESP y de San Tiago Dantas. Se desempeña como Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Estadual Paulista. Es autor de libros y artículos, entre otros, sobre seguridad, defensa, derechos humanos.

E-mail: hector.sp@uol.com.br

Isidro Sepúlveda Muñoz (*España*)

Doctor en Historia. Profesor titular y Profesor visitante en distintas Universidades. Actualmente se desempeña como Subdirector del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Ha participado como autor, coautor y editor de numerosos libros y artículos. Es miembro de destacados Comités Científicos. Ha obtenido reconocimientos por su actividad académica.

E-mail: isepulveda@igm.uned.es

Carlos Sersale (*Argentina*)

Master y Doctor en Ciencias Políticas. Miembro del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación. Se desempeñó como Director General de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería. Ha publicado trabajos en materia de Relaciones Internacionales. Actualmente es Embajador ante la República de Sudáfrica.

E-mail: rcs@mrecic.gov.ar

Gustavo Sibilla (*Argentina*)

Licenciado en Finanzas, ha cursado el Magíster en Defensa Nacional en la Escuela de Defensa Nacional. Se ha desempeñado en el ámbito público como privado. Actualmente, es investigador de SER en el 2000. Fue miembro del Equipo Coordinador del Proyecto Internacional de Análisis de la Transparencia Presupuestaria en Defensa de RESDAL. Actualmente es Subsecretario de Fortalecimiento Institucional de las Fuerzas Armadas.

E-mail: gsibilla@mindef.gov.ar

Ángel Tello (*Argentina*)

Licenciado en Ciencias Políticas. Docente de grado y posgrado en diversas universidades argentinas. Actualmente es asesor del Ministro de Defensa. Fue distinguido con la orden de “Caballero de la Legión de Honor de la República Francesa”. Es autor de varios trabajos sobre Defensa, Relaciones Internacionales y Educación Militar.

E-mail: angeltello@mindef.gov.ar

Luis Tibiletti (*Argentina*)

Licenciado en Relaciones del Trabajo, cursando la Maestría en Relaciones Internacionales. Es docente e investigador de distintas universidades nacionales. Miembro fundador de la ONG Seguridad Estratégica Regional en el 2000 (SER en el 2000) y Director de su revista. Actualmente se desempeña como Secretario de Seguridad Interior del Ministerio del Interior.

E-mail: luis@ser2000.org.ar

Julio Vara (*Argentina*)

Es Licenciado en Sistemas Navales. Ha cursado el Postgrado en Ciencias Políticas, Relaciones y Economía Internacional. Realizó una extensa carrera en la Armada Argentina pasando a retiro en el año 2002 con el grado de Vicealmirante. Actualmente es miembro del Directorio de SER en el 2000.

E-mail: jvara@ser2000.org.ar

Pedro Villagra Delgado (*Argentina*)

Abogado y Escribano. Master en Derecho Internacional Público. Miembro del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación. Ha publicado diversos artículos. Se desempeña como Coordinador de la Unidad de Proyectos Estratégicos del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto.

E-mail: pvillagradelgado@yahoo.com.ar

Bibliografía

- AGÜERO, FELIPE. Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en América Latina. En Diamint, Rut. *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Universidad Torcuato Di Tella: Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.
- ALBUQUERQUE, FRANCISCO. *Nota à imprensa*, 2004.
- ALSINA JR., JOÃO PAULO SOARES. A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 46, v. 2, p. 2-35, 2003.
- Armament, Disarmament and International Security*. Sipri Yearbook 2004. Oxford: U.P., 2004.
- ARON, RAYMOND. *Estudios Políticos*. Brasília: UnB, 1985.
- BACHELET, MICHELLE. *Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad Regional*. Inauguración del Seminario “Las relaciones internacionales de Chile en el contexto de la seguridad hemisférica”, Academia de Guerra, Ejército de Chile, Santiago, 6 de Mayo 2002.
- BAIROCH, PAUL. *Victoires and deboires*. París: Gallimard, 1997.
- BALDWIN, R. Y MARTIN, P. *Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences*. National Bureau of Economic Research, Working Papers, 6904, Enero 1999.
- BECK, ULRICH. *¿Qué es la Globalización?* Barcelona: Paidós, 1998.
- BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. Las Fuerzas Armadas mexicanas a fin de siglo. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Santiago, Chile: FLACSO, Año 15, No 1, 2000.
- Blanqueo de capitales. Fuentes de dinero negro*. Madrid: Fundación policía Española, 2003.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação do Governo. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996.
- BROTONS, A.: *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo Orden Internacional*. Madrid: Mc Graw Hill; 1996.
- BUGAJSKI, J. *Cold Peace. Russia's New Imperialism*. Washington: Praeger-CSIS, 2004.
- BURKI, SHAHID J. Y PERRY, GUILLERMO E. *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, D. C.: The World Bank, 1998.
- BUSSO, ANABELLA. La Política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional. *CEI-Newsletter*, mayo/junio de 2003.
- BUZAN, BARRY. *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. Strategy and Force Planning*. Naval War College Press, Newport, 1996.

- BYMAN, DANIEL L. *Uncertain Partners: NGOs and the Military*. London, Survival, Summer, 2001, Vol. 43, No 2.
- CABRERA, PABLO. Perspectivas sobre la seguridad hemisférica. En Rojas Aravena, Francisco. *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 1999.
- CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE. *Discurso do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de apresentação dos Oficiais-Generais recém-promovidos*. Brasília, 08 septiembre, 1999.
- CECEÑA, ANA E. Estrategias de Construcción de una Hegemonía sin Límites. *Hegemonías y Emancipaciones en el Siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) Naciones Unidas. Oficina de la Secretaria Ejecutiva. Santiago de Chile, noviembre de 2001.
- CHALIAND, G. Y ARNAUD, A. *America is Back. Les Nouveaux Césars du Pentagone*; Paris: Bayard, 2003.
- CHARPENTIER, J. Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines. Colloque de Nancy *L'État souverain à l'aube du XXI Siècle*. Paris, Société française pour le Droit international: A. Pedone; 1994.
- Crisis in the Andes. Unraveling democracy*. London, IISS Strategic Comments, Volume 6, issue 6, July 2000.
- CROMIN, A. K. Y LUDES, J.M. *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*. Washington, Georgetown: U.P., 2004.
- Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad*. San Salvador, 28 de febrero de 1998.
- DEUTSCH, KARL. *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. Paidós, 1971.
- DIAMINT, RUT. *Democracia y Seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano, 2002.
- DOLLAR, DAVID Y KRAAY, AART. *Institutions, Trade and Growth*. Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy, 2002.
- DOLLAR, DAVID Y KRAAY, AART. Growth in Good for the Poor. Policy. Research Working Paper No. 2587, World Bank, Washington. *Forthcoming in Journal of Economic Growth*, 2000, vol. 7, No.3, pp. 195-225.
- DOLLAR, DAVID, Y KRAAY, AART. *Institutions, Trade and Growth: Revisiting the Evidence*. World Bank, January 2003.
- DOMÍNGUEZ, JORGE I. Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe. En: Domínguez, Jorge I. *Seguridad Internacional, paz y Democracia en el Cono Sur*, Santiago, Chile: FLACSO, 1998.
- DONADIO, MARCELA; DRUETTA, GUSTAVO Y TIBILETTI, LUIS. Los nuevos conceptos de Seguridad Estratégica Regional. *SER en el 2000*, Nro.1, Bs.As., 1993.
- DONADIO, MARCELA Y TIBILETTI, LUIS. El concepto de Balance Estratégico y la Seguridad Regional en el Cono Sur. *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO, Santiago de Chile, Octubre 1995.
- DONADIO, MARCELA. *El presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*. Buenos Aires: RESDAL y SER en el 2000, 2004.
- EGUIZÁBAL, CRISTINA Y DIAMINT, RUT. La Guerra contra el terrorismo y el futuro de América Latina. *Foreign Affairs en Español*, Enero 2002.
- ETZIONI, A. *Preempting Nuclear Terrorism in a New Global Order*. London, Foreign Policy Center, 2004.

- EVANS, PETER. *Development as Institutional Change: the Pitfall of Monocropping and the Potential of Deliberation*. Studies in Comparative International Development, Winter 2004, Vol. 38, No. 4, pp. 30-52.
- FLANEGAN, S. J. Meeting the Challenges of the Global Century. En: Kugler y Frost. *The Global Century*. Washington, DC, National Defense University, Volumen I, Chapter 1, 2001.
- FRAGA, R. *El gasto en defensa en Iberoamérica*. Real Instituto Elcano, ARI, 2004.
- FUENTE, J. M. *Terrorismo bioquímico: una respuesta nacional*. Real Instituto Elcano, 2003.
- FUENTES, CLAUDIO. After Pinochet: Civilian Policies Towards the Military in the 1990s Chilean Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 2000, Vol. 42, No 3, Fall.
- GARCIA, PRUDENCIO. *Autoatribución excluyente por las Fuerzas Armadas de los conceptos de Patria y Patriotismo, y de la representación exclusiva de la nación. El drama de la Autonomía Militar*. Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- GARFINKLE, ADAM. *Humanitarian Intervention and State Sovereignty: A Realist View*. En: <http://www.ncscr.org/articulosandspeeches/garfinkel%20final%203-11.pdf>
- GIDDENS, ANTHONY. *The Third Way*. Polity Press, Cambridge, 1998.
- GOODMAN, LOUIS. Military Roles, Past and Present. Larry Diamond y Marc F. Plattner. *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore y London, Johns Hopkins University Press, 1996.
- GOMES, CHARLES P. Les limites de la souveraineté. *Revue Francaise de Science Politique*, Paris, Val. 50, No3, juin 2000, pg. 422-433.
- HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D.; PERRATON, J. *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México, Oxford U.P., 2002.
- HOMER-DIXON, THOMAS F. Environmental Scarcities and Violent Conflict. *International Security*, Vol. 19, No 1, 1984.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. The lonely superpower. En *Foreign Affairs*, September/ October, 2002, vol. 85, N°5.
- IKENBERRY, JOHN G. Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo. En Tulchin, Joseph, Benítez, Raúl y Diamint, Rut, *La seguridad hemisférica y sus desafíos a inicios del siglo XXI*. De próxima publicación.
- IKENBERRY, JOHN G. America's imperial ambition. *Foreign Affairs*. September/ October 2002, vol. 85, No 5.
- INSULZA, JOSÉ MIGUEL. *Intervención ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos*. Washington D.C., febrero 2005.
- ISAACSON, ADAM; OLSON, JOY Y HAUGAARD, LISA. *Diluyendo las Divisiones*. www.wola.org.
- JOSÉ, ALAIN. *L'Empire du chaos. Les Républiques face a la domination américaine dans l'après-guerre froide*. Paris: Editions La Découverte, 2002.
- KACOWICZ, ARIE. *La larga paz sudamericana: 1883-1995*. Documento de investigación No 203. Buenos Aires, Argentina: FLACSO, 1996.
- KALDOR, MARY. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, España: Criterios Tusquets, 2001.
- KEOHANE, ROBERT Y NYE, JOSEPH. Power and Interdependence in the information Age. *Foreign Affairs*. Septiembre / octubre 1998, vol 77, No 75, pp. 86.
- KLARE, MICHAEL T. La nueva geografía de los conflictos internacionales. *Foreign Affairs en español*. Verano 2001, vol. 1, No 2, pp. 157-165.

- KLARE, MICHAEL T. *Resource Wars*. New York: Henry Holt & Co., 2001.
- KRASNER, STEPHEN D. Sharing Sovereignty - New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Studies*. 2004, Vol. 29, No 2, Fall 2004, Pp. 85-120.
- KOHN, RICHARD H. *The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, Project on U. S. Post cold-War Civil-Military Relations, Working Paper No 11, Junio 1997.
- KONRAD, KAISER. *Os Militares Latino-Americanos Vistos por Hugo Chávez*. En Defensanet: <http://www.defensanet.com.br/intel/fsmchavez>.
- LAQUEUR, W. *La Guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*. Barcelona: Destino, 2003.
- LINDBLOM, CHARLES. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. México, Miguel A. Purrua, 1991.
- LINDSLEY, BRYAN. *Humanitarian Intervention in the Eyes of Koffi Annan and Vaclav Havel*. En: <http://www.stolaf.edu/depts/cis/wp/lindsley/humanitarianaid.htm>.
- MANWARING, MAX G. Guerrillas, Narcotics and Terrorism: Old Menaces in New World. En Millet, Richard L. y Gold-Biss, Michael. *Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition*. Miami: North-South Center Press, University of Miami, 1996.
- MARTEL, W. *The Technological Arsenal: Emerging Defense Capabilities*. Washington: Smithsonian Institution Press, 2001.
- MARTIENS, JOAO R. Y ZIRKER, DANIEL. The Brazilian Military Under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 2000, Vol. 42, No 3, Fall.
- MARX, CARLOS Y ENGELS, FEDERICO. *El Manifiesto Comunista*. Tomo I Obras Escogidas en Dos Tomos, Moscu: Ed. Progreso, 1991.
- MATHIAS, SUZELEY KALIL; SOARES, SAMUEL. *Novas ameaças: Dimensões e Perspectivas: Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina*. São Pablo: Sicurezza, 2003.
- Meeting the Challenges of Establishing a new department of Homeland security: A CSIS white paper*. CSIS Task Force on Homeland Security, Washington, Junio 2002.
- MENDL, W. Strategic Thinking in Diplomacy: A Legacy of the Cold War. En Clarke, M. *New Perspectives on Security*. London: Brassey's, 1994.
- MILANOVIC, BRANKO. *The Two Faces of Globalization As We Know It*. World Development, 2003, Issue 4 Vol. 31, págs. 667-683.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, 1999.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la primera ronda de discusiones*. Buenos Aires, 2003.
- MONTGOMERY, TOMMIE SUE. *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere*. Miami: North South Center Press, University of Miami, 2000.
- NACIONES UNIDAS. *A More Secure World*, 2004.
- *National Strategy for Homeland Security*, Julio 2002.
 - *National Security Strategy of the United States of America*. Septiembre 2002.
 - *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. Diciembre 2002.
 - *National Strategy for Combating Terrorism*. Febrero 2004.
- NORDEN, DEBORAH. Keeping the Peace, Outside and In: Argentina's UN Missions. *International Peacekeeping*. Vol. 2, Nro 3 Autumn, págs. 340—345, 1995.

- NYE, J. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus, 2003.
- O'DONNELL, GUILLERMO. *Transitions, Continuities, and Paradoxes*. En: Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; Valenzuela, J. Samuel. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.
- OEA. *Carta Democrática Interamericana*. Lima, septiembre 2001.
- OEA. *Declaración final de la VI Conferencia de Ministros de Defensa*. Quito, noviembre 2004.
- OEA. Asamblea General. *Resolución AG/RES.813 (XVI-O/86)*.
- O'HANLON, M. *Technological Change and Future of Warfare*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- OLIVEIRA, AMÂNCIO JORGE DE Y ONUKI, JANINA. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 43, n., p. 108-129.
- ORTIZ, R. *Un nuevo modelo de defensa para el Cono Sur*. Grupo de Estudios Estratégicos, 2004.
- NOTICIAS. *Oviédistas provocan Estado de Excepción*. Asunción, 16 de julio de 2002.
- PALÁ, ANTONIO L. *Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations*. En: Domínguez, Jorge I. *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.
- PALÁ, ANTONIO L. The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges. *Airpower Journal*, Special Edition, Institute for National Security Studies, 1995.
- PAMPURO, JOSÉ. *Integrarnos es la mejor opción*. Clarín, 10 de febrero de 2005.
- PERALTA AGUILERA, GABRIEL. *Análisis del proceso de paz. Realizar un imaginario: la paz en Guatemala*. En: <http://www.procesodepaz.gob.gt/enfrentamiento-armado-interno.htm>.
- PERALTA, GABRIEL. *La espada solidaria: cooperación en defensa y seguridad en Centroamérica*. En: Rojas Aravena, Francisco. *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*. Caracas: Nueva Sociedad, 1999.
- PIÑEYRO, JOSÉ LUIS. *Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México con Fox*. Trabajo presentado en LASA, Washington, Septiembre 2001.
- PNUD, *Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz*. Informe sobre desarrollo humano, 2002.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, en: <http://www.democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15Idioma=1>.
- PNUD, *Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. 2004.
- POPKIN, MARGARET. *Informe comparativo sobre la independencia judicial en América Latina*. Presentando en la Conferencia: Perspectiva Global, Regional y Nacional. Lima, Noviembre 2001.
- PRIEST, DANA. *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Militaries*. New York: Norton, 2003.
- PUTZEL, JAMES. Globalization, Liberalization, and Prospects for the State. *International Political Science Review*. 2005, Vol. 26, No 5, págs. 5-16.
- QUINTÃO, GERLADO. *Defesa, Diplomacia e o cenário estratégico brasileiro*. Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Geraldo Quintão, aos alunos do Instituto Rio Branco. Brasília, Agosto 2000.

- REINARES, F. *Terrorismo global*. Madrid: Taurus, 2003.
- RENBOW, T. *The Magic Bullet? Understanding the Revolution in Military Affairs*. London: Brassey's, 2003.
- Revista Verde-Oliva*. Brasilia - DF Año XXIX - Nº 173 - Enero, Febrero, Marzo 2002.
- RICE, CONDOLEEZZA. *Foreign Affairs*. Enero 2000.
- RIGOBEN, ROBERTO Y RODRIK, DANI. *Rule Of Law, Democracy, Openness, and Income: Estimating The Interrelationships*. <http://ksghome.harvard.edu/~drodik/papers.html>.
- RODRIK, DANI. *Comments on Trade, Growth, and Poverty*. Working Paper, Harvard University. <http://ksghome.harvard.edu/~drodik/papers.html>.
- RODRIK, DANI. *Institutions, Integration, and Geography: In Search of The Deep Determinants Of Economic Growth*. <http://ksghome.harvard.edu/~drodik/growthprogram.html>.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO. *Seguridad en las Américas, los desafíos post conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos*. Bogotá: FES Briefing Papers, mayo 2004.
- ROSENAU, JAMES. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in the Turbulent World*. Cambridge Studies in International Relations. Edinburgh, New York: Cambridge University Press, 1997.
- ROSS, JENNIFER N. *The Changing Role of the Military in Latin America*. FOCAL Policy Paper, FPP-04-11, noviembre 2004.
- SACH, J.; WARNER, A; ASLUND, A. Y FISCHER, S. *Economic Reform and the Process of Globalization*. Brookings Papers on Economic Activities No 1, 1995, págs. 1-118.
- SADER, EMIR. *Hegemonía e Contra-hegemonía*. En: CECENIA, Ana Esther (comp.). *Hegemonías y Emancipaciones en el Siglo XXI*. Buenos Aires, CLACSO, 2004.
- SAINT PIERRE, HÉCTOR LUIS Y WINAND, ÉRICA CRISTINA. *Elebarção de uma visão comum de Segurança no Mercosul*. Seminario "Defensa Europa - América Latina". Santiago, 2004. www.resdal.org.
- SARTORI, GIOVANNI. *La Tierra explota. Superpoblación y desarrollo*. Madrid: Taurus, 2003.
- SERRA, NARCIS. *Amenazas a la Democracia en el Campo de las Fuerzas Armadas, la Policía y la Inteligencia: Sugerencias a partir del caso de España*. Trabajo presentado en la IIIª Asamblea General del Club de Madrid, noviembre 2004.
- SMULOVITZ, CATALINA. *The Discovery of Law: Political Consequences in the Argentine Case*. En: Dezalay, Yves y Gath, Bryan. G. *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 2002.
- SIMON, STEVEN Y BENJAMIN, DANIEL. *America and the New Terrorism*. London IISS, Survival, Spring 2000, Vol. 42. No 1.
- SNIDLE, GIOVANNI. *Declaración de los Estados Unidos sobre las relaciones jurídicas e institucionales entre la OEA y la JID*. Diciembre 2004.
- STEPAN, ALFRED. *Rethinking Military in Politics, Brazil and the Southern Cone*. Princeton, NJ: University Press, 1988.
- Strategy Survey 1998-1999*. International Institute for Strategic Studies, London, 1999.
- TAYLOR, FRANCIS X. *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*. Vol. 6, No 3, noviembre de 2001.
- The Miami Herald*. Marzo 08, 2005.
- TULCHIN, JOSEPH Y SPACH, RALPH H. *Latin America in the New International System*. Boulder, Colorado: Lynne Reinner Publisher, 2001.

- VIEGAS, JOSÉ. *Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, Jose Viegas Filho, no Instituto Rio Branco*. Brasília, 18 de março de 2004. www.defesa.gov.br.
- WAEVER, O; BUZA, B.; KELSTRUP, M.; LEMAITRE, O. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Londres: Pinter, 1993.
- WEBSTER, W. H. *Russian Organized Crime and Corruption. Putin's Challenge*; Washington: CSIS, 2000.
- WOLF, MARTIN. *Why Globalization Works*. London: Yale University Press, 2004.
- ZAVERUCHA, JORGE. *Frágil Democracia. Collor, Itamar e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilizaçã Brasileira, 2000.