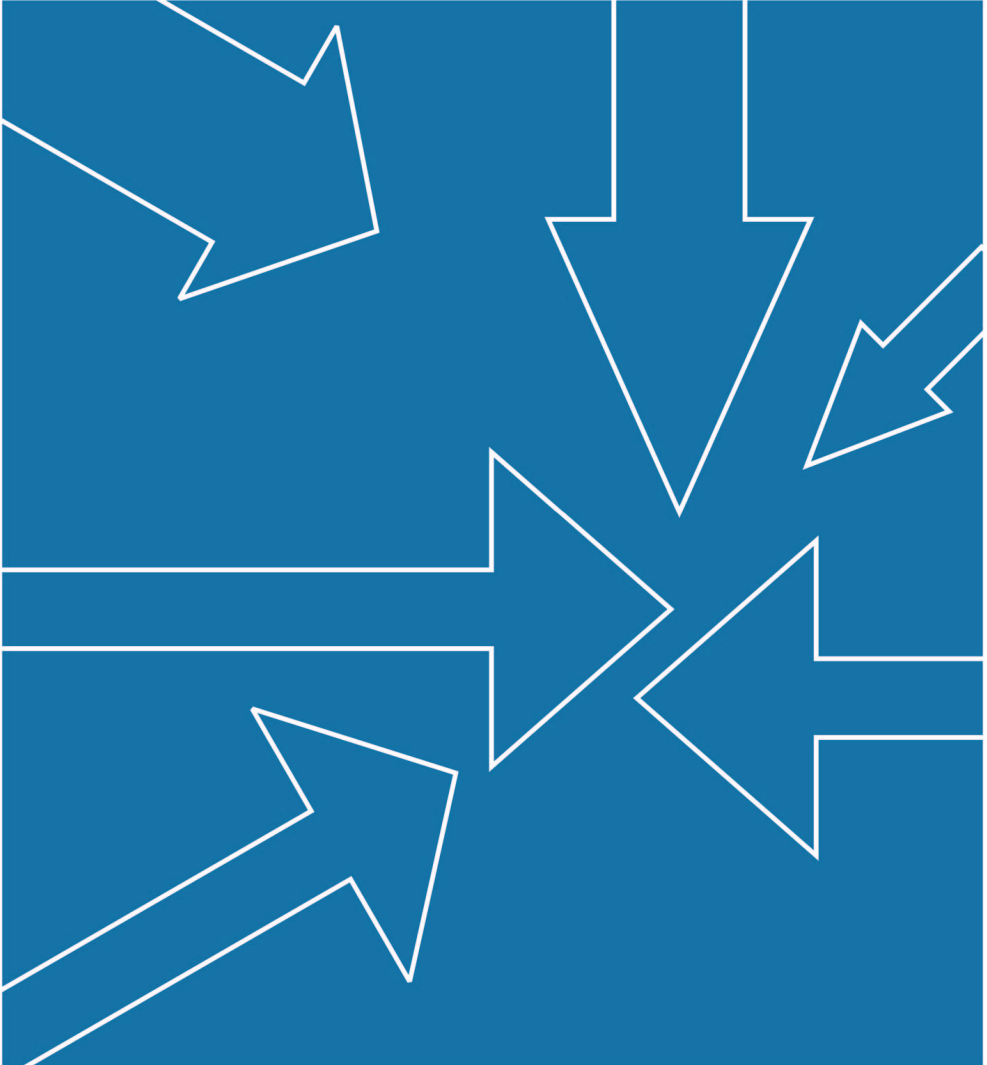


DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA APORTES INTERNACIONALES



DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA APORTES INTERNACIONALES

Compilador: Julián González Guyer

Ministerio de Defensa Nacional

Ministra Dra. Azucena Berruti
Sub Secretario Dr. José Bayardi

**Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo**

Representante Residente Pablo Mandeville

Universidad de la República

Rector Ing. Rafael Guarga
Decano de Facultad de Ciencias Sociales
Dr. Luis Bértola
Directora del Instituto de Ciencias Políticas
Dra. Constanza Moreira

Compilador

Julián González Guyer

© 2006 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUD), Uruguay

© 2006 Ministerio de Defensa Nacional

Diseño y realización: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf

Depósito legal: 338.854

Comisión del Papel, edición amparada al decreto 218/96

Publicado en Uruguay

ISBN: 9974-7971-0-1

Las posiciones expresadas en esta publicación son las de los autores, y no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), su Junta Ejecutiva ni los Estados miembros, ni las del Ministerio de Defensa Nacional del Uruguay.

**DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA
APORTES INTERNACIONALES**

Índice general

	Presentación	11
	Prólogo	13
Ceremonia de apertura	Rodolfo Nin Novoa	21
	Pablo Mandeville	25
	Dra. Constanza Moreira	31
Conferencias	El Debate Nacional sobre Defensa	
	Dra. Azucena Berrutti	39
	Hacia una política de estado en defensa nacional	
	Dr. José Bayardi	43
	Mercosur y comunidad sudamericana de naciones	
	La perspectiva de Brasil.	
	Dr. Marco Aurelio García	55
	Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual	
	Nilda Garré	65
	Transformation of the South African Defence Sector	
	Tsepe Motumi and Sagaren Naidoo	72
Panel I	Seguridad y defensa en América Latina	85
	América del Norte: seguridad y defensa	
	Entre la cooperación y la seguridad nacional.	
	Raúl Benítez Manaut	89
	Paradigmas de seguridad y defensa para América Latina	
	Rut Diamint	98
	Seguridad y defensa en América Latina:	
	un tránsito posible a la cooperación	
	Carlos Gutiérrez P.	110
	Agentes em rede, estruturas dinâmicas, processos complexos: necessidades de cooperação na área de segurança e defesa na América Latina	
	Antonio Jorge Ramalho da Rocha	129
Panel II	Modelos de defensa nacional militar	149
	Los nuevos desafíos de la reforma de la defensa en Paraguay	
	Juan Francisco Facetti	153
	La defensa nacional en Chile: lecciones aprendidas	
	Dr. Gonzalo García	165

	Notas sobre la gobernabilidad política de la defensa nacional y la modernización militar en el Cono Sur Marcelo Fabián Sain	174
	Modelo de análise e formulação de política de defesa: o equilíbrio entre as capacidades nacionais e as potencialidades regionais Héctor Luis Saint-Pierre	189
Panel III	Debate democrático sobre defensa nacional:	
	lecciones aprendidas	205
	Debate democrático sobre defensa nacional: lecciones aprendidas Gustavo Suárez Pertierra	209
	Defensa nacional y democracia Gabriel Gaspar Tapia	215
	Notas preliminares sobre modernización del sistema de defensa nacional José Ma. Vázquez Ocampo	227
Panel IV	Integración y defensa: desafíos y experiencias	231
	Desafios da integração europeia: a PESC e a PESD na visão de Portugal Mendo Castro Henriques	235
	La integración europea en asuntos de la defensa: aspectos y componentes militares Gral.(r) Julio de Peñaranda	249
	Integración y defensa. Desafíos y experiencias en el Mercosur. Una visión desde la perspectiva argentina Ricardo Runza	258
Panel V	La defensa nacional militar en América del Sur:	
	una visión desde la profesión militar	273
	Las misiones del ejército de Brasil General Augusto Heleno	277
	La defensa nacional en América del Sur: una visión desde la profesión militar Antonio Martínez Roa	282
	El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas argentinas. Su pasado reciente, su presente y su futuro Brig. Gral. Jorge Chevalier	296
	Las Fuerzas Armadas y la defensa nacional en la República Bolivariana de Venezuela Gral. de Div. Carlos Mata Figueroa	303

Presentación

El presente volumen, al que seguirán otros dos¹, ha sido posible gracias al apoyo del PNUD y su publicación debe ser interpretada como una contribución al proceso de Debate Nacional sobre Defensa que impulsa el Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo de la Universidad de la República, particularmente a través del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

Pese al carácter *académico* del conjunto de contribuciones que el mismo contiene, su sentido sólo puede comprenderse por la fuerte vocación *política* que lo anima y ello en la significación más noble del concepto, aquél que refiere al gobierno de una comunidad de ciudadanos. Desde ese punto de vista representa, también, una expresión de la tarea de extensión, una de las tres funciones básicas que orientan la acción de la Universidad de la República.

El carácter *tri-lingüe* de esta publicación obliga a una aclaración. Ella remite a lo señalado más arriba: el lector está frente a lo que intenta constituirse en herramienta de consulta, fuente de inspiración y enriquecimiento intelectual para el proceso de debate que se inició justamente con el Seminario Internacional y cuyas aportaciones compila. Así, de la original *mixtura* de dichas urgencias con la inevitable finitud de los medios de financiamiento disponibles, resultó este producto con algo de “Torre de Babel”.

¹ El segundo dará cuenta de los contenidos del Seminario Nacional sobre la Ley de Defensa Nacional y el tercero hará lo propio con el que se dedicará a la nueva Ley Orgánica de las FFAA.

Prólogo

LOS EJES CONCEPTUALES Y LA ESTRUCTURA DE ESTA COMPILACIÓN

Este volumen, así como el Seminario Internacional que le da origen, deben interpretarse como un intento de *abrir una ventana* a la región y al mundo, poniendo a consideración de los ciudadanos y ciudadanas uruguayos las experiencias, percepciones y reflexiones de un conjunto muy calificado de expertos: académicos y funcionarios, tanto civiles como militares.

Es preciso, en tal sentido, alertar al lector frente a un riesgo. No se trata de buscar *modelos* para reproducir. Por el contrario, la oportunidad de conocer los caminos recorridos por otras sociedades y las interpretaciones que acerca de ellos nos dan a conocer los calificados participantes del Seminario que a continuación se reúnen, debe servir para enriquecer e ilustrar nuestra propia búsqueda de caminos y soluciones.

Desde dicho punto de vista, las veintidós contribuciones realizadas por expertos provenientes de nueve países y tres continentes, podrían ordenarse en función de cuatro grandes ejes conceptuales: la realidad estratégica actual de la región en el mundo, la compleja relación entre integración regional y defensa nacional, las definiciones que ordenan la defensa nacional en varios países de la región y, por último, las experiencias de revisión y reestructura democrática del sector defensa en varios países que, como el nuestro, vivieron regímenes dictatoriales.

De ello dan cuenta los cinco paneles alrededor de los cuales se diseñó el Seminario -estructura que mantiene esta compilación- y las tres conferencias que se han insertado en primer término en este volumen.

Por su parte, las exposiciones de la Ministra de Defensa Nacional Dra. Azucena Berrutti y del Subsecretario de la cartera el Dr. José Bayardi, junto con las palabras del Vicepresidente de la República representan una referencia política central respecto a la orientación general del proceso de Debate Nacional sobre Defensa. Finalmente, se incluyen las presentaciones del Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pablo Mandeville, y de la Dra. Constanza Moreira, Directora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, en representación de la Universidad de la República. Dos instituciones cuyo invaluable aporte al proceso de Debate y en particular para la celebración del Seminario ha sido especialmente relevante.

EL PROCESO DEL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA

El Debate Nacional sobre Defensa intenta promover un proceso que contribuya a revertir ciertas tendencias muy arraigadas en nuestra sociedad y por ello sólo pretende ser la *pedra de toque* para una transformación cuyos verdaderos frutos madurarán en plazos medianos y largos. Para que ello se concrete es imprescindible que comiencen a transformarse algunas prácticas políticas y se logren generar ciertos consensos mínimos en la sociedad uruguaya, que alienten estos procesos de transformación.

Luego de veinte años de recuperada la democracia y pese a su *récord* de un siglo largo de historia político-institucional sólo interrumpido por dos períodos de dictadura, Uruguay no posee tradición de debate público democrático sobre defensa nacional y asuntos de política militar: una esfera clásica de políticas públicas en las que las políticas de estado no sólo son aconsejables sino imprescindibles. El fenómeno, aunque no exclusivo del Uruguay, posee profundas raíces en su historia política y se vincula, incluso, a ciertos rasgos de su cultura política nacional.

Recién en los últimos años y de manera muy gradual, la sociedad uruguaya y su sistema político, en particular el Parlamento, ha comenzado a asumir con mayor fuerza los temas de la defensa nacional y en medios académicos

ha surgido interés por investigar estos asuntos e integrarlos a la agenda universitaria.

En la historia del Uruguay contemporáneo y desde los primeros años del Siglo XX, las políticas de defensa nacional, así como los temas referidos a cuestiones militares o a las Fuerzas Armadas, han tendido a no ser integrados a la agenda del debate público.

Así, el Parlamento ha dedicado escasa atención a la temática y los medios académicos —y en particular la Universidad de la República— han obviado tradicionalmente el estudio de estas cuestiones. Tampoco de la sociedad civil han surgido instituciones representativas preocupadas por estos temas.

De esta manera, los debates y estudios sobre las políticas de defensa nacional y todo lo referido a las Fuerzas Armadas, quedaron generalmente limitados al ámbito de las instituciones militares.

En una sociedad que desde principios del Siglo XX definió el carácter voluntario y profesional de sus Fuerzas Armadas, la ciudadanía ha permanecido ajena al conocimiento de un asunto que representa, no sólo un esfuerzo importante desde el punto de vista del gasto público, sino que constituye una cuestión que naturalmente pertenece, involucra y compromete al conjunto de la sociedad.

El Ministerio de Defensa Nacional, al promover un debate nacional sobre defensa, parte de la constatación de que, por un lado, se trata de la primera experiencia de este tipo en el país. Por otra parte, la tarea de revisar la doctrina de defensa nacional y de re-estructurar las Fuerzas Armadas que de ella se derive, en el contexto de una realidad regional e internacional que ha sufrido profundos cambios, aparece como ineludible.

En tal sentido, la legislación que rige al Ministerio de Defensa Nacional y a las Fuerzas Armadas está contenida fundamentalmente en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Decreto-Ley N°14.157 de 21/02/974). Aunque dicha norma fue parcialmente reformada en 1986 y ha sido objeto de mo-

dificaciones parciales durante los últimos 30 años, los aspectos organizativos y de funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas continúan regidos por ella.

Así, el objetivo general del Debate Nacional sobre Defensa es contribuir al perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y a la construcción de una *democracia de ciudadanos y ciudadanas*¹, así como al fortalecimiento de la integración regional y de la paz internacional, a través de la transformación de las políticas públicas de defensa nacional en políticas transparentes y de Estado.

En particular, busca promover los más amplios acuerdos sobre políticas de defensa nacional como fruto de la participación y el intercambio informado de muy diversos actores sociales: parlamentarios, funcionarios civiles y militares, diplomáticos, políticos, académicos, expertos, sociedad civil organizada, comunicadores sociales, etc.

El Debate Nacional sobre Defensa se concibe, pues, como un proceso y se estructura en dos grandes etapas. La primera está destinada a alimentar el proceso institucional dirigido a la elaboración de un proyecto de Ley de Defensa Nacional. Una norma que –vale la pena enfatizarlo– representa una novedad jurídica en el país y que el Ministerio de Defensa Nacional someterá a consideración del Parlamento.

La segunda etapa, posterior en el tiempo y apoyada en las conclusiones de la primera fase, tendrá como objetivo contribuir al debate de una nueva Ley Orgánica de las FFAA por parte del Poder Legislativo. Ambas grandes fases han sido concebidas como metodológicamente idénticas.

La primera fase del proceso de Debate Nacional sobre Defensa, debe conducir a la elaboración de un documento en el que queden consignados los acuerdos y los disensos referidos a las grandes definiciones políticas e institucionales que ordenen la *función defensa nacional* y en particular las competencias de las FFAA como su componente militar. También deberá incluir las competencias, funciones y lineamientos de orga-

nización del Ministerio respectivo, en tanto organismo de *conducción política* de la defensa.

La segunda etapa también tendrá como fin la elaboración de un documento, sustentado en los mayores acuerdos posibles, en el se consignen además los disensos más significativos. El mismo deberá servir al Ministerio de Defensa Nacional para elaborar un proyecto de nueva Ley Orgánica de las FFAA a ser sometido al Poder Legislativo.

En cada una de las dos etapas se han programado la celebración de seminarios públicos con participación de especialistas nacionales e internacionales en las diversas temáticas, para posteriormente instalar mesas de debate a las que se convocará a participar a organismos públicos, instituciones representativas de toda la sociedad y algunos reconocidos expertos a título individual. Dichas mesas funcionarán en régimen de sesión reservado y sus documentos finales serán entregados al Ministerio de Defensa Nacional para que sirvan de base a la elaboración de los proyectos de ley correspondientes.

Por otra parte, a lo largo de todo el período, se prevé la realización de conferencias públicas dictadas por expertos internacionales sobre diferentes temas y experiencias relevantes de manera de alimentar y enriquecer el debate nacional.

El proceso que acaba de describirse ha sido diseñado con dos objetivos centrales. Por una parte, perfeccionar la calidad de la democracia uruguaya, a través de la transformación de los temas de la defensa nacional y la política militar en *asuntos de agenda pública* que permita y promueva que las decisiones se adopten en un marco de debate público, informado y transparente. En segundo término, promover una imprescindible revisión de las definiciones políticas y la legislación sobre defensa nacional y FFAA.

Esperamos que la compilación que se presenta contribuya a dichos objetivos.

J.G.G.

¹ PNUD, La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de ciudadanos y ciudadanas, PNUD 2004.

CEREMONIA DE APERTURA

Me corresponde en esta instancia, además de brindar la mejor y la más cálida bienvenida al país a aquellos que vienen de países amigos y hermanos, hacer dos o tres reflexiones sobre la importancia de este debate, en el marco de un nuevo concepto de participación que el Gobierno de la República quiere dar a los grandes temas nacionales.

A diferencia de estilos anteriores –que no es del caso ni siquiera cuestionar– el Gobierno de la República cree, enfática e inequívocamente, en la importancia que tiene un modelo de democracia participativa, que no es antagónico, ni podría serlo, del modelo de democracia representativa, sino que es complementario de él. Y desde ese punto de vista, le interesa sobremedida que la sociedad uruguaya, en todos sus niveles, se movilice de acuerdo con las expectativas que tiene sobre los temas que al fin y al cabo le incumben.

Este es, sin duda, el primer debate que hoy lanza el Ministerio de Defensa Nacional para abordar este tema y que se inscribe, como les decía, en ese marco de conceptualización participativa que para nosotros es muy importante.

Dentro de pocos días viene también el debate educativo, y estos son temas que incumben a la sociedad en su conjunto y sobre los cuales todos tienen algo para decir. La importancia que nosotros asignamos a estos eventos es, precisamente, abrir la posibilidad de que la ciudadanía pueda expresar sus puntos de vista sobre dichos temas.

Naturalmente, los aportes de los representantes del poder político, de la Universidad, de las Fuerzas Armadas, la experiencia de países amigos, son fundamentales para definir conceptos que tienen hoy significados diferentes a los que tenían hace algunos años. Los conceptos de

seguridad no son los mismos que hace veinte, treinta o cuarenta años, los conceptos educativos tampoco son los mismos, y todo esto hace que la sociedad deba estar presente en la hora de definiciones importantes.

Yo creo –estoy convencido de ello– que las leyes que después se van elaborando como producto de estos debates se votan con mayorías que el Gobierno tiene, sin ningún lugar a dudas, y por lo tanto el Gobierno, teóricamente, podría impulsar los conceptos que él mismo cree que hay que llevar adelante; pero también estoy convencido de que las leyes funcionan cuando, además, hay consenso social sobre ellas; y funcionan bien cuando la participación ha sido amplia, cuando el debate ha sido profundo y cuando los acuerdos logrados han sido los más grandes posibles.

Así que, desde ese punto de vista, para nosotros inaugurar esta modalidad de debates participativos sobre un tema tan importante como este, constituye un gran honor y un gran desafío. Aquí están todos los partidos políticos, aquí están las Fuerzas Armadas, aquí está el Gobierno en su conjunto, aquí está la opinión de expertos de otros países amigos, y yo no tengo ninguna duda de que sobre este tema y sobre otros muchos vamos a conseguir los acuerdos y los consensos necesarios para tomar definiciones que al fin y al cabo a todos involucran y a todos alcanzan.

Este es mi rol. Muchísimas gracias a todos por estar aquí, muchas gracias por los aportes que todos van a hacer, y yo auguro un buen inicio de esta modalidad de discusión que el Gobierno tiene la firme intención de llevar adelante.

Pablo Mandeville

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Coordinador Residente de las Naciones Unidas

Es para mi un honor haber sido invitado a acompañar al Sr. Vice-Presidente de la República y a la Sra. Ministra de Defensa Nacional en la apertura de este Seminario que tiene por propósito compartir los aportes y experiencias de reconocidas personalidades del ámbito político, militar y académico de la región y del mundo sobre la reforma democrática del sector defensa y de su componente militar.

Con este Seminario se inicia un amplio proceso de consulta, debate, diálogo, intercambio –y por qué no, aprendizaje–, que debería poder contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a través del diseño de políticas públicas, de políticas de Estado, en el ámbito de la defensa nacional.

En los últimos años, la seguridad internacional, tanto como la seguridad hemisférica y la regional han pasado por una serie de transformaciones significativas que han impactado sobre la problemática de la Defensa Nacional. El seminario que hoy tenemos el honor de inaugurar constituye una excelente oportunidad para contribuir al debate sobre estos temas, en un contexto de nuevas realidades y desafíos.

Para garantizar la seguridad colectiva, ya no son suficientes conceptos como los de paz y seguridad en términos de las capacidades militares de los Estados para enfrentar las agresiones externas. En este sentido, en septiembre del 2003, el Secretario General de las Naciones Unidas convocó a un Grupo de Alto Nivel de personalidades eminentes para que evaluara las actuales amenazas a la paz y la seguridad internacionales, y formulara recomendaciones para fortalecer a las Naciones Unidas en la preservación de la seguridad colectiva.

El Informe elaborado por el Grupo *«Un mundo más seguro: la respon-*

sabibilidad que compartimos» reclamó la búsqueda y adopción de un concepto más amplio de la seguridad colectiva, que encare tanto las amenazas nuevas como las antiguas, y que atienda a las preocupaciones de seguridad de todos los Estados: los ricos como los pobres, los débiles como los fuertes. Aquel trabajo señaló con particular énfasis la relación estrecha que existe entre las amenazas a la seguridad y la escasez en cuanto a las condiciones de vida, escasez expresada en términos de extrema pobreza, déficits de salud y educación así como la desigualdad de oportunidades.

Como se afirma en el Informe, «el desarrollo es un fundamento indispensable de una nueva seguridad colectiva. Para proteger mejor la seguridad de nuestras ciudadanas y ciudadanos, es esencial dedicar la debida atención y los recursos necesarios al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por los países miembros en la Cumbre del Milenio de septiembre del 2000, y que establecen las grandes metas que los países se comprometen a alcanzar en el 2015 para lograr niveles de vida dignos para todos»¹.

El enfoque de las Naciones Unidas sobre la Defensa y la Seguridad humanas también subraya la necesidad de una democracia cada vez más fortalecida. En América Latina y el Caribe, el PNUD ha venido dedicando más y más atención al desafío de consolidar la democracia, atendiendo a la expansión efectiva de la ciudadanía. El Informe sobre la Democracia en América Latina, promovido por el PNUD, ofrece elementos para esta reflexión al trazar un triángulo entre democracia, pobreza y desigualdad social, como elementos característicos de nuestras sociedades.

El Informe muestra con claridad los principales avances de la democracia en América Latina, e identifica sus principales deficiencias, fundamentalmente en términos de pobreza y desigualdad. El Informe

¹ Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos. Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.

destaca la necesidad de consolidar la democracia para alcanzar una democracia de ciudadanos, que garantice los derechos humanos básicos de sus ciudadanas y ciudadanos.

«El informe señala como punto de partida para fortalecer la democracia la revalorización del contenido y de la relevancia de la política; sugiere que las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas y concluye que debe recuperarse un papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad».²

El PNUD entiende que la gobernabilidad democrática, así lograda, es condición para el desarrollo humano integral. Dicho desarrollo humano es condición necesaria para la seguridad. Es dentro de este marco que debe entenderse el compromiso y el apoyo del PNUD a esta iniciativa de debate e intercambio sobre defensa nacional.

Ésta justamente pretende ser la contribución del PNUD al proceso de debate que hoy inauguramos junto al Ministerio de Defensa Nacional y la Universidad de la República: ser un facilitador del diálogo, acercar experiencias y lecciones aprendidas de otros países, y enriquecer el intercambio con enfoques que prioricen el desarrollo humano y la calidad democrática.

Asumimos una posición de imparcialidad y compromiso profundo con la democracia y el desarrollo humano. Es desde esa posición que esperamos poder contribuir a este debate estimulando la participación, entre otros, de actores políticos, parlamentarios, funcionarios de las fuerzas armadas, representantes de la academia y de organizaciones de la sociedad civil y comunicadores sociales. El debate que hoy estamos apoyando es, como ha afirmado la Ministra de Defensa Nacional, un debate inédito en la historia del país, ya que en el Uruguay, así

² La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

como en otros países, no existía una tradición de debate público de estos asuntos.

El programa que se ha formulado combina diferentes niveles de participación en el debate de la defensa nacional y de los asuntos de política militar: desde la más amplia y abierta, mediante seminarios de aportes internacionales y nacionales con una nutrida agenda de conferencias y paneles, hasta la instalación de mesas de debate con la participación de representantes políticos, parlamentarios, diplomáticos, académicos y también representantes de la sociedad civil, que serán convocados a título personal. Mediante la combinación de estas actividades, y en una secuencia concebida para favorecer intercambios y búsqueda de consensos, esperamos poder enfrentar las complejidades del tema beneficiándonos de los mejores atributos de la democracia uruguaya: la facilidad para el diálogo interpartidario, interinstitucional, y entre todos los sectores de la sociedad.

Esperamos que los resultados de este proceso de debate sirvan de insumo para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Defensa Nacional y en una segunda etapa, de otro de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, insumos ambos para el tratamiento legislativo de estos asuntos.

Quisiera expresar nuestro reconocimiento al Ministerio de Defensa Nacional por iniciar un proceso de debate que amplía la participación en el mismo para promover una política de Estado en la materia. Nuestro agradecimiento va asimismo a la Universidad de la República por su tan calificado apoyo en esta empresa.

En estos dos días los expositores internacionales abordarán –desde diversas perspectivas– temas complejos en torno a la concepción de la defensa y la seguridad; los modelos de defensa en la región; el rol institucional de las fuerzas armadas; el impacto de los procesos de integración regional sobre la defensa y su componente militar, atendiendo muy especialmente las experiencias y lecciones aprendidas en la región y en el mundo sobre procesos de redefinición de las fuerzas

armadas en el marco de la instalación de gobiernos democráticos.

No podíamos imaginar un mejor modo de iniciar este complejo y ambicioso proceso, que con el aporte de conferencistas de tan alto nivel como ministras, altos funcionarios civiles y militares, destacados asesores y académicos de Argentina, Brasil, Chile, España, México, Paraguay, Portugal, Sudáfrica y Venezuela.

Les deseamos éxito en sus labores.

La participación de la Universidad de la República, a través del Instituto de Ciencia Política (ICP) de su Facultad de Ciencias Sociales (FCS), en esta interesante iniciativa del Debate Nacional sobre Defensa que impulsa el Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo del PNUD, se apoya en el conocimiento acumulado a través de su **Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FFAA Política y Sociedad (PRISFAS)**.

Este trabajo de investigación tiene una corta pero intensa historia académica que conviene dejar registrada.

Ella comienza en el año 2001, cuando el ICP define la necesidad de asumir como línea de trabajo, el estudio de los temas vinculados a esta política pública que es –que debe ser– la defensa nacional, así como todo lo referido a las FFAA y también a aquellas cuestiones que integran el concepto de seguridad regional.

Al hacerlo, en tanto instituto universitario, también estaba dando cuenta de la deuda que la academia ha contraído con la sociedad y de la necesidad de superarla.

El trabajo se inició a través de un proyecto regional que se continúa desarrollando hasta hoy: el **Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA**. En este proyecto se integran varias Universidades de la región que también poseen equipos de investigación académica en esta área: la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, la Universidad Estadual de San Pablo (UNESP) de Brasil y la Universidad Arcis de Chile. Incluso, es interesante señalar que, a partir y en estrecha relación de esta experiencia, se ha generado otro Proyecto de Investigación regional: el Observatorio de Política Exterior. En él se conjunta el trabajo

del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, de la Unidad Multidisciplinaria de nuestra Facultad de Ciencias Sociales, con equipos de investigación de la UNESP de Brasil y de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Es así que, a partir de la experiencia y la acumulación de conocimientos lograda por el Observatorio Cono Sur de Defensa y FFAA, nuestro Instituto conformó el Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, FFAA Política y Sociedad (PRISFAS) y que dos de sus investigadores lograron el reconocimiento de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la UDELAR a través de su apoyo para potenciar los proyectos de investigación en esta temática.

En la medida que en nuestra Universidad el concepto de investigación no se concibe sin sus contrapartidas de docencia y extensión, la Facultad ha integrado un Taller sobre estos temas en sus programas curriculares de Licenciatura y sus investigadores también cumplen con un amplio y ambicioso trabajo de extensión que los vincula con diferentes instituciones nacionales y extranjeras.

Y es justamente con la perspectiva de aportar el conocimiento acumulado por nuestros investigadores a la sociedad y de potenciar el desarrollo de dichas actividades académicas que el ICP participa en esta experiencia novedosa y necesaria del Debate Nacional sobre Defensa.

Lo hace en el entendido que la defensa nacional y las políticas militares de la República constituyen políticas públicas y que en una democracia ellas deben ser discutidas de manera transparente, informada y con la mayor participación de la sociedad.

De esta forma, a la hora en la que las instituciones de gobierno adopten sus decisiones, ellas podrán contar, no sólo con la legalidad que les otorga el respeto de los procedimientos establecidos, sino con el respaldo de la legitimidad que surge de un sistema político y una ciudadanía que conocen y han participado del proceso de decisión.

CONFERENCIAS

PRESENTACIÓN DE LOS CONFERENCISTAS

Azucena Berrutti

Ministra de Defensa Nacional, Uruguay.

José Bayardi

Sub Secretario del Ministerio de Defensa Nacional, Uruguay.

Marco Aurelio García (Brasil)

Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República. Primeiro Vice-Presidente do Partido dos Trabalhadores desde outubro de 2005. Formado em Direito e Filosofia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-Graduado na Escola de Altos Estudos e Ciências Sociais de Paris. Professor licenciado do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas. Foi Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores por mais de dez anos. Foi Vereador na cidade de Porto Alegre (1967) e Secretário de Cultura nos municípios de Campinas (1989-1990) e São Paulo (2001-2002). Coordenou o Programa de Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 1994 e 1998.

Nilda Garré (Argentina)

Abogada. Secretaria de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior entre el mes de octubre de 2000 y el mes de marzo de 2001. Coordinadora de la Unidad Especial de Investigación para el Esclarecimiento del Atentado a la AMIA. Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria de la República Argentina en la República Bolivariana de Venezuela. Diputada de la Nación por: Partido Justicialista, integrante del Frente Justicialista de Liberación, entre 1973/1976; la Confederación Frepaso entre 1995/99; por la Confederación Frepaso en la Alianza, para el período 1999/2003; por la Confederación Frepaso en la Alianza, para cumplir el mandato comprendido entre 2001/05.

Actualmente se desempeña como Ministra de Defensa de la República Argentina.

Edwin Tsepe Motumi (Sudáfrica)

Bachelor of Arts Degree, University of Witwatersrand (1993). Senior Research Fellow del Southern African Security Programme, War Studies Department del Kings College, University of London (1994) y del Institute of Defence Studies Master of Management, University of Witwatersrand (2000). Dirigente de las Estructuras Político-Militares Clandestinas del Congreso Nacional Africano (1985-1990). Desde 1996 ha desempeñado varios cargos en el Departamento de Defensa de su país. Actualmente se desempeña como Jefe de Políticas y Planificación de dicha institución.

Sagaren Krishna Naidoo (Sudáfrica)

Bachelor of Arts in Law (BA-Law), 1995, University of Durban Westville. Post-graduate Degree: BA-Honours in Political Science, 1996, University of Durban Westville. Post-graduate Degree: Master of Arts in International Studies, 1998, Rhodes University Grahamstown. Post-graduate Degree: Public Policy Masters in Management, cursando actualmente (2004-2006), University of the Witwatersrand. Ha ocupado múltiples cargos de investigación y docencia en centros académicos de su país. Actualmente se desempeña como Director Adjunto de Investigación y Análisis, en la oficina de Políticas y Planeamiento, Secretaría de Defensa del Departamento de Defensa de la República de Sudáfrica.

El Debate Nacional sobre Defensa

Dra. Azucena Berrutti

El presente Seminario Internacional da inicio al Debate Nacional sobre Defensa que el Ministerio de Defensa promueve en cumplimiento del Programa de Gobierno planteado a la ciudadanía y que representa un compromiso de acción de la actual administración.

El Uruguay carece de una tradición política de debate público de los temas vinculados a la Defensa Nacional y dentro de ella a la política militar, como **una** dimensión de la misma.

Por eso, el Debate Nacional se propone comenzar a divulgar estos temas en la sociedad. Iniciar un proceso dirigido a que la ciudadanía se vaya involucrando en un conjunto de cuestiones que poco conoce y que además siente como lejanas y ajenas. En este año nos proponemos que llegue al Parlamento, como resultado de este Debate, un **Proyecto de Ley de Defensa Nacional** y que se logren elaborar las bases para que al comenzar sus sesiones del próximo año, el Parlamento reciba un **Proyecto de nueva Ley Orgánica de las FFAA**.

Pero antes que nada, permítanme detenerme en un hecho.

Parece una paradoja que el Debate Nacional sobre Defensa tenga como primer jalón un evento en el cual el Ministerio de Defensa, con el apoyo del PNUD y el asesoramiento de la Universidad de la República, haya invitado a participar a un calificado y nutrido grupo de personalidades extranjeras.

Ello merece una explicación. En este evento recibiremos un conjunto de aportes internacionales que consideramos invalorable, transmitidos por responsables políticos, institucionales, académicos,

militares y diplomáticos, para enriquecer nuestro conocimiento y alimentar los debates que deseamos promover este año.

En este mundo tan complejo, tan turbulento y tan incierto es muy importante que los uruguayos conozcamos lo mejor posible en qué mundo estamos viviendo. ¿Cuáles son los problemas que afectan la seguridad y la defensa de esta zona del planeta? y ¿cuáles pueden ser las mejores alternativas para responder a ellos?.

O por lo menos cómo están observando estas realidades vecinos de la región y de otras latitudes que atravesaron y atraviesan procesos de definiciones y reformas.

Luego seremos nosotros, los uruguayos, a partir de mayo y hecha la síntesis del presente Seminario Internacional, quienes debemos establecer cuáles son nuestras opiniones.

¿Cuáles son nuestros intereses y cuáles son nuestros desafíos, nuestras amenazas y oportunidades?

¿Qué es lo que más nos conviene? y ¿cuáles deberían ser las capacidades a desarrollar? Y ¿Cuáles las mejores respuestas a esos asuntos tan complejos.

También esperamos las reflexiones sobre ese tan diverso conjunto de **instrumentos de cooperación en el plano de la seguridad regional** (tratados, convenios, etc.) que existe en nuestra vecindad —y de los que formamos parte— aunque la mayoría de los uruguayos poco sepamos acerca de ellos.

También será muy interesante conocer sus interpretaciones acerca de cómo diversos países de nues-

tro entorno encaran los aspectos vinculados a la defensa nacional.

Contaremos en estos dos días entre nosotros con autoridades con responsabilidades de gobierno en los países vecinos:

- La Sra. Ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garré –que en un esfuerzo que mucho valoramos– está llegando en la noche de hoy. Participando a su vez dos de sus más estrechos colaboradores.
- Con el Profesor Marco Aurelio García, viejo conocido nuestro y asesor especial del Presidente Lula de Brasil
- Con el subsecretario de Guerra de Chile, Gonzalo García,

También hemos creído necesario que estuvieran con nosotros representantes del Ministerio de Defensa de Sudáfrica. Un país que juega un papel muy importante, no sólo en África, también ha comenzado a jugarlo en el mundo. Y que está aquí enfrente, del otro lado del Océano Atlántico.

Quizás muchos no lo hayamos pensado demasiado, pero con Argentina, Brasil, Sudáfrica y otros países africanos con costas al Atlántico Sur somos ribereños de un **área estratégica** –el Atlántico Sur–; una de las principales reservas de recursos marítimos vivos y también seguramente de otros recursos aun inexplorados con quienes además compartimos intereses comunes en la Antártida.

Y tenemos que conocernos más y conocer cómo el gobierno de Sudáfrica se ubica e interpreta su realidad y su relación con sus vecinos de este lado del Atlántico.

Por eso invitamos al Secretario del Departamento de Defensa de Sudáfrica, January Masilela, un prestigioso Comandante del Congreso Nacional Africano, que la-

mentablemente no pudo estar con nosotros, pero nombró una importante delegación para representarlo. Una delegación, de alto nivel jerárquico y académico, presidida por el Gral. Motumi, que para nuestro beneplácito comprende a una mujer, la Sra. Fakir, Brigadier General de las FFAA Sudafricanas.

Además Sudáfrica, a la salida del odioso régimen del apartheid, ha hecho una interesantísima **experiencia de transformación de su sector defensa y de su componente militar las FFAA**. Y creemos que ellos también tienen experiencias muy valiosas para transmitirnos.

Contaremos también con un representativo y distinguido grupo de académicos de larga experiencia de trabajo en los temas vinculados a la Seguridad y la Defensa, entre los cuales se encuentran valiosos académicos de España y Portugal, que además reúnen también la característica de haber ocupado importantes responsabilidades en sus países, a quienes hemos pedido que nos aporten su experiencia en dos planos:

- Por una parte, para que nos ilustren cómo han resuelto los temas de la defensa nacional (en los que naturalmente está involucrado ese valor tan importante para cualquier país: la soberanía nacional) en el proceso de integración de la Unión Europea. Ellos han vivido –y viven– el difícil proceso de construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común en la Unión Europea.
- Por otra parte, ambas naciones han vivido, como nosotros, procesos de transición política post dictadura y será muy interesante conocer cómo se transformó el sector defensa y las FFAA luego de los mismos. Y en el caso de España, conocerlo de boca de alguien, como el Dr. Suárez Pertierra, que tuvo mucho que ver con el proceso de transformación porque fue Ministro en aquella época.

En tal sentido nos interesa también conocer la experiencia de nuestros vecinos de la región y tendremos exposiciones de importantes académicos con experiencia directa de gobierno durante tales procesos.

Finalmente, también nos ha parecido interesante conocer el punto de vista de Oficiales Generales de países hermanos de la región para que compartan con nosotros sus puntos de vista, como profesionales con amplia experiencia y sólida formación académica, acerca de sus percepciones sobre la defensa militar de sus propios Estados, que son nuestros hermanos y vecinos.

Quiere decir que abrimos este Seminario con grandes expectativas y nos hemos propuesto editar un libro con los aportes para tener recopilado insumos que nutran nuestras propias reflexiones y que se encuentre lo más rápido posible a disposición de quienes se interesen en estos temas para que resulte útil para el Debate Nacional que estamos iniciando.

Finalmente, permítanme dos palabras acerca del Debate Nacional sobre Defensa.

Estos temas se han definido, en nuestra experiencia nacional, generalmente en ámbitos reducidos. Los partidos políticos no les han dedicado demasiada atención. En los medios académicos también a lo largo de nuestra historia tampoco se los ha estudiado demasiado.

La sociedad civil en general ha considerado que estos asuntos le eran **ajenos**.

Se solía decir que la Defensa «Era cosa de militares»: que si bien son el cuerpo profesional de una sociedad, y quienes se especializan en la gestión de los instrumentos de violencia física más poderosos que dispone un Estado, consideramos un error limitar exclusivamente a ellos la asunción de definiciones en materia de Defensa, que encierra, por su complejidad, mucho más que el componente militar.

Por lo tanto, estos asuntos que son funciones básicas del Estado, no pueden ser ajenos a la sociedad, ni son exclusivamente militares.

Al contrario: como son competencia esencial del Estado, **son profundamente políticos**.

Y la política —en una **República**— es un **asunto público**. Ese es el origen de la palabra: **Res-publica**.

Quiere decir que cuando el gobierno promueven un Debate Nacional sobre Defensa está promoviendo que los ciudadanos piensen, se informen, opinen y **asuman** un conjunto de temas y cuestiones que legítimamente **le pertenecen**. Y **no sólo** porque todos nosotros les dedicamos una parte de nuestros recursos a través del presupuesto del Estado.

Nuestro concepto de democracia va más allá. Queremos perfeccionar —ampliar y profundizar— nuestra democracia. Hacer que nuevos asuntos se vuelvan **más transparentes**. Queremos perfeccionar la convivencia en nuestra sociedad.

Vivir en paz y decidir soberanamente respecto al presente y al futuro, dentro de las limitaciones que nos impone un mundo en el que las fronteras se han vuelto más porosas, es un derecho que los ciudadanos poseen en nuestro país y en cualquier otro lugar del planeta.

Decidir soberanamente sobre nuestros recursos también es un derecho.

A todo ello también refiere la Defensa Nacional.

Por eso, informarse, opinar y asumir responsablemente estos temas es una obligación de cada uno de nosotros.

El proceso que promueve el Ministerio de Defensa Nacional intenta dar un primer paso en dicho sentido. Que la sociedad comience a **apropiarse** de estas cuestiones.

La **ajenidad** de nuestra sociedad respecto a la defensa nacional y en particular a esa porción de la defensa que se refiere a su **componente militar: las FFAA**, tiene profundas raíces en nuestra historia.

Y transcurridos ya 20 años de la recuperación de la democracia es hora que también avancemos en este sentido:

Definir qué necesidades tiene el Uruguay en lo referido al **componente militar de su defensa nacional** y por lo tanto **qué características** debe tener dicho componente militar —las FFAA—.

Estaremos entonces en mejores condiciones de administrar razonablemente los escasos recursos que el país dispone, en el marco de las muchas necesidades insatisfechas que tienen un importante número de nuestros compatriotas.

Nos proponemos en el mes de mayo reunir aquí mismo en este mismo salón un seminario nacional para entonces sí, escuchar la opinión de conciudadanos que han estudiado estos temas, que desde diferentes esferas de actuación se han ocupado de estos asuntos.

Y con ese seminario nacional daremos inicio un proceso dirigido a reunir opiniones de muy diversos sectores de nuestra sociedad para que el Ministerio de Defensa Nacional, que tiene opiniones y definiciones sobre la Defensa Nacional, esté en mejores condiciones de poner en consideración del Parlamento un Proyecto de Ley sobre Defensa Nacional.

Donde se establezca qué entendemos los uruguayos por Defensa Nacional. Cuáles son los organismos e instituciones públicas que poseen competencias en esta área tan delicada y cuáles son dichas competencias y funciones y hasta dónde llegan.

En ese mismo Proyecto de Ley deberá estar incluido naturalmente un capítulo dedicado al Ministerio de Defensa Nacional. Queremos que el Ministerio de Defensa Nacional deje de ser, como es desde los años 40', una institución cuya normativa está integrada dentro de la Ley Orgánica de las FFAA y pase a ser lo que es: un Ministerio de Gobierno.

Convocaremos a legisladores, a funcionarios del Ministerio de RR.EE., a los partidos políticos, a académicos universitarios, a los institutos de re-

flexión reconocidos sobre estos temas, a militares, a sindicalistas y empresarios, a funcionarios de otros sectores del Estado; en fin, trataremos de convocar con amplitud y seriedad a un intercambio informado y responsable. Sin estridencias. Tenemos la ambición de lograr amplios consensos en un documento que esperaremos ansiosamente en el Ministerio. Un documento que exprese acuerdos y también disensos, si los hubiera.

Sobre la base de esos documento, el Ministerio de Defensa Nacional, articulará un anteproyecto de Ley para que de aprobarlo el Poder Ejecutivo lo envíe como Proyecto al Parlamento a consideración de los legisladores, quienes en el marco de sus facultades constitucionales decidirán al respecto.

Posteriormente, un proceso similar estará dedicado a que hacia fin de año el Ministerio de Defensa Nacional reciba un documento que permita elaborar un proyecto de nueva Ley Orgánica de las FFAA.

En fin. No deseo ocupar más el tiempo de Uds. Tenemos por delante dos días de intenso trabajo, y un año en el cual esperamos dar un paso muy importante para que la democracia uruguaya avance en su calidad y la sociedad uruguaya perfeccione su funcionamiento con la ampliación de ciudadanía que supone incorporar nuevos temas al conocimiento y el debate público.

Al reiterar nuestra más sincera bienvenida quiero destacar que sus generosas presencias comprometen nuestro esfuerzo y esperamos que llegado el momento, podamos presentarles con humildad, respeto y alegría el fruto del trabajo compartido.

Nuestra esperanza quiere que este proceso nos haga mejores personas, por lo tanto mejores pueblos y por ello también más profundamente amigos.

Porque de nada servirían las palabras si no tuviéramos la convicción profunda de que el primer objetivo deber ser siempre, como todos sabemos, la Paz.

Hacia una política de estado en defensa nacional*

Dr. José Bayardi

En primer lugar quiero saludar a la Sra. Ministra de Defensa Nacional, Dra. Azucena Berrutti, al Sr. Cte. en Jefe del Ejército, Tte. Gral. Carlos Díaz, al Sr. Cte. en Jefe de la Armada Nacional, V/A Juan Fernández, Sres. Ministros, SubSecretarios, Sres. Senadores, Sres. Diputados, Señoras y Señores.

Quiero agradecer en primer lugar la participación de todos aquellos que habiendo sido invitados comparecieron en estos dos días a aportar sus puntos de vista sobre los temas convocados.

A la Sra. Ministra de Defensa de la República Argentina, Dra. Nilda Garré. A los Sres. Subsecretarios de Defensa y de Guerra de Chile y de la República Argentina. Al conjunto de académicos con quienes nos hemos encontrado a lo largo del tiempo en distintos ámbitos. A los Sres. Oficiales Generales que participaron del último panel para dar una perspectiva desde la visión militar.

Y creo que este momento y este Debate constituye para nuestro país un hecho relevante. Es la primera vez en la historia que en un ámbito tan amplio como este discutimos temas de Defensa Nacional.

El presente Debate Nacional sobre Defensa impulsado desde el Gobierno Nacional fue planteado, como necesidad a la ciudadanía, desde antes de las elecciones nacionales de octubre de 2004 y reafirmado por el Sr. Presidente Dr. Tabaré Vázquez, al asumir el 1º de marzo de 2005.

En un documento previo a las últimas elecciones nacionales, donde decíamos que era intención de la fuerza política, que en aquel momento estaba en

etapas preelectorales, convocar a un Debate sobre Defensa Nacional, manifestamos, entre otros conceptos:

“La Defensa Nacional constituye una política pública que compromete a toda la Nación.”

“Debe integrarse a la agenda política pública y debatirse en un marco de amplitud y transparencia, coherente con su seriedad e importancia.”

“En todos sus aspectos, además de constituir una responsabilidad específicamente política del más alto nivel del gobierno, requiere de la construcción de amplios consensos ciudadanos para su elaboración y puesta en práctica.”

“Debe realizarse el papel del Poder Legislativo en la determinación de la Política de Defensa Nacional.”

“Partiendo de la base de que no es una cuestión únicamente militar, la necesaria revisión de la Política de Defensa Nacional deberá ser objeto de una ley en la que se definan los cometidos, las competencias y las disposiciones institucionales que la ordenen, activando mecanismos democráticos para un debate nacional informado, de amplia participación, efectiva supervisión ciudadana y control legislativo.”

La necesidad de ese encare se fundamenta en la lectura que la fuerza política que hoy está en el Gobierno hace de lo que fue el devenir histórico del manejo de la Defensa Nacional al interior de nuestra sociedad.

En el marco general que elaboramos y difundimos en la presente convocatoria, —a la que todos uste-

* La conferencia fue dictada en el cierre del Seminario.

des, siendo convocados, respondieron— manifestamos que “pese a su récord (..) de un siglo largo de historia política institucional, solo interrumpido por dos dictaduras, Uruguay no posee tradición de debate público democrático sobre Defensa Nacional y asuntos de política militar”.

Decíamos también que “el Parlamento había dedicado escasa relevancia a la temática, y los medios académicos — y en particular la Universidad de la República habían obviado tradicionalmente el estudio de estas cuestiones”.

Y agregábamos: “Tampoco de la sociedad civil han surgido instituciones representativas preocupadas por estos temas”.

Sin ningún tipo de violencia intelectual podemos coincidir que lo temas de Defensa Nacional han sido sustraídos al debate público, limitándolo al espacio de élites políticas de las esferas de gobierno, o a espacios reservados de sectores de partidos o de jerarquías militares.

Acompañado esto por el reduccionismo de limitar o confundir el concepto Defensa con lo militar, de lo cual esto último es sólo un componente.

Tenemos nuestra lectura de las causas que motivaron esta situación, pero no viene al caso, en la oportunidad, enfrascarnos en una discusión al respecto de las mismas. Ya es conocida la posición que hemos tenido, y que en lo personal he manifestado en múltiples oportunidades en distintos medios. Lo que estamos haciendo, y debemos plantearnos es este Debate Nacional con una visión prospectiva, de cara al futuro. De cara a los desafíos que enfrenta nuestro país y la región en la que estamos inmersos, para alcanzar los objetivos generales que toda sociedad tiene o debe tener planteado.

Objetivos Nacionales que en su enunciación más genérica se expresan, en distintas latitudes, como la búsqueda del desarrollo y el bienestar integral de su población. Y en esto del concepto de “bienestar integral” quiero referirlo necesariamente, en mi opinión, a la necesidad permanente de generar

condiciones para la realización plena de todos sus individuos en un marco armónico social que lo haga posible.

Para lograr esos objetivos hay que identificar, de la manera más colectiva posible, los intereses que el país tiene y la defensa de esos intereses nacionales hace a la defensa nacional en su acepción amplia.

Claro que tener la capacidad de defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, resultan imprescindibles a todo Estado para poder abordar sus propias decisiones y ser considerado como tal; pero existe un conjunto de intereses que requieren ser defendidos frente a eventuales intereses de otros actores del escenario global, muchos de ellos tan legítimos como los intereses que podemos definir nosotros, aunque también muchos de ellos intereses ilegítimos, —por decir lo menos— y que se basan en considerar que los únicos intereses válidos son los que emanan de la premisa de que ningún interés de nación alguna puede, por más legítimo y soberano que este sea —anteponerse al mío propio.

Es en la defensa de intereses, que se encuadra y plasma una política de Defensa; que en una parte tiene que ver con lo militar, pero tiene enormemente que ver con un número muy importantes de áreas de acción.

Resulta evidente y carente de novedad, que la defensa de los intereses nacionales tiene que ver con lo político—diplomático, existiendo una interrelación fácilmente entendible entre defensa nacional y diplomacia.

Pero también tiene que ver por ejemplo, con lo educativo dado que resulta impensable el desarrollo y el bienestar de la población alejado de la importancia creciente que tienen en las sociedades modernas los recursos humanos, su capacitación y las capacidades que tenga para dominar el conocimiento y generar nuevo conocimiento en un proceso dialéctico que no tiene fin, aunque esto dependa necesariamente de otras áreas institucionales.

Tiene que ver con lo científico tecnológico y no solo por que nos encontremos, como bien se dijo acá, en una época de vértigo respecto al avance del conocimiento científico tecnológico.

Siempre tuvo que ver con ello. Porque siempre, con más o con menos vértigo, hubo generación de conocimiento científico tecnológico que permitió a las sociedades que se apropiaban de él sacar ventajas competitivas respecto de otras sociedades.

Ni que hablar que alcanzar los grandes objetivos nacionales –en la actualidad– tiene que ver con la protección y el cuidado del medio ambiente de manera tal que se pueda efectivamente pensar en el futuro, no solo para los que hoy estamos acá, sino fundamentalmente para los que aún no han nacido, y que nunca nos perdonarían que hayamos pensado en nuestro bienestar sin haber tenido en cuenta el de ellos.

No es mi intención extenderme en la interrelación de las distintas áreas que engloba el concepto de Defensa en su acepción amplia. Sí resulta de mi interés reconocer para cada una de esas áreas una estrategia de acción, definiendo con claridad a que ámbito corresponde su responsabilidad y cuáles deben ser los mecanismos de coordinación entre distintos actores institucionales.

Sí quiero dejar planteado la necesidad de superar una suerte de compartimientos estancos que conducen a la ineficiencia –en un país carente de recursos– y a la ineficacia en cuanto al logro de sus objetivos. El hecho de concebir como compartimientos estancos la Defensa y sus distintas variables es en realidad estar hipotecando el futuro en términos de cualquier sociedad.

Un elemento central que hace a la Defensa particularmente considerada es la capacidad de identificar las amenazas, –de lo cual se habló en estos días. Pero, **nuestras amenazas**, o sea que se trata de tener la capacidad de definir las amenazas en función de nuestra realidad y de nuestro contexto económico, político y social, en su dimensión nacional, regional y global.

Al definir nuestras propias amenazas, debemos tener la capacidad de no comprar amenazas que, latentes en un mundo globalizado, pueden tener distinto grado de incidencia en las realidades de cada uno de los países.

Esto sin soslayar la importancia de la cooperación internacional para enfrentar las distintas amenazas, pero asignando –en un proceso permanente de análisis– a cada una la dimensión exacta en la que potencialmente afectan nuestros intereses nacionales y como consecuencia nos puedan alejar del logro de nuestros objetivos nacionales.

La Defensa Nacional debe ser necesariamente definida como una Política de Estado.

No resulta posible pensar en una política de Estado –más allá del discurso– si no se encara como una política necesariamente pública con una participación amplia en sus definiciones.

No es posible concebir una política de Estado sin involucrar a un número importante de actores –desde su papel y rol en la sociedad– en las definiciones que se asuman.

No pretendemos mezclar roles, pretendemos lograr que cada cual, desde su rol en la sociedad, aporte a dicha construcción.

Desde el Ministerio de Defensa –ya lo decía la Sra. Ministra al inaugurar esta instancia del Seminario Internacional– estamos convocando a otras instituciones del Poder Ejecutivo, al Parlamento, a los partidos políticos, a los trabajadores y los empresarios a través de sus organizaciones representativas, a los ámbitos académicos civiles y militares, a distintas organizaciones no gubernamentales, a comunicadores y otras instancias representativas de intereses de la sociedad, para opinar e intercambiar desde su rol en la sociedad, respecto a los temas de la Defensa Nacional.

Y que nadie tenga miedo a la eventualidad de corporativismos. Este gobierno no va a renunciar a sus responsabilidades. Estará en cada uno de los ámbitos convocados el interés de participar y de aportar, o no. Y está en el Poder Ejecutivo a través

del Ministerio de Defensa, —como decía, sin renunciar a su función de conducción—, el generar los espacios de participación para posibilitar los intercambios necesarios.

En esta instancia hemos recibido y vamos a seguir recibiendo insumos para nuestra reflexión aportado por personalidades políticas, académicas y militares de países vecinos y amigos.

En mayo tendremos la instancia de un seminario nacional correspondiendo el intercambio y los aportes a personalidades políticas, académicas, militares y del espectro social de nuestra sociedad.

A partir de allí instalaremos lo que hemos denominado como Mesas de Debate, integradas por representantes de distintos ámbitos de nuestra realidad.

El objetivo, como quedó dicho, es articular dos documentos. Uno que exprese los consensos que existan respecto al tema y otro documento que nos permita identificar los disensos.

Culminada esta etapa —por mediados de año, o por agosto— el Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta los documentos producidos elaborará un anteproyecto de Ley marco sobre Defensa Nacional, que pondrá a consideración del Poder Ejecutivo para que lo remita al Parlamento como Proyecto de Ley.

Entendemos que una política de Defensa así elaborada, permitirá que el conjunto de la ciudadanía pueda conocer el alcance de dicha política, superando el círculo en que la misma se ha mantenido a lo largo de nuestra historia institucional, y que la misma cuente con el aval suficiente para trascender un gobierno y se transforme en relativamente estable en el tiempo. Consensos amplios, permanencia en el tiempo, son elementos sustantivos de las Políticas de Estado.

Ahora bien, existe a veces, en política, la tendencia a transformar todo en política de Estado vaciando de contenidos a las mismas.

Sin entrar a tratar de separar lo que debe o no ser política de Estado, es claro que por la dimensión de lo que resulta en juego, por el tiempo para su desarrollo y comprobación de la repercusión positiva de los cambios a instalar, y de los plazos que lleve la instalación de esos cambios, la política de Defensa debe ser una Política de Estado.

Estamos convencidos que discutir abiertamente el tema de Defensa y los temas militares contribuirá a un normal relacionamiento entre civiles y militares, fortaleciendo y potenciando niveles de integración y cohesión al interior de la sociedad. Superando el alejamiento que no solo se fundamenta en el proceso traumático de la etapa de la dictadura, sino que se fundamenta en el divorcio histórico entre el estamento militar y civil que se plasmó a lo largo de nuestra historia, a pesar de que nuestras Fuerzas Armadas —Ejército y Armada Nacional, dado que la Fuerza Aérea es del siglo XX— reconocen su origen, no en la transformación de un ejército colonial en otro republicano, sino en el “Pueblo en Armas” gestado al fragor de la gesta de Don José Gervasio Artigas.

Además de la repercusión positiva que esperamos que esto tenga hacia adentro de nuestra sociedad, una política así formulada, construida y colectivizada al ámbito público adquiere otra dimensión por sí misma, que es hacerla pública más allá de nuestras fronteras, transparentando dichas definiciones y aportando a la construcción de confianzas mutuas que colaboren a alejar conflictos que muchas veces estuvieron presentes en nuestro continente.

De esta manera al construir confianzas mutuas, aportamos a superar la lógica de potencial confrontación y construir una lógica creciente de cooperación, elemento sustantivo si de futuro hubiera que avanzar hacia una estrategia defensiva de cooperación para la Defensa.

Alcance que le damos en nuestra percepción al carácter de Política de Estado.

Características de la Defensa:

A los efectos de la presentación de las características de la Defensa, por compartir la sistematización que se le dio, me voy a permitir tomar de un material elaborado por el Ministerio de Defensa de la anterior administración, y presentado como documento de trabajo titulado: La Defensa Nacional, aportes para un debate, sistematizado por el C/N (CG) Hernes Rodríguez, el C/N (CAA) Mag. Luis Chabaneau y el Cap (Rva) (R) Lic. Ernesto Puiggrós. Permiéndome resumir algunos conceptos a efectos de la presentación.

Ahí quedan determinadas algunas de las características que permiten visualizar los fundamentos y sustentan la necesidad de concebir la política de Defensa imprescindiblemente como una Política de Estado.

La Defensa –dicen y comparto– es una Función monopólica del Estado.

Una de las características del Estado es la de poseer el monopolio de la Fuerza Física Legítima, por lo tanto es el único capaz de conducir a todos los factores de Poder de una nación a la consecución de las medidas y previsiones que proporcionen el bien social DEFENSA.

Es una función primaria o esencial del Estado –ha estado dicho todos estos días.

De su instrumentación depende la supervivencia de una nación como tal.

La protección de la comunidad nacional, de su régimen jurídico-político libremente adoptado, de las condiciones de paz y seguridad que permitan el desarrollo económico social, constituye por ende, una tarea esencial del Estado.

Es una función permanente o continua del Estado. La actividad de Defensa debe cumplirse en todo momento y en toda circunstancia, tanto en situación de guerra como de paz. (...)

Es una actividad Integral del Estado.

Ya lo dijimos anteriormente: La Defensa como actividad excede lo estrictamente militar para comprometer a todo el potencial nacional en lo concerniente a las previsiones, preparación y eventual empleo de dicho potencial para neutralizar amenazas y resolver posibles conflictos.

Es un bien social público intangible.

Bien público porque solo puede ser brindado por el Estado y protege a todos los ciudadanos por igual;

Social porque alcanza a todas las manifestaciones de la sociedad, ya sea en su ordenamiento jurídico – político como en su cultura o desarrollo económico y social.

Intangible, dado que las actividades de Defensa no se ven o no son percibidas por el ciudadano en su vida cotidiana, no se materializan en un producto palpable hasta que una amenaza o agresión afecte a la sociedad. (...).

Es una actividad sujeta al criterio de prioridad.

El Estado, siendo una organización compleja debe atender múltiples funciones y asignar recursos para las mismas, los que resultan siempre escasos por lo cual es fácil comprender que se deben establecer prioridades según la situación o coyuntura que se esté viviendo.

Dado que como apreciamos la función Defensa debe ser continua, permanente, lógicamente los recursos asignados a ella deberán estar en relación con las previsiones de conflictos o amenazas que presente la situación general del Estado y en consonancia con las demás actividades que el mismo deba atender.

No obstante queda claro que es una función tan esencial para la supervivencia de un Estado que nunca se la puede debilitar tanto que llegue al grado de la inoperancia por falta de medios, tanto humanos como materiales.

Sobre estas características, que aportan a que se entienda la necesidad de concebirla como una Política de Estado, es que estamos tratando de construirla con una metodología de participación representativa.

Este debate Nacional se enmarca en un contexto nacional, regional y global de naturaleza distinta al que pudimos enfrentar en la 2ª. Mitad del Siglo XX, luego de la finalización del mundo bipolar de post II Guerra Mundial. Escenario ese que no admitía, o que dificultaba, el desarrollo de proyectos nacionales, en las áreas de influencia de cada uno de los bloques, que se apartaran de las definiciones estratégicas de quienes dominaban los mismos.

Ese escenario ha sido sustituido por otro que tiene entre algunas de sus características:

El unilateralismo militar acompañado por la potenciación de la doctrina de guerra preventiva. –De la cual también se ha comentado en estos días.

Los procesos de integración regional en curso con sus marchas y contramarchas, en distintas latitudes del planeta.

El surgimiento de nuevos actores del escenario global seguramente de importante proyección durante el siglo XXI. Que hoy están presentes y que se van a seguir expandiendo como actores de dicho escenario global.

Tiene, sobretodo a partir del 11 de Setiembre de 2001, un cambio relevante. La categoría de siglo corto y siglo largo que ubicaba Eric Hobsbawn, me estoy refiriendo al fin o la caída del campo llamado socialista como punto de transición, yo creo que habría que complementarla, porque es difícil que haya un punto de ruptura. Habría que llevarla desde la caída del campo socialista hasta el 11 de Setiembre de 2001. Porque ahí enfrentamos la irrupción con fuerza en el escenario internacional de los temas vinculados al terrorismo. Y bien

haríamos en gastar tiempo en reflexionar sobre todo lo que estuvo detrás del entorno del 11 de Setiembre. No es en este momento el espacio para hacerlo. Pero se alcanza una nueva dimensión de un nuevo “ismo” catalogado como enemigo que es distinto a los enemigos de épocas pasadas. Que no hay territorialidad para identificarlo, no hay personería, para consagrarla en términos de Estado, pero que puede ser personificado –en forma unilateral– como enemigo en cualquier área del planeta.

También la existencia de organizaciones delictiva vinculadas a actividades ilegales de distinto signo (droga, tráfico de seres humanos, lavado de dinero, etc) algunas veces interrelacionadas y otras veces actuando en forma sinérgica.

Ni hablar, para nuestro continente, de las situaciones emanadas de la desintegración social motivadas por niveles de pobreza y exclusión que horadan la legitimación del carácter de proyecto inclusivo, común y compartido, de muchas sociedades actuales.

Los flujos migratorios y/o la pérdida de la capacidad de algunas sociedades de reproducirse, alterando de esa forma las relaciones activo/pasivo, lo que condiciona, de no revertirse, una situación difícil de sostener en el tiempo.

Los problemas del deterioro y degradación del medio ambiente, lo que puede comprometer la propia existencia de la vida humana sobre el planeta.

Y podríamos seguir enumerando características de esta época que nos toca enfrentar.

De lo que se trata, en la oportunidad, al enumerar características del contexto actual, no es de profundizar en ellas, sino simplemente plantear la necesidad de reflexionar colectivamente sobre esas y otras tantas, de manera que nos permitan asumir la complejidad que se debe enfrentar.

Para ello es necesario contar con una estrategia y

líneas de acción a nivel nacional, regional y global. De ahí la importancia que el Debate aporte a la construcción de un pensamiento estratégico a nivel nacional, que permita actuar y movernos en consecuencia, tratando de que la necesidad de atender la coyuntura no nos condicione la capacidad de incorporar pensamiento respecto al futuro.

Respecto al componente militar de la Defensa dejo planteado desde mi responsabilidad actual como Sub-Secretario de Defensa, que este debate genera muchas expectativas al propio interior de las FF.AA.

La necesidad de que la sociedad haga suya esta reflexión y que el sistema político asuma definiciones que enmarquen el accionar de nuestras FF.AA. es visto como una necesidad impostergable.

El propio Cde. en Jefe de la Fuerza Aérea. Tte. General Enrique Bonelli, el pasado 17 de marzo, en su discurso al conmemorarse el día de la Fuerza Aérea dejó planteado temas que hacen al Debate Nacional que nos proponemos.

Dejó planteado: “que el mundo ha cambiado sustancialmente desde el fin de la denominada Guerra Fría”. Manifestó que: “Quizás hemos permanecido demasiado tiempo en el enunciado abstracto y no profundizamos acerca de la naturaleza y característica de esos cambios”.

Formulación que comparto plenamente.

Agregó que: “Necesitamos una nueva definición de defensa, adecuada a la nueva realidad geopolítica”.

Más adelante agregaba: “que se necesita reevaluar la misión de su fuerza acorde con el momento actual, nuevas estrategias, nueva estructura de fuerza y fundamentalmente los recursos para el cumplimiento de aquellas”.

Yo agregó que esto es aplicable a todas las Fuerzas.

Refirió también a la complejidad de las amenazas modernas y a la necesidad de una mejor coordina-

ción con otros elementos del Poder Nacional: el Político, el diplomático, el económico y psico social. Reafirmando que “la seguridad no es una tarea patrimonio de las FF.AA.; que requiere de todos los elementos del poder nacional, funcionando concertadamente en aras del bien común”.

Y ratificando que “es necesario por lo tanto un profundo desarrollo de las relaciones cívico – militares, enfocadas a atender esas necesidades y desafíos de la sociedad uruguaya en su conjunto”.

Requería entonces “nuevas y flexibles definiciones de defensa, doctrinas de empleo y en consecuencia nuevos programas y objetivos para la preparación del personal militar para poder enfrentar esos desafíos”.

Y me consta que lo sustancial de ese pensamiento, por haber conversado desde mi función con ambos al respecto, es compartido por los otros Señores Comandantes en Jefe, el Tte. General Carlos Díaz y el Sr. Vicealmirante Juan Fernández, que han respondido en forma muy interesada ante las instancias de debate, en su función de profesionales y asesores del Poder Político en la materia.

En el discurso que estoy comentando para tratar de transmitir el espíritu que se impulsa desde el Comando de nuestras fuerzas armadas, también están presentes otros desafíos que hay que incorporar al debate. Y me refiero a la necesidad invocada de “repensarse a si mismos, asumiendo que las operaciones combinadas¹ son hoy una necesidad ineludible, adelantándose a poner sobre la mesa de debate la necesidad de analizar la estructuración de mandos combinados en un proceso que asuma la integración operacional horizontal a todos los niveles”.

Planteando que el “eje de nuestra capacitación profesional debe ser el desarrollo de nuestra habilidad para enfrentar conjuntamente dichas amenazas”; manifestando: “Lo que implica un cambio cultural muy grande”.

¹ La referencia tomada textual de lo manifestado la asumo como referida a las operaciones conjuntas y los mandos conjuntos por lo que sigue en la frase citada.

Vaya si significará un cambio cultural muy grande, sin duda que sí.

Cambio cultural que compartimos y que ante la posibilidad de acordar respecto a los mismos, ya hemos dispuesto desde el Ministerio la necesidad de analizar la situación que hoy tenemos en aspectos logísticos, en comunicaciones, en educación, y se ha indicado la necesidad de preparar propuestas concretas para avanzar en unificación de la logística, las comunicaciones y la formación para poder generar las condiciones de un futuro accionar conjunto que nos va a permitir no sólo mejor las asignaciones en materia de recursos presupuestales, sino ganar en eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las misiones que sean asignadas.

Quiero ahora dejar planteado como insumo para su discusión, sin ninguna pretensión hegemónica, conceptos que desde el punto de vista programático hemos formulado desde antes de las elecciones y que representan la visión programática del Gobierno que pretende ser puesta a consideración e intercambio en el Debate que iniciamos.

I- DEFENSA NACIONAL Y POLÍTICA MILITAR DE DEFENSA

Como ha quedado expresado múltiples veces en estos dos días de Seminario, se debe distinguir entre la Defensa Nacional y la política militar de defensa. Por definición, para nosotros la Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades –civiles y militares– dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad de nuestro territorio, de sus recursos naturales estratégicos, la paz de la República, en el marco del respeto a la Constitución y las leyes, generando las condiciones para el bienestar social presente y futuro de la población.

Las imprescindibles funciones de conducción y coordinación de la Defensa Nacional corresponden al más alto nivel del gobierno como lo establece la Constitución de la República.

Una Política de Defensa Nacional –ajena a la doctrina de la seguridad nacional que pretendió ser omniabarcativa– diferenciará claramente aquellas actividades de carácter militar, cuya conducción corresponde al Ministerio de Defensa Nacional y cuya ejecución es misión fundamental de las Fuerzas Armadas, de aquellas actividades de carácter civil que deben quedar en manos de los servicios públicos competentes, lo que debe ser analizado en función del principio de racionalidad, de las capacidades y de la oportunidad para hacer las transformaciones.

La política militar de defensa, responsabilidad básica y específica del Ministerio de Defensa Nacional integra en tiempos de paz, al conjunto de actividades que aseguran la integridad territorial del país, la custodia y el ejercicio de la soberanía nacional en los espacios terrestres, marítimos y aéreos que el derecho internacional reconocen al Estado uruguayo. Y marcábamos la necesidad de garantizar que el país disponga de medios de disuasión suficientes para desalentar la posibilidad de ataque bélico exterior asegurando la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa.

El Ministerio de Defensa Nacional debe –y eso pretende y ha tratado de hacer desde que ha asumido el 1º de Marzo de 2005– cumplir el cometido específico de la efectiva conducción de las Fuerzas Armadas, evitando que ellas se transformen en actor político, como puede haber ocurrido en el pasado. Y esto ha requerido y requiere los niveles de capacitación creciente de todos los que estamos vinculados a los temas de la conducción política de la Defensa. Y esto es un esfuerzo que debe ser constante, permanente y mantenido, para cumplir con ellos. Las funciones y organización del Ministerio de Defensa Nacional, esperamos que estén contenidas en la Ley Nacional de Defensa. Para dejar un poco atrás la historia de que en realidad tenemos un Ministerio que está organizado dentro de la Ley Orgánica de las FF.AA., no desde 1974, sino desde la década del 40'. Y esto es un desafío que tenemos planteado.

Paralelamente, otro desafío requiere fortalecer el carácter de cuerpo profesional de nuestras Fuerzas Armadas para lo cual debemos consagrar en la norma legal –y ojalá que en este proceso de Debate se haga– la definición de la política militar de defensa y establecer con claridad qué misiones corresponden a las FFAA. Tema que me consta que desde el interior de las FFAA, se ha reclamado como definición del sistema político.

Se debe impulsar como principio general que las tareas de seguridad interior y de carácter policial, competencia del Ministerio del Interior, no sean asignadas a las FFAA. En aquellos casos en que servicios de dicho carácter son cumplidos actualmente por las Fuerzas Armadas, su transferencia al Ministerio del Interior se verificará luego de un detenido análisis caso por caso y en función del criterio racional que debe presidir las políticas y el gasto públicos.

Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional compuesto por el Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya, constituyen un cuerpo profesional no deliberante y subordinado jerárquicamente al Mando Superior como establece la Constitución. La Ley Orgánica Militar deberá expresar en sus bases normativas –la que nos proponemos en este año, como quedó comprometido consagrar, desde la apertura de este Seminario– con claridad y precisión y en forma coherente con la Ley de Defensa Nacional, el marco necesario para la eficaz ejecución de las actividades militares de la defensa nacional.

II.- DEFENSA NACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

También decíamos, en el marco de nuestras definiciones, que La Política de Defensa Nacional –también su componente Militar, que es parte de ella– debe guardar estricta sintonía y correspondencia con la Política Exterior del Estado.

Proclamamos que el Uruguay no posee relaciones de enemistad con ningún pueblo ni con ningún Estado. Por el contrario, la política exterior del país debe basarse en relaciones de cooperación y respeto mutuo con todos los Estados, particularmente con los pueblos y países latinoamericanos con los cuales existen estrechos lazos de hermandad histórica y de cooperación en diversos planos y materias.

Debe enfatizarse que, la Constitución de la República establece –Art.6– que nuestro país “procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que refiere a la defensa de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”.

Las relaciones internacionales y de cooperación exterior que afectan a las FFAA de la República contarán con la previa aprobación del Ministro de Defensa Nacional y la necesaria coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

No nos resulta admisible la tradición de relaciones militares internacionales paralelas y autónomas que se desarrolló a partir de la segunda mitad del siglo XX y en estrecha relación con la creación del sistema de seguridad y defensa hemisférico, que se desarrolló a partir de la II Guerra Mundial, y que estuvo condicionado por la hegemonía y en función de los intereses de la seguridad nacional de EEUU de América.

La política de defensa nacional militar del Uruguay y las relaciones externas que afectan sus FFAA solo pueden ser concebidas en función de los intereses de la República.

Se parte de la premisa que es derecho –y obligación– de que cada país establezca su propia agenda de defensa, en base a su realidad y a su percepción de las amenazas. Ello se debe reflejar en la política de defensa y en las misiones a asignar a nuestras FF. AA.

El MERCOSUR constituye actualmente una entidad regional reconocida por el resto del mundo que como tal negocia acuerdos de diferente carácter con diversos bloques regionales de integración y con Estados y que incluyen intercambios en temas de seguridad internacional y de la defensa. El Uruguay, en el marco de una activa política de participación en los procesos del MERCOSUR, debe integrarse a los intercambios que en el plano de la defensa y de las FFAA, ya han emprendido los principales países del MERCOSUR.

En esa perspectiva, planteamos la necesidad de avanzar en los procesos y acuerdos de cooperación entre las Fuerzas Armadas de la región, en el entendido que representa el marco básico de alianzas del país en un mundo crecientemente globalizado e incierto, dentro del cual el Uruguay debe diseñar sus políticas, a partir y en función del claro establecimiento de sus propias condiciones, intereses y necesidades.

En tal sentido, en el marco de la necesaria profundización de la cooperación e integración productivas de los países del MERCOSUR, debe promoverse la participación del Uruguay en los procesos de complementación productiva en el área de la industria militar.

Y permítanme un paréntesis. En realidad, todos vivimos, en este proceso de integración en el MERCOSUR, marchas y contramarchas. Y nos hemos enfrentado en esta coyuntura, desde el punto de vista político o económico, con situaciones de dificultad o de trabas. En un siglo de grandes bloques regionales que se sientan a la mesa para ver cuál va a ser la suerte de cada uno a lo largo de este siglo, yo tengo el más absoluto convencimiento – y con mucho respeto me permito decir que si Alemania no es nada sin la Unión Europea, ninguno de los países Sudamericanos, por más grande que sea, es nada en la mesa de negociación del S XXI, sin consagrar procesos de integración. Y tendrá que estar a la altura de la capacidad de los liderazgos políticos para entender esto. Y para saber que las presiones corporativas al interior de cada una de las

sociedades deben ser superadas por la línea de responsabilidad de construcción de las elites políticas para entender claro la importancia estratégica de la integración.

En el plano regional e internacional, el Frente Amplio entiende que el Uruguay debe prestar su cooperación a la paz sobre la base de los tradicionales principios que han regido su política exterior: estricto respeto a la autodeterminación de los pueblos y al principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, en el marco de la observancia a los Tratados Internacionales. La participación de las FFAA uruguayas en Misiones de Paz estará sujeta a dichos principios y a las posibilidades del país, siempre que ello no afecte el cumplimiento de sus misiones fundamentales y en arreglo a un cuidadoso análisis caso por caso, por parte de los más altos niveles del gobierno.

Decíamos que debemos profundizar –como lo estamos haciendo– los más estrechos nexos de coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional para el análisis, elaboración y supervisión de las políticas de seguridad regional e internacional de la República. Se debe impulsar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de ambos Ministerios en el campo de las políticas de seguridad regional e internacional.

Las Agregadurías Militares de la República en el mundo se establecerán en base a los principios de austeridad y de coherencia con las necesidades que establece la política exterior del país. Las Agregadurías Militares y otros cargos de representación internacional militar del país deberán sujetar su actividad a los lineamientos de políticas que establezca el Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.

III.- FUERZAS ARMADAS

Las misiones de las FFAA, por regla general, no serán de seguridad interior de tipo policial, para

ello Se debe determinar las soluciones más racionales para las tareas de carácter policial que han sido asignadas a las Fuerzas Armadas, armonizando el objetivo de garantizar los derechos civiles y las libertades públicas con la más juiciosa administración de los recursos públicos.

No se debe confundir las tareas de apoyo a la comunidad que las Fuerzas Armadas han realizado y realizan esforzadamente con éxito y sacrificio de sus propios recursos presupuestales, —como ha habido cantidad de ejemplos en el correr de este último año— con las tareas denominadas en el marco de la doctrina de seguridad nacional como “tareas de acción cívica”.

Entendiendo por «acción cívica» las obras o tareas de carácter civil realizadas por militares y según planes militares de acción psicológica que tenían como fin captar la voluntad y la conciencia de la población civil. Encare más propio de fuerzas de ocupación que de fuerzas integradas plenamente al destino de su propio pueblo.

Obviamente tampoco se autorizará que estas tareas eventuales de acción cívica sean desarrolladas por fuerzas armadas ajenas a la República.

La definición y elaboración de planes de desarrollo corresponde al área de las definiciones que debe asumir el poder político sea éste nacional o departamental, no corresponde a las FFAA la elaboración de los mismos, lo que no significa de ninguna manera que se soslaye la importancia que han tenido y tienen, la participación de las mismas, tanto en su función de asesoramiento como a través de sus capacidades operativas. Ello, entendemos, también debe ser incorporado al proceso de discusión de la Ley de Defensa.

Las FFAA pueden ser —y de hecho lo han sido y lo son— excepcionalmente empleadas en casos de conmoción interior y otras emergencias nacionales graves (sean catástrofes naturales o producidas por el hombre, etc) que superen las capacidades instaladas de los organismos públicos competentes. En todos los casos y de acuerdo a la normativa legal

que discutamos, y se termine consagrando, estas misiones de carácter excepcional deberán ser asignadas, como no podía ser de otra manera, por orden expresa del Poder Ejecutivo y comunicadas por éste al Parlamento.

Las misiones que sean asignadas a las FFAA deberán contribuir, desde su ámbito específico y de manera armónica, a la gran tarea nacional de asegurar el bienestar de todos los habitantes de la República.

A la luz de las definiciones respecto a la Defensa Nacional y de las misiones principales y accesorias asignadas a las FFAA, estas deben ser reestructuradas y redimensionadas en un proceso gradual y ordenado que, que no sólo respete los derechos adquiridos, sino también, —y esto debemos incorporarlo de cara a la sociedad— que permita dotarlas de los medios y la instrucción necesarios para cumplirlas. Porque las carencias de medios, y de instrucción para cumplir sus tareas, no son responsabilidad de las FFAA. Son responsabilidad del poder político. Que si teniendo la capacidad de asignar misiones, no asigna recursos, en realidad está cayendo en omisiones.

La reestructura de las FFAA, que deberá consagrarse en la nueva Ley Orgánica Militar, debe contemplar los imprescindibles cambios en las normas de ingreso, ascenso y retiro del personal superior de manera de normalizar la hoy distorsionada pirámide funcional de las Fuerzas. Y también decíamos que a estos efectos, se debe tener en cuenta la repercusión que esto tiene en el sistema previsional militar.

Bajo la dirección del Ministerio de Defensa Nacional debemos elaborar —y en eso se está— un plan de racionalización de los aspectos operativos, de apoyo, logísticos, de formación y sanidad que elimine duplicaciones innecesarias, promueva complementariedades y habilite el más eficiente aprovechamiento de los recursos que la sociedad destine a las FFAA.

También debemos trabajar en el sistema de formación militar, para incrementar sus niveles de coordinación con parte del Sistema de Enseñanza, en todos los niveles con la Universidad incluida, a la que también hemos tratado de dar espacios y avance.

Y debemos dotarlas, como decía, en función de las posibilidades presupuestales del país, de los medios y las capacidades necesarias que aseguren el eficaz cumplimiento de sus misiones fundamentales y el necesario desarrollo profesional de sus integrantes.

El Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya, cuya misión fundamental es asegurar el pleno ejercicio de la soberanía en los diversos espacios de jurisdicción de la República, podrán aportar sus capacidades específicas para colaborar en emprendimientos dirigidos al desarrollo científico-técnico y productivo nacional, en colaboración con las instituciones públicas especializadas, cuando así lo determine el Ministerio de Defensa Nacional.

También debemos rever, y estar abiertos a rever, el tema de la “jurisdicción militar”, adaptando sus funciones a los delitos de naturaleza militar y actualizando códigos y reglamentos.

Tenemos también, al culminar esta etapa, un compromiso relativo a trabajar el tema de la

Inteligencia y hacia un Sistema Nacional de Inteligencia, donde deberán definirse con precisión sus cometidos, en el entendido que la Inteligencia del Estado no es competencia exclusivamente militar, y que los temas de seguridad interior y orden público no competen operativamente a los militares. Pero no soslayemos la importancia de contar con un Sistema de Inteligencia que permita el proceso de toma de decisiones en el momento oportuno en que haya que tomarlas.

Se deben crear los imprescindibles mecanismos de control parlamentarios, acordes a la naturaleza de la tarea. Para ello, se promoverá la aprobación de las leyes correspondientes.

Con este conjunto de definiciones hemos comparado y vamos a comparecer al Debate Nacional sobre Defensa. Abiertos a todos a quienes hice mención anteriormente.

Y permítanme terminar haciendo una última reflexión. En realidad este desafío es un desafío, y como todos los desafíos se plantean en momentos en que debemos procesarlos como oportunidad. Espero que la coyuntura no nos jale demasiado hacia atrás como para, teniendo la oportunidad histórica, desperdiciemos el poder proyectar futuro.

Mercosur y comunidad sudamericana de naciones. La perspectiva de Brasil

Dr. Marco Aurelio García

Quisiera, en primer lugar, no solo saludar a los que tuvieron la iniciativa de organizar este evento, sino también agradecer esta honrosa invitación que me hicieron. Es siempre un gusto enorme poder estar en Montevideo y, sobre todo, compartir mi estadía con tantos amigos que tengo aquí.

Ante todo, quiero aclarar que no soy, en absoluto, un experto en cuestiones de seguridad y de defensa. Como dice un amigo mío, soy solo un experto en generalidades. En ese entendido, voy a tratar más bien los temas generales de la integración sudamericana y, tópicamente, hacer algunas reflexiones sobre algunas cuestiones que me parecen pertinentes para la construcción o la reconstrucción de una doctrina de seguridad colectiva y de defensa regional para América del Sur.

Quisiera, inicialmente, decir algo sobre el lugar de América del Sur en la política externa brasileña para enmarcar reflexiones más generales.

Aclaro que, aunque crea estar expresando el punto de vista de mi Gobierno, lo que sigue es de mi exclusiva responsabilidad.

La política externa brasileña siempre dio mucha importancia a América del Sur, tendencia que se acentuó en los últimos quince años. Sin embargo, esa dimensión sudamericana de nuestra diplomacia, muchas veces no fue más allá de la retórica, sin grandes consecuencias prácticas. Esto se explica básicamente en función dos elementos: la crisis por la que atravesó el MERCOSUR –sobre la cual volveré adelante–, y la atracción que ejerció en la región, durante

un cierto tiempo, el proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Esa dimensión sudamericana –sin que nosotros perdiéramos jamás la dimensión latinoamericana, pero tratando de privilegiar ese ámbito regional– fue profundizada en el actual Gobierno. Estuvo presente en el discurso que el Presidente Lula da Silva hizo en el acto de transmisión de mando y ya había aparecido con fuerza en la campaña electoral. No es un tema novedoso para nosotros. Ganó peso desde los primeros días del Gobierno y aparece con énfasis en el discurso del Presidente Lula de fines de 2004, cuando hizo el balance, frente a su gabinete, de las actividades de su Gobierno y de las perspectivas que se abrían hacia el futuro.

En esa ocasión, el Presidente trató de definir algunos ejes fundamentales de su Gobierno:

Primero, propiciar un crecimiento acelerado de la economía para paliar un período de más de dos décadas de recesión y/o crecimiento mediocre.

Segundo, que ese crecimiento sea, en gran medida, resultado de un proceso amplio de redistribución de ingreso que permita enfrentar la pobreza y la exclusión social en la región.

Tercero, persistir en el esfuerzo de lograr un equilibrio macroeconómico, para que no ocurriera, como en el pasado, inflación o endeudamiento externo e interno.

Cuarto, disminuir la vulnerabilidad externa del país, garantizando cada vez más control nacional de las decisiones en materia de política eco-

nómica en un mundo crecientemente globalizado.

Quinto que la institucionalidad permita que todas estas transformaciones económicas se den en democracia, lo que implica no solo la reforma del Estado, sino que un control creciente del Estado por parte de la sociedad.

El sexto eje –el que nos interesa aquí– es la integración sudamericana, vale decir, la idea de que nosotros tratemos de asociar el destino económico, social y político de Brasil al de la región.

La nueva coyuntura regional permitió que todos los países de América del Sur –no solo Brasil– pudiesen avanzar en la perspectiva de integración. En primer lugar, porque hubo una lenta pero consistente recuperación de las economías de varios países, sobre todo de los países miembros del Mercosur, después de la fuerte crisis por la que pasó el paradigma neoliberal en el continente y que golpeó Argentina, Uruguay, Paraguay e incluso a Brasil. En mi país la crisis no tuvo la dimensión y la intensidad de la crisis argentina, pero fue igualmente grave y nos dejó al borde del colapso.

Pero también hubo cambios en el cuadro político de los países del Mercosur. No me refiero solamente a cambios de carácter político-ideológico –porque no creo que la integración deba tener un eje ideológico único– sino que pienso al hecho que los gobiernos de la región pasaron a incorporar con mucha fuerza en su agenda los temas de integración. Las eventuales diferencias de paradigma ideológico no perjudicaron, sino todo lo contrario, la existencia de esa dinámica de convergencia.

Hubo igualmente una serie de iniciativas bilaterales y regionales que reforzaron la convicción de que los problemas de la región podían ser resueltos en la región, a partir de nuestros recur-

sos políticos. Menciono aquí el rol del Grupo de Amigos de Venezuela en la resolución de la crisis de aquel país y la presencia que varios países tuvimos en las crisis de Bolivia. Son ejemplos que demostraron concretamente que había reflexión y voluntad política para enfrentar los problemas regionales a partir de los recursos políticos de la región.

El Gobierno brasileño explicitó más su opción sudamericana, y eso coincidió con movimientos semejantes en otros países de la región. Hubo sin duda alguna un factor extremadamente importante para consolidar esa dinámica que fue el fortalecimiento del proceso democrático en la región. Esa es una convicción que muchas veces puede parecer como exageradamente optimista, teniendo en cuenta ciertas situaciones de crisis que vivimos en algunos países durante ese período, con turbulencias sociales muy fuertes. Las salidas que esas crisis tuvieron, apuntan sin duda alguna a un proceso de fortalecimiento democrático.

Un último factor a mencionar es que creció mucho la convicción de la necesidad de una respuesta regional para algunos temas multilaterales importantes, sobre todo en el ámbito económico y comercial. Es significativo que los cuatro países originales miembros plenos del Mercosur se hubieran puesto de acuerdo para llevar adelante una negociación sobre el tema del ALCA, sobre las relaciones con la Unión Europea, y que muchos de los países de la región, más allá del Mercosur, se hubieran organizado en el ámbito del G-20 para dar curso a las negociaciones sobre la Organización Mundial del Comercio. Todo eso significa concretamente que hubo una percepción más amplia sobre el rol que América del Sur puede tener y sobre la importancia de una actitud articulada que pudiera garantizar una presencia más competitiva de nuestra región en un mundo globalizado.

Por detrás de todo eso está la convicción de que la unidad de la región puede permitir cambios

en la correlación internacional de fuerzas. Aun cuando modestos, esos cambios son sin embargo importantes, necesarios, sobre todo teniendo en cuenta la desigualdad y las asimetrías de las relaciones internacionales actuales.

Quiero referirme ahora al tema del Mercosur y explotar un poco una paradoja que se ofrece hoy día: nuestro bloque regional tiene sus límites pero, a la vez, posee un fuerte poder de atracción. Explotar esa paradoja de los límites y del poder de atracción del Mercosur nos permitirá, sin duda alguna, entender cómo surgió el tema de la unidad sudamericana, y más concretamente el de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y con él toda una agenda de naturaleza económica, comercial, social, cultural, política y también una agenda de seguridad colectiva.

El Mercosur, como una Unión Aduanera imperfecta, enfrentó problemas extremadamente complejos en ese período, sobre todo en la época anterior a los cambios que empezaron a producirse a partir del 2000-2001 en América del Sur.

Ya hemos dicho varias veces que los «impases» que el Mercosur enfrentó en aquella coyuntura no eran tanto consecuencia de la institución Mercosur en sí, sino más bien resultados de incompatibilidades de las políticas económicas que se practicaban en nuestros países que, de hecho, causaban un agravamiento de las asimetrías, de las diferencias, de los conflictos y de las contradicciones. No creo que ese problema haya desaparecido, pero es cierto que disminuyó sensiblemente y que vivimos hoy una situación distinta.

La existencia misma de esas asimetrías y contradicciones planteaba una cuestión central: el Mercosur no podía limitarse exclusivamente a una Unión Aduanera, sino que había que agregar, a esa dimensión comercial, una dimensión económica **lato sensu**. Era necesario la integración productiva de la región, además de profundizar las dimensiones social, científico-tec-

nológica, cultural y, obviamente, político-institucional.

Es interesante observar que, más allá de esas dificultades que el Mercosur enfrentaba en el comienzo del nuevo siglo, el bloque pudo –sobre todo cuando comenzó a producirse esta convergencia de políticas económicas y de orientaciones de gobierno en la región– ejercer una nueva atracción externa. En un primer momento, sobre los países asociados, que en ese momento eran solo dos –Chile y Bolivia. Eso tuvo un impacto muy fuerte en ciertas inflexiones extremadamente positivas de la política externa chilena, que estaba muy volcada para una diplomacia de tipo económico comercial, y que después, a partir de una voluntad muy clara del Presidente Ricardo Lagos, abrazó con mucha fuerza la dimensión sudamericana, sin perder la referencia latinoamericana.

Esa atracción empezó enseguida a ejercerse también sobre los países de la Comunidad Andina y del CARICOM. Quiero mencionar aquí un hecho que me parece muy relevante: cuando el Presidente Lula estuvo en Lima en visita de Estado en el año 2004 y los Cancilleres del Mercosur concurrieron al acto de firma de la adhesión de Perú como miembro asociado del bloque –era el tercer país en incorporarse con ese carácter–, sintomáticamente el Presidente Alejandro Toledo dijo en el momento de la firma, que se estaba dando el primer paso para «la constitución de una Comunidad Sudamericana de Naciones».

Poco después, el Presidente Lagos, en reunión del Mercosur en Asunción, mencionaba que los chilenos no tenían posibilidades de compartir las mismas reglas de comercio con el Mercosur, pero deseaban compartir muchas otras cosas, otros tipos de integración económica y política, en términos de inversión y de marcos institucionales, como el Tribunal de Asunción y un eventual Parlamento regional.

Eso planteó un nuevo desafío: una integración más amplia en América del Sur, distinta de la que ocurrió en Europa, donde hubo una unidad construida en torno a los temas comerciales. Aquí, la integración tendría que ser distinta. ¿Por qué? Porque en América del Sur convivían cuatro regímenes comerciales distintos: el del Mercosur, el de la Comunidad Andina de Naciones, el de los países del CARICOM –Guyana y Surinam– y el de Chile, que tenía su especificidad.

No sería fácil –aun cuando fuera posible producir un acercamiento de esos cuatro regímenes, cosa que de hecho está ocurriendo– conseguir una convergencia absoluta. Habría que pensar en una nueva forma de integración que no abdicara, obviamente, de la dimensión comercial, por lo contrario que tratara de profundizarla, pero que a la vez pudiera establecer otros niveles de convergencia.

También es importante decir, para configurar mejor ese cuadro, que hubo algunos cambios importantes en otras estrategias de integración comercial de la región. El más evidente fue cuando el proyecto original que los Estados Unidos tenían con relación a la creación de una zona de libre comercio en la región, no prosperó, porque el Mercosur trató de plantear, de manera unida, una agenda que, en cierta medida, entraba en contradicción con las propuestas norte-americanas.

Los EEUU optaron entonces por establecer una especie de «by-pass», con el establecimiento de tratados de libre comercio individuales, primero con los países de América Central y más recientemente con los de la zona andina. Eso tuvo obviamente un efecto perturbador sobre la CAN, porque sería complejo mantener una comunidad con características de unión aduanera, con el establecimiento de tratados de libre comercio con EEUU.

Surge, entonces, la idea de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Un elemento de gran importancia para eso fue la conciencia colectiva

de que era necesario avanzar juntos en la constitución de una gran infraestructura física en la región. Para eso ya disponíamos de un instrumento, que era la IIRSA, a partir del cual tratamos de realizar un proceso de reflexión más amplio. Realizamos reunión en Río de Janeiro, propiciada por la Corporación Andina de Fomento, la CAF y por el BNDES de Brasil, en la cual se hizo la selección de veintidós proyectos prioritarios para la región y que involucraban la construcción de puertos, carreteras, vías férreas, hidrovías, puentes, centrales hidroeléctricas. Era evidente que no podría haber integración efectiva de nuestra región, incluso el acercamiento de las gentes, si continuáramos a vivir balcanizados y si no tuviéramos formas concretas de comunicación. Fíjense que Brasil inauguró sus primeros puentes con Bolivia y con Perú hace poco. Vivimos, por mucho tiempo, cortados de los países vecinos.

El segundo tema que me parece fundamental para pensar la idea de una Comunidad Sudamericana de Naciones es el energético. Ustedes recordarán que nuestros países fueron afectados –algunos todavía lo están– por una profunda crisis energética a fines del siglo XX y a comienzos del actual. Esa crisis, en algunos casos, comprometió seriamente el crecimiento económico y queda como una espada de Damocles sobre nuestros países. Hay, por lo tanto, que enfrentar los temas energéticos de una forma muy activa y, sobre todo, novedosa. América del Sur vive la paradoja de tener grandes recursos energéticos y no poder utilizarlos en forma racional. Por eso es de fundamental importancia ponerse de acuerdo sobre alternativas. Algunas iniciativas ya empezaron a dibujarse y permiten pensar el futuro en una forma más optimista, sobre todo en un momento en que los países de la región presentan una perspectiva de crecimiento de largo plazo.

La creación de **Petrosur**, por ejemplo, que no es una compañía de petróleo sino un acuerdo de

concertación de políticas energéticas, abrió una nueva perspectiva de coordinación entre Argentina, Venezuela y Brasil. De ahí surge también la idea del Gasoducto del Sur, que debe ser sometido a consideración de los Presidentes en el mes de julio. Para no hablar de las oportunidades de asociación que se abren sobre combustibles alternativos. Tenemos una experiencia de cerca de treinta años en Brasil, en la producción de etanol y, más recientemente, en la producción del biodiesel. Son tecnologías que están ganando mucha importancia, no sólo porque son renovables y limpias, sino porque tienen capacidad de crear muchos empleos y, en cierta medida, enfrentar uno de los problemas fundamentales de la región, que es el de la desocupación.

Más de la constitución de una estructura física y del tema energético, se planteaban otras cuestiones también fundamentales. Quizás la más importante fuese la de cómo resolver las asimetrías entre los países de la región, sobre todo teniendo en cuenta que nuestros países tienen perfiles económicos y productivos distintos. Obviamente, no se va a resolver eso solamente por el acercamiento comercial. Al revés, en algunas circunstancias ese acercamiento trae pérdidas para los países de economías menos complejas, y esas pérdidas son malas para el proceso de integración.

Otra cuestión que tiene todavía un tratamiento desigual y que necesitaría de un ámbito institucional más fuerte para avanzar es la complementación productiva en el ámbito de la agricultura y, sobretodo, en el terreno de la industria. Esa discusión tiene para nosotros un interés muy particular, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones en el marco del Mercosur. No es ocasional que dentro del Gobierno brasileño tengamos, entre nosotros, discusiones sobre el tema y que compartamos esas discusiones con los Gobiernos de Uruguay y Paraguay. Se trata, fundamentalmente, de establecer políticas industriales comunes que permitan elegir ejes

capaces de articular, en distintos niveles, el conjunto de nuestras economías.

En el corto plazo, se podrían establecer tres ejes, sin perjuicio de otros: el de la industria naval, el de la industria aeronáutica y el de la industria militar, con un tipo de articulación semejante al que la industria aeronáutica tuvo en Europa, que permitió la producción de aviones muy sofisticados a partir del aporte industrial y tecnológico de distintos países.

Obviamente, para combatir nuestras asimetrías también creamos el fondo de convergencia del Mercosur, que carece obviamente de la densidad que los fondos estructurales tienen en Europa, pero que tiene un significado político importante. Son US\$ 100 millones, con una capacidad de utilización más grande para países como Uruguay y Paraguay, que tienen una contribución menor.

También se están planteando algunos temas importantes en el ámbito de la ciencia y la tecnología, que seguramente tendrán su relevancia desde el punto de vista de las cuestiones de seguridad colectiva. Quiero simplemente llamar la atención sobre la importancia que puede tener una política común de ciencia y tecnología para ciertas regiones de nuestra América del Sur, por ejemplo la Amazonia, región compartida por muchos países, que tiene una enorme riqueza en términos de biodiversidad y que está expuesta a una serie de tentaciones extracontinentales.

Es obvio, también, que para vertebrar una Comunidad Sudamericana de Naciones hay que pensar e implementar políticas sociales comunes. También aquí estamos confrontados a retos semejantes. No es ocasional que en casi todos los países de la región se estén desarrollando políticas públicas capaces de responder en forma inmediata a los retos de la pobreza creciente, del hambre y de la exclusión social.

Tenemos la percepción clara de que los problemas derivados de la exclusión social y de la pobreza se resuelven con desarrollo, y que ese desarrollo no podrá producir resultados en el corto plazo. Por lo tanto, hay que utilizar políticas que no son compensatorias en el sentido conceptual del término, pero que tienen un significado de universalidad muy fuerte, que permitan efectivamente recuperar e incluir a amplios sectores de nuestras sociedades, con efectos muy claros incluso sobre el dinamismo de nuestras economías.

Ese es un tema que tiene también su importancia desde el punto de vista de la seguridad. No se puede pensar en tener una región segura si tenemos poblaciones miserables. Es un factor de inestabilidad, no sólo en el sentido de la defensa, **lato sensu**, sino también un factor de inestabilidad social muy grande, en la medida que sirve de base para el desarrollo de la criminalidad y de otros factores marcadamente antisociales.

Finalmente, hay algunos temas importantes de la integración sudamericana que tienen una característica más política. Todo ese ambicioso proyecto de construcción de una infraestructura física, de resolución de las cuestiones de seguridad y energéticas de la región, de enfrentamiento de los problemas sociales, exigirá instituciones que permitan, desde el punto de vista económico y financiero, apuntalar esas iniciativas.

Se discute la formación de un Banco del Sur. En el interior de esa discusión hay muchos —y es mi caso— que defienden que debiéramos tomar la Corporación Andina de Fomento como la base para la formación de ese Banco del Sur, en la medida que la CAF tiene ya un *rating* internacional muy importante y que posee una reconocida experticia en la región.

Finalmente, está el problema de las instituciones supranacionales, que es complejo y que hay

que pensar en cómo resolver. El Mercosur avanzó un poco en esa discusión cuando tomó dos medidas importantes: reforzar la estructura de su Secretaría Técnica y crear el Parlamento regional.

Obviamente, el ámbito del Parlamento del Mercosur, elegido por voto directo, va a ser necesariamente restringido en un primer momento. Pero será justamente la dialéctica entre los aspectos ejecutivos y ese ámbito deliberativo del Mercosur, la que permitirá concretamente que el Parlamento vaya agregando atribuciones y cada vez más compartiendo efectivamente responsabilidades ejecutivas, en la medida en que pueda ser una Cámara más permanente.

No es posible que las discusiones más importantes del Mercosur se limiten —como hoy en día— a encuentros semestrales de los Presidentes, que llegan siempre con una agenda muy apretada, que están muy preocupados por la hora en que van a llegar y a partir, y que no tienen el tiempo necesario para dar continuidad a todos esos aspectos que yo mencioné aquí, que me parecen de fundamental importancia.

Las diferencias demográficas de los países no deben representar un problema mayor de representatividad, porque en un Parlamento futuro, en especial cuando tenga efectividad sobre las decisiones, las diferencias y los acercamientos no se van a establecer entre países, sino entre sensibilidades políticas. En el Parlamento europeo no hay un conflicto entre Alemania, con sus casi ochenta millones de habitantes, y Luxemburgo, con sus muy pocos habitantes, o con Bélgica. Lo que existe, más bien, son cuatro grandes familias políticas organizadas en el Parlamento europeo, las cuales discuten los temas continentales por arriba de las especificidades nacionales.

La definición de una institucionalidad para la Comunidad Sudamericana de Naciones va a es-

tar muy vinculada, a su vez, al proceso de fortalecimiento del Mercosur y de su acercamiento con la CAN. En el caso de Mercosur, no solo Perú ingresó como miembro asociado, sino también todos los países de la región se están acercando del proyecto. Es más, tuvimos el gusto de ver que Venezuela está ahora en tratativas para formalizar su ingreso como miembro pleno, agregando una quinta estrella en nuestra bandera.

Como ustedes saben, cuando los Presidentes de los países se reunieron en Montevideo en diciembre último, decidieron crear una Comisión de Reflexión, que justamente va a tratar de hacer una propuesta de institucionalidad para la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Cuando dibujamos todos elementos de lo que podría ser un eje que vertebrara la integración sudamericana, dejé de mencionar los problemas de seguridad colectiva. Como no es un ámbito de mi especialidad, aunque sea de interés, quisiera hacer un par de reflexiones muy rápidas.

En primer lugar, hay que constatar un aspecto extremadamente importante: hubo cambios políticos en la región y hubo una perfecta reconciliación de la sociedad y de las instituciones con las Fuerzas Armadas, que hoy en día cumplen fundamentalmente su misión constitucional.

Más allá de la evaluación que se haga de un pasado reciente, que fue doloroso para gran parte de la sociedad, incluso para las instituciones castrenses que se vieron involucradas en él, hay que reconocer que ese proceso ha tenido un avance importante. Lo que se está haciendo en el Uruguay, en particular, es de la mayor importancia. Sin embargo, eso no elimina la necesidad de hacer una reflexión sobre la seguridad nacional, sobre los temas militares, que hoy fueron evocados, a mi juicio con tanta pertinencia, por la señora Ministra de Defensa.

No quiero inmiscuirme mucho en eso, insisto, por mi ignorancia y sobre todo porque sé que hay una discusión extremadamente positiva, que

se realiza en las instituciones militares de cada uno de nuestros países y que muchas veces ha sido objeto de seminarios como este. Es importante que este encuentro sea considerado importante de insumo para la formulación de una política de defensa nacional y regional.

Es importante que, en ese proceso de reconstrucción de las doctrinas de seguridad nacional de la región, tomáramos en consideración algunos hechos que parecen obvios pero que hay que recordar.

En primer lugar, nuestras Fuerzas Armadas, en general, y nuestras concepciones de defensa —más allá de las que eran compartidas por las Fuerzas Armadas, las que eran compartidas por los Estados nacionales— estaban dominadas —y quiero referirme sobre todo al caso brasileño— por una serie de elementos que hoy ya no existen más.

En el período de la “guerra fría”, se pensaba en un mundo bipolar, de la noción de un “enemigo externo” con claras connotaciones ideológicas y que tuvo influencia en la formulación de las doctrinas de seguridad nacional en Brasil. Ese “enemigo externo” no existe más. El “comunismo internacional”, como se lo caracterizaba, desapareció.

En segundo término, en el caso brasileño teníamos, además, un enemigo histórico, estratégico, que eran nuestros vecinos argentinos. Todo se estructuraba a partir de la idea de que en algún momento habría un conflicto entre Brasil y Argentina. Ahora bien, lo que nosotros hemos presenciado en las últimas décadas fue exactamente al revés: hubo un profundo acercamiento entre Brasil y Argentina. La idea de que las Fuerzas Armadas brasileñas iban a enfrentarse con las argentinas desapareció. Eso tuvo, entre otras cosas, efectos sobre la distribución de nuestros recursos militares, que estaban concentrados en Río Grande del Sur, región que hoy en día ya no tiene la misma importancia estratégica.

El tercer elemento que en el caso de las doctrinas de seguridad en Brasil también pesó mucho, sobre todo entre los años 1964 y 1985, fue la noción de “enemigo interno”. Parte de los “enemigos internos” están ahora en el Gobierno...

En suma, la idea de la constitución de la América del Sur como una Comunidad de Naciones no es solamente un deseo de dar unidad institucional a un conjunto de países son vecinos, que tienen similitud cultural, con posibilidades amplias de complementación económica. La integración del continente debiera ser pensada, en gran medida, a partir de las potencialidades que la región presenta:

- Pocas zonas en el mundo tienen una extensión territorial y una diversidad ambiental como la nuestra, que contiene desde regiones como la Amazonía hasta los territorios australes;
- Poseemos una importante densidad demográfica;
- Tenemos grandes riquezas minerales;
- Disponemos de un potencial energético como pocas regiones del mundo, no sólo hidroeléctrico o fósil, sino –lo que es más importante– de energías renovables.
- Tenemos recursos de agua potable más grandes del mundo.
- Tenemos una enorme capacidad de producción de alimentos, que serán cada vez más necesarios en la medida en que asistimos a esa gran expansión, sobre todo del mundo asiático, en el cual el déficit alimentario es importante.
- Disponemos de un parque industrial significativo, en algunos casos de punta, el cual aunque no tenga la complejidad de los europeos, de Estados Unidos o incluso de algunos asiáticos, es bastante relevante.

- Tenemos una masa crítica muy importante y que hay que retenerla en el Continente.
- Poseemos un rico y diverso patrimonio cultural.
- Tenemos, sobre todo –y es un aspecto inmaterial de gran importancia–, una vocación democrática creciente: cada vez más, nuestra región se encamina en la dirección de resolver sus problemas por la vía democrática, no sólo respetando sino fortaleciendo sus instituciones.
- Experimentamos una ausencia de contiendas más graves de fronteras. Las pocas que existen se pueden resolver perfectamente a través de la negociación y no involucran concretamente riesgos de enfrentamiento militar.
- Tenemos un Producto Interno Bruto significativo, con perspectivas de crecimiento equilibrado, porque todos los países, hoy en día, están tratando de compatibilizar el crecimiento de sus economías con una disciplina macroeconómica evidente. En eso, nos enfrentamos a un gran reto, que también afecta las ideas de seguridad colectiva, que es la pobreza y la concentración de ingreso. Es importante señalar, sin embargo, que con la dimensión de crecimiento que hoy en día estamos viviendo, y sobre todo con la preocupación que todos los Gobiernos tienen por esta agenda social, la pobreza y la concentración de ingreso también están siendo reducidas, aunque en un ritmo inferior al necesario.

¿Cuáles son, en el ámbito de la constitución de una Comunidad Sudamericana de Naciones, los retos que la región presenta en términos de seguridad colectiva, defensa nacional y regional? Hay varios.

- La expansión del crimen organizado, en particular del narcotráfico;

- Las manifestaciones de terrorismo, aunque la región esté, en cierta medida, protegida contra ese problema hasta ahora;
- La necesidad de preservar de zonas neurálgicas de nuestro territorio que muchas veces son objeto de la codicia internacional; no es ocasional que en algunas cartas geográficas, en el mundo desarrollado, ciertas regiones como la Amazonía, por ejemplo, aparezcan ya como regiones desnacionalizadas;
- El reto de jugar en la región, y en regiones próximas, un rol creciente en las misiones internacionales de estabilización. Quiero referirme aquí, concretamente, a la presencia de nuestros soldados en Haití, que no solo garantizaron que ese país atravesara una situación extremadamente difícil en un clima de relativa tranquilidad social, sino que además ayudaron ese país reconstruir gradualmente sus instituciones democráticas.

No creo que otro tipo de intervención, sino el de nuestras Fuerzas Armadas, hubiera permitido a Haití una transición relativamente tranquila como la que tuvimos. Sé que es un tema polémico, que muchos aquí en Uruguay, en un primer momento, se opusieron a esa iniciativa de paz. También en Brasil muchos miembros de nuestras familias políticas se opusieron pero, al final, reconocieron que la presencia diferenciada que los soldados sudamericanos tuvieron en el país – y no sólo los soldados, sino también los diplomáticos sudamericanos– mostró concretamente que hay otras formas de enfrentar los problemas de la seguridad colectiva: no a través de la arrogancia de la fuerza, de la prepotencia.

Finalmente, se plantea una cuestión con la cual quiero cerrar mi reflexión aquí. Todo proceso de regionalización, de integración regional, pone siempre en conflicto dos nociones: la de soberanía nacional y la de regionalización. Si hay un proceso de regionalización, si cedemos cuotas de

nuestra soberanía en provecho de una unidad regional, obviamente estamos, en cierta medida, golpeando una noción clásica de soberanía nacional.

No estoy entre aquellos que creen que la soberanía nacional, el Estado nacional, es un ente obsoleto; considero que es la base de las relaciones internacionales. Pero sí estoy convencido de que es posible que, en determinadas circunstancias históricas –y creo que estamos viviendo una de ellas–, podemos asociar nuestros países haciendo ciertas cesiones negociadas de soberanía nacional en provecho de una soberanía regional, para defender mejor nuestros intereses.

La soberanía nacional es naturalmente importante, porque si no existe, no hay soberanía popular. Ese fue un problema que se planteó en forma muy aguda en los años ochenta y noventa en nuestros países. ¿Para qué necesitaríamos soberanía popular si no había soberanía nacional?, ¿Si nuestros países están regidos por “destinos mayores”?, ¿Si la “globalización” nos imponía necesariamente a todos un mismo tipo de política?, ¿Para qué elegir un Presidente de la República?, ¿Para qué elegir parlamentos? El Presidente pasaba a ser una especie de maestro de ceremonias de una política que ya está prácticamente definida desde afuera. Podría más brillante, más torpe, pero en realidad poca influencia tendría, efectivamente, en los destinos del país.

Hoy está de nuevo claro que el tema de la soberanía nacional es fundamental si queremos dar significación a la soberanía popular, y ésta, a su vez, va a reforzar a aquélla.

Por eso creo que las cesiones que podamos hacer en términos de soberanía nacional, deben tener en cuenta, obviamente, las asimetrías y las formas de paliarlas y también, y sobre todo, la opinión democrática de nuestros países.

Por eso defendiendo un Parlamento regional, elegi-

do por voto directo, capaz de expresar la voluntad de la región y no la de un gobierno sobre otro.

Eso tiene también una incidencia muy grande sobre los temas de seguridad colectiva. Cuando se avance en la discusión sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, aunque no tengamos todos los detalles, aunque no tengamos la reflexión necesaria, aunque no tengamos la profundidad del debate todavía para definir en forma más pertinente temas de seguridad colectiva, de defensa regional compatibles con los temas de defensa nacional, estas cuestiones tienen que aparecer, no pueden que-

darse al margen ni olvidadas y deben incorporarse a nuestra agenda.

En eso, en particular, creo que el diálogo que puede establecerse entre las Fuerzas Armadas de la región — que ya existe, dicho sea de paso—, la eventualidad de la constitución de una Junta Sudamericana de Defensa, que sea no solo capaz de coordinar acciones de seguridad colectiva sino, sobre todo, que sea también un centro de reflexión sobre los temas de la defensa nacional y regional, me parece un elemento de extremada importancia. Quisiera renovarles mi gratitud por esta invitación y por la oportunidad de poder compartir con ustedes este momento tan importante de nuestro debate continental.

Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual

Nilda Garré

LA DEFENSA CONCEBIDA COMO ESFUERZO PARA LOGRAR LA SEGURIDAD NACIONAL

Desde la segunda mitad de los años '50 y hasta principios de los '80, se vino conformando en la República Argentina un tipo de organización de la defensa y de las instituciones castrenses que se basó en la consideración de la defensa nacional como el esfuerzo estatal destinado a lograr la *«seguridad nacional»*, la que abarcaba tanto la protección frente a agresiones militares convencionales perpetradas por otros Estados así como, y principalmente, la prevención y eventual supresión de riesgos surgidos en la esfera de la seguridad interior. En este marco la defensa nacional debía atender un conjunto de amenazas y conflictos derivados de tres ámbitos, a saber:

- i) Las disputas limítrofes y/o territoriales sujetas, en su gran mayoría, a resolución militar, que estaban vigentes desde hacía algunas décadas, básicamente con Chile, con Brasil y con Gran Bretaña.
- ii) Los antagonismos y competencias derivados de la confrontación estratégica Este-Oeste, en tanto los países latinoamericanos constituían las reservas tácticas de los Estados Unidos en el marco de su lucha contra la Unión Soviética; y
- iii) En la esfera interna, los conflictos resultantes del enfrentamiento contra grupos políticos de carácter insurgente o apenas opositor, en el marco de la denominada *«lucha contra la subversión»* y *asumiendo tareas de carácter policial y de fuerzas de seguridad*.

Las Fuerzas Armadas argentinas se proyectaron en consecuencia como los instrumentos en la eventual confrontación contra las Fuerzas Armadas de otros países vecinos por conflictos territoriales, en particular, como ya señalamos, contra Brasil, Chile y Gran Bretaña; contra la Unión Soviética mediante su participación en el esquema defensivo hemisférico conducido por los Estados Unidos; y contra los grupos políticos opositores internos, asumiendo tareas de carácter policial y de fuerzas de seguridad.

Además este proceso se desarrolló en el marco de una tendencia en la cual las fuerzas armadas argentinas fueron adquiriendo, desde principios del '30, un creciente rol respecto al sistema político, el cual se manifestaría en una continua intervención tutelar sobre el mismo que las llevó a producir reiterados golpes de estado y a asumir el poder y que culminaría en 1976 con la instalación de una violentísima dictadura militar en nuestro país que dejó un trágico saldo de 30.000 desaparecidos.

Por cierto que a medida que las fuerzas armadas se perfilaban y consolidaban cada vez más en este esquema y como consecuencia de una creciente influencia representada por la escuela contra insurgente francesa —presente en el ámbito castrense argentino, particularmente en el Ejército, desde principios de los años 60—, se fue configurando una estructura de inteligencia y seguridad interior, relacionada con el monitoreo y el eventual accionar sobre los actores, sectores y grupos políticos y sociales opositores a la voluntad política de las fuerzas armadas. Fue el desarrollo de una *estrategia contra subversiva* que escapó a los parámetros legales, morales y éticos y terminó configurando uno de los casos más significativos de *terrorismo de estado* practicado por fuerzas armadas.

Además, no puede dejar de destacarse que, a lo largo de todos estos años se fue configurando un sistema militar conformado por tres fuerzas armadas, literalmente independientes, que adoptaron criterios de organización propios sin que se establecieran ni ejecutaran, pese a algunos intentos fallidos, parámetros de organización conjunta consistentes. De hecho, cada institución se convirtió, a lo largo de estos últimos 50 años prácticamente en una fuerza armada independiente en materia de doctrina, organización, estructura operacional, formación, material y personal, sin responder a ningún tipo de consideración relacionada con el accionar militar integral. La Guerra por la recuperación de las Islas Malvinas en 1982 puso de manifiesto, además del desatino político y estratégico que significó la decisión, un conjunto de errores y deficiencias de organización y funcionales que se habían ido instalando en el sistema militar argentino.

LA ERA DEMOCRÁTICA: LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DELEGATIVO EN LOS ASUNTOS DE LA DEFENSA NACIONAL

Desde el advenimiento de la democracia en octubre de 1983, y a lo largo de los últimos veinte años, se manifestaron una serie de procesos y acontecimientos que derivaron, por un lado en la desarticulación en los parámetros centrales en torno a los cuales se habían organizado las instituciones castrenses en la Argentina al amparo del modelo tradicional; y por el otro, en una significativa modificación del contexto político institucional y normativo en el cual venían desarrollando sus actividades esas instituciones.

La desactivación del enfrentamiento Este-Oeste, los procesos de integración, y cooperación económica y diálogo político en el plano regional latinoamericano y subregional del Cono Sur, sumados a la ausencia de sectores o grupos políticos insurgentes o revolucionarios, diluyeron un conjunto de amenazas y conflictos potenciales, sobre los cuales se habían organizado y estructurado los institutos armados argentinos desde los años '50.

Esta situación estuvo complementada por la emergencia, tímida durante los años '80 y más consistente durante la segunda parte de los '90, de una agenda de seguridad que incluye a un conjunto de fenómenos no convencionales de seguridad (por cierto con límites bastante difusos), de cuño transnacional y básicamente de orden criminal, que se han convertido en las principales causas de inseguridad ciudadana, inestabilidad política-institucional y preocupación internacional tanto en el plano latinoamericano como extra regional.

De hecho, una porción significativa de la proyección de seguridad estadounidense sobre la región latinoamericana, que durante los últimos 50 años giró en torno a la eventual proyección de la Guerra Fría, mutó hacia cuestiones relacionadas con el abastecimiento de drogas al mercado latinoamericano, asuntos asociados a la problemática del terrorismo global y cuestiones vinculadas a la criminalidad organizada.

Por otra parte, la reinstalación democrática acontecida en 1983 derivó en la desarticulación de la impronta tutelar sobre la sociedad que había signado la intervención de las Fuerzas Armadas en el sistema político desde mediados de los '50. A partir de diciembre de 1983, las instituciones militares jugaron un rol secundario y subordinado a las autoridades constitucionales y se impuso un claro predominio institucional de los sucesivos gobiernos civiles.

Además, si bien la cuestión de la revisión judicial del terrorismo de estado fue obturada luego del juzgamiento y condena de los jefes militares de la dictadura desde fines de los '80 y durante los '90, durante los últimos años se retomaron las investigaciones y los jueces ordenaron y siguen haciéndolo numerosos procesamientos y detenciones en un marco de absoluta subordinación de las Fuerzas Armadas al orden constitucional.

Ha tenido lugar un proceso de cambio significativo en los parámetros legales e institucionales sobre

los que se asentaba la defensa nacional y el funcionamiento de las instituciones militares. Básicamente, se subordinó a éstas a las autoridades civiles y se definió a las Fuerzas Armadas como los instrumentos del estado nacional dedicados de manera exclusiva a ejercer la defensa frente a agresiones militares externas.

CONTROL CIVIL DEFICITARIO

Ahora bien, no obstante la inexistencia de enemigos externos concretos contra la República Argentina y la existencia de una situación de subordinación castrense, los procesos y acontecimientos que hemos descrito se dieron en el marco de un control civil por parte de la dirigencia política, marcadamente deficitario que se vió reflejado en la ausencia de lineamientos e iniciativas tendientes a reorganizar y adaptar de manera integral a las instituciones militares al nuevo escenario de seguridad y a las modificaciones legales e institucionales.

Las sucesivas administraciones gubernamentales desde la recuperación de la democracia en 1983 limitaron sus esfuerzos a un conjunto de medidas menores y de coyuntura, sin que el cambio en las condiciones fuera acompañado por una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo-militar. De hecho, se dió una *«delegación» en las fuerzas armadas* de aquellos aspectos vinculados a la conducción efectiva de los asuntos castrenses y de la política de defensa en general. Un espectro de situaciones de orden legislativo, reglamentario, ejecutivo y orgánico funcional ha reflejado la falta de voluntad desde la perspectiva de la autoridad civil.

LEY DE DEFENSA NACIONAL

Se debe resaltar la vigencia de un marco legal vigente, la ley de Defensa Nacional 23.554, que estableció las bases orgánicas y funcionales del sistema de defensa nacional en torno a parámetros generales que apuntan a garantizar: el ejercicio de la autoridad civil, la subordinación de los institu-

tos castrenses, la no intervención de las fuerzas armadas en asuntos políticos internos, la regulación desde una perspectiva restrictiva de la participación militar en seguridad interior y apuntalar una organización militar basada en criterios de eficiencia y organización conjunta.

Esta ley fue sancionada en 1988 en el marco de un amplio consenso político. Por cierto se trató de un avance histórico trascendente en materia de control civil sobre las Fuerzas Armadas, en cuanto a la limitación del accionar militar en el marco interno y con relación al impulso del accionar militar conjunto.

Sin embargo esta ley nunca fue reglamentada y, de esta manera, las prescripciones generales que establecía en torno a las cuestiones mencionadas nunca adquirieron estado concreto, aunque incluso algunas de ellas eran muy precisas y de relativamente inmediata ejecución sin necesidad de reglamentación alguna.

NUEVAS AMENAZAS

Por cierto la ausencia de lineamientos y definiciones políticas para el sector dio lugar para que las fuerzas armadas intentaran establecer de manera autónoma e individual, ante la falta de directivas superiores, planes y criterios de organización, modernización y reestructuración. Pero además este contexto se conjugó con cambios en el escenario estratégico y en las agendas de seguridad, con la emergencia de situaciones de orden no militar, como el narcotráfico, el terrorismo, la criminalidad organizada.

Esto llevó a que por ejemplo de manera reiterada durante la segunda mitad de los '90 y principios del siglo XXI se manifestaran intentos protagonizados por actores políticos, funcionarios y jefes militares tendientes a asignar roles vinculados a los asuntos de seguridad no militares y poner en discusión las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas establecidas en la ley de Defensa Nacional y en la ley de Seguridad Interior.

Por otra parte a lo largo de estos años y pese a algunos intentos frustrados, en ningún momento se pudo institucionalizar, poner en funcionamiento y concluir un ciclo de planeamiento para la defensa (que debería haber sido establecido en la reglamentación de la ley de Defensa nacional), que permitiera diseñar una directiva de defensa nacional a los efectos de establecer parámetros de orientación y guía para el funcionamiento, organización, dimensión y magnitud de las fuerzas armadas.

En este sentido se debe señalar que, durante los años '90 existieron algunas normas básicas y parciales direccionadas a subsanar en alguna medida estas falencias, como el Decreto 1116/96 *Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto*. Por cierto se trató de un documento impulsado por las mismas Fuerzas Armadas y por el Estado Mayor Conjunto que sin embargo estableció criterios difusos con relación a la cuestión de la seguridad interior, anteriormente mencionados.

EL MINISTERIO DE DEFENSA

Las características del Ministerio de Defensa, el órgano de ejecución civil de las políticas de defensa y los asuntos militares denotan una fuerte deficiencia tanto en materia orgánico-funcional, como en referencia a la presencia de funcionarios civiles capacitados para la gestión de los asuntos de la defensa. Por cierto durante los casi 25 años que se extienden entre 1893 y el 2006, pero con particular énfasis durante la segunda mitad de la década de los años '90, la organización de este ministerio fue desarticulándose, reduciéndose, perdiendo capacidad de intervención, gestión y control sobre el quehacer de los asuntos castrenses y de la defensa, a la luz de necesidades y demandas de orden económico-presupuestarias y de una falta de interés político por adecuar y optimizar estas estructuras en orden a asegurar una capacidad de formulación, gestión y evaluación de la política de defensa.

Del mismo modo la estructura militar conjunta representada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas quedó limitado a desempeñar un rol estrictamente ajustado al ejercicio de la asesoría militar al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar y a un conjunto de responsabilidades relacionadas con el accionar conjunto que durante estos años tuvieron una relevancia menor en la organización general del sistema de defensa, pese a la experiencia de la derrota militar frente al Reino Unido en la Guerra por las Islas Malvinas (1982), en donde entre otras falencias, la crisis del accionar militar conjunto fue un elemento significativo.

Se debe destacar que durante los últimos dos años se ha venido observando una creciente apropiación de responsabilidades por parte del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en materia de control operacional de la participación militar argentina en misiones de paz; como es el caso de Haití, la más importante misión desempeñada en estos momentos. Sin embargo este proceso se desarrolló de «hecho» y sin el establecimiento de criterios de orden político superior, respondiendo a necesidades coyunturales de organización y para intentar garantizar la eficiencia en el desarrollo de una operación de gran magnitud relativa, que incluye importantes contingentes de los tres servicios armados y enmarcada por la existencia de un Estado Mayor Conjunto notablemente limitado en materia de facultades y estructura para sostener este esfuerzo.

En el plano de las vinculaciones internacionales de la defensa, las fuerzas armadas de la región, han venido desarrollando crecientes vínculos tendientes a generar confianza mutua, incrementar la interoperabilidad y generar marcos favorables para la cooperación y la integración. No obstante, también hay que indicar que salvo casos muy específicos—como podría, eventualmente, ser el caso de la relación entre la Argentina y Chile—, estas acciones fueron encaradas por las fuerzas armadas de manera autónoma, interpretando por cierto un requerimiento de la política y se trató en general

de un proceso en el cual la conducción política de la defensa tuvo una intervención superficial y limitada.

En un contexto democrático como el existente en la Argentina durante las últimas dos décadas, en el que es evidente la subordinación castrense al estado de derecho, la responsabilidad primaria en materia de elaboración, planificación, implementación, ejecución y control de una política de defensa y militar, es decir el ejercicio de la conducción civil de los asuntos de la defensa, es responsabilidad directa y específica de las autoridades civiles gubernamentales.

En la actualidad este sistema y las instituciones castrenses en particular, arrastran una estructura que no es más que el remanente formal y deteriorado de una organización gestada durante las décadas de los años '50, '60 y '70; que resulta en su conjunto orgánico y funcionalmente anacrónico, política e institucionalmente deficitario, operacionalmente frágil y debilitado, así como financieramente insostenible.

El principal asunto de la defensa en la actualidad no es la problemática planteada por la posibilidad de una acción militar agresiva contra la República Argentina, ni tampoco la existencia de una situación estratégica regional que sea factible de resolver a través de una intervención militar inminente. La realidad es que la defensa nacional, como política de estado tiene el desafío de avanzar y producir una profunda readecuación del sistema de defensa y de las fuerzas armadas, a los efectos de colocarlas a tono con el escenario regional vigente en materia de seguridad y asuntos estratégicos y con la existencia de recursos presupuestarios que difícilmente van a ser incrementados durante un largo período de tiempo.

LOS DESAFÍOS DE LA DEFENSA NACIONAL

En el contexto general descripto precedentemente las prioridades de la defensa nacional pasan hoy —y

por lo menos creo que deberán pasar durante un plazo relativamente largo de tiempo— por el conjunto de asuntos que se desarrollarán a continuación:

La conducción civil efectiva de los asuntos de la defensa nacional y las fuerzas armadas no se refiere al ejercicio formal del mando, ni al cumplimiento de actos y procedimientos simbólicos o al desarrollo de una gestión meramente administrativa. Por el contrario implica la injerencia directa de las autoridades civiles específicas, es decir el Ministerio de Defensa, en lo concerniente a diseño, elaboración, planificación, control y evaluación de las políticas y estrategias de defensa así como en todo lo atinente a la administración superior presupuestaria, financiera y de personal de las fuerzas armadas.

A tal efecto deviene como una condición esencial una tarea de reconstitución de una estructura orgánica funcional en el ámbito del Ministerio de Defensa que permita conducir estos asuntos en los términos indicados precedentemente. Por otra parte, el ejercicio de la conducción civil en los asuntos de la defensa, tampoco se puede ejecutar sino no es, por medio de una burocracia civil dedicada a estos asuntos y cuadros políticos con conocimiento específico en lo referente a políticas públicas en la materia.

La conformación de una estructura orgánica funcional ministerial adecuada y la ubicación de funcionarios, tanto de «carrera» como políticos preparados en las materias de referencia son elementos indispensables para avanzar en la materialización de la conducción civil de los asuntos de la defensa. Sin embargo ésto solo no alcanza para desarrollar esta tarea. Los asuntos mencionados son estrictamente instrumentales, es decir se refieren a la posibilidad de producir capacidades humanas, materiales e institucionales tendientes a poder avanzar en la implementación efectiva de la mentada conducción.

Por cierto que, además, para hacer ésto se debe tener en claro que es lo que se quiere en materia de política de defensa y fuerzas armadas. En este as-

pecto, desarrollar una capacidad de formulación y gestión civil de estos temas, es ya una definición contundente en materia de cambio con relación a la manera que los mismos se trataron en el pasado, que puede permitir pensar e implementar labores de mayor alcance con relación a la totalidad del sistema de defensa nacional.

En lo inmediato, se debería procurar saldar la deuda pendiente con el sistema institucional de la defensa nacional. Al respecto se debe reglamentar la ley de defensa nacional vigente, a los efectos de operativizar un conjunto de asuntos que allí se plantean, entre ellos: el establecimiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y el establecimiento de un sistema de planeamiento de la defensa nacional. Además habrá que revisar la factibilidad, el merito y/o conveniencia de elaborar algunas leyes pendientes que están estipuladas en el texto de la misma ley de Defensa, tal como la ley de movilización y producción para la defensa, entre otras. También se debería trabajar en la elaboración y puesta en ejecución de una directiva sectorial de defensa, a los efectos de orientar y controlar el funcionamiento y la organización de las fuerzas armadas, en particular su composición, organización y despliegue.

Se puede señalar por otra parte la necesidad de definir un nuevo modelo de fuerzas armadas readecuando la estructura actual, que responde como se ha señalado a criterios estratégicos, presupuestarios e incluso político-institucionales ya inexistentes, para avanzar hacia un modelo de naturaleza estrictamente defensiva y organizado sobre la base de criterios de racionalidad funcional y optimización de recursos y logística, con una concentración proporcionada de medios –en atención a la magnitud territorial del país–, capacidad de proyección regional, sustentabilidad operacional y procurando enfocar a las fuerzas armadas en el desarrollo de actividades estrictamente militares.

A su vez se debería avanzar progresiva aunque sistemáticamente, en lo concerniente al desarrollo

integrado de todas aquellas funciones, actividades y servicios que no sean específicos de cada una de las fuerzas armadas; o por lo menos integrar algunas fases de estas actividades, como por ejemplo la formación y capacitación inicial, armando este conjunto de actividades sobre la base de criterios de organización y eficiencia conjunta; tal como lo establece el artículo 21 de la ley 23.554 de Defensa Nacional.

En este aspecto, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, debería mutar progresivamente hacia un organismo relevante en materia de elaboración de doctrina y planificación militar, coordinación del esfuerzo militar, capacitación militar conjunta y supervisión del accionar específico de cada uno de los servicios armados en lo atinente a la preparación de los medios para poner a disposición del instrumento militar; conforme la planificación militar elaborada por ese Estado Mayor Conjunto en el marco de las directivas políticas en la materia emanadas del Ministerio de Defensa. Además se debería avanzar en el desarrollo de aquellas capacidades tendientes a permitir ejercer adecuadamente a esta instancia conjunta e integrada el control operacional de los medios de las Fuerzas Armadas.

En materia de producción para la defensa la defensa debe coadyuvar a la economía del país desde una posición de demanda de bienes y servicios y no solo desde una posición de oferta. En este sentido la noción de que muchos servicios públicos e industrias pueden y deben ser administrados, operados y explotados por las Fuerzas Armadas e una idea económica y política obsoleta, que respondió a criterios de fomento de la actividad industrial que hoy no existen.

En definitiva, el escenario político presente en la actualidad, signado por condiciones de subordinación militar estricta a las autoridades constitucionales, ausencia de amenazas militares externas inminentes o de conflictos políticos inmediatos que sean pasibles de resolución militar, situaciones de

limitaciones funcionales y operacionales que hacen necesario comenzar a adoptar decisiones centrales que vuelva mas eficiente la inversión que el estado nacional efectúa en el sector defensa y un gobierno que ha dado muestras de voluntad para avanzar en la desarticulación de problemas estruc-

turales que obstaculizan el desarrollo nacional, da cuenta de que se abre una oportunidad importante e interesante para, de manera progresiva, en la readecuación y modernización del sistema de defensa en su conjunto y en su interior de las fuerzas armadas de la Nación.

Transformation of the South African Defence Sector

Tsepe Motumi and Sagaren Naidoo*

INTRODUCTION

The transformation of the defence sector in South Africa was the result of the country's political transition from apartheid rule to democracy. It has been a process that began with the negotiations to end apartheid at the Convention for a Democratic South Africa (CODESA). During these negotiations agreement was reached on the establishment of committees to draft the provisional policies for the establishment of a new post-apartheid Department of Defence (DOD) as well as a defence policy that reflected the constitutional imperatives of a democratic government¹.

The transformation of South Africa's defence sector at this critical stage focused on the integration of former combatant forces into one unified national defence force, ensuring that the new DOD is representative of the of South African demography, institutionalizing accountability and transparency in the management of the defence sector to a civil authority, and the reformulation of defence policy as directed by a post-apartheid constitution and international (humanitarian) law.

This paper focuses on the formulation of a post apartheid defence policy and the institutionalisation of civil-military relations as the fundamental tenets of the transformation of the defence sector in South

Africa. It will also focus on the integration hitherto of the existing armed formations, from the liberation movement's armies of the African National Congress (ANC) and the Pan Africanist Congress (PAC)'s ex-combatants, to the statutory formations of the apartheid state, the South African Defence Force, and its surrogate 'independent' Bantustan armies of the Transkei, Bophuthatswana, Venda and Ciskei (TBVC), into a single, new armed force that is the South African National Defence Force (SANDF).

INTEGRATION OF EX-COMBATANTS AND THE FORMATION OF THE SANDF

In a democratic South Africa, the integration of armed forces of the apartheid regime, «homeland and guerilla forces», has indeed been a «powerful illustration of the government's commitment to the...transformation» of the defence sector (DOD, 1996:21). Legislatively, the 1993 Interim Constitution of South Africa provided for the integration of all armed forces into a new and single united SANDF. The integration process thus promptly followed the democratic elections in April 1994. At midnight of the 26th April 2004, the death knell for the dissolution of all hitherto existing armed forces and establishment of a new united SANDF sounded, signaling the beginning of a new era from the 27th April 2004. The SANDF was thus a critical part in the formation of the democratic state. Preceding this was the establishment of the Joint Military Coordinating Committee (JMCC) at the CODESA talks that was tasked with the management of the pre-integration planning process whereby detailed plans for the creation of the new defence force were formulated.

* La delegación sudafricana también fue integrada por la Brig. Gral. Ansuyah Fakir.

¹ At the CODESA negotiations a Sub-Council on Defence mandated the Joint Military Co-coordinating Committee (JMCC) to draft provisional policies for the establishment of a new Ministry of Defence and to address the issues of integration and future defence policy, (le Roux, 2002:240).

This pre-integration planning process aimed at integrating into the new SANDF «all personnel whose names appeared on the certified personnel registers of the statutory and non-statutory forces identified in the [1993] Constitution, as well as the education and training of all members of the SANDF to meet international standards of competence and professionalism» (DOD, 1996:21). This entailed integrating the former officers, men and women of the old South African Defence Force (SADF), the ANC's Umkhonto we Sizwe (MK), the PAC's Azanian People's Liberation Army (APLA) and the bantustan TBVC (Transkei, Bophuthatswana, Venda and Ciskei) states' defence forces, for the creation of the post-apartheid SANDF.

Officially the new, post-apartheid South African defence establishment, comprising the Ministry of Defence, the primarily civilian Defence Secretariat and the SANDF, came into being on 27 April 1994 with the establishment of the new democratic South Africa. Joe Modise and Ronnie Kasrils were appointed the first Minister and Deputy Ministers respectively. They had both been at the helm in the command of the ANC's liberation army, MK, with Modise having been its last commander until its dissolution with integration in 1994, and Kasrils as MK's Intelligence chief.

As Kasrils asserted soon after taking office as Modise's deputy.

«We had not expected things to be easy. Making policy –the executive function– was one thing, but implementing it –the management role– quite another. The new government having taken political office, but with an inherited (predominantly pro-National Party) civil service and security apparatus–the result of concessions in the negotiated settlement–still had to take control of state power and ensure that public servants became representative of the population and loyal to democracy. The taking over of the state structure,

rather than smashing it, was a departure from Marxist revolutionary theory most ANC and South African Communist Party (SACP) militants had imbibed since embarking on the armed struggle in the 1960s.» (1998:381)

The 1996 South African White Paper on Defence took note that the process of integrating the armed forces mentioned above into the SANDF was «neither easy nor trouble free» (DOD, 1996:21). The numerous problems and grievances that emerged... were inevitable given the political and logistical complexities of merging forces. Subsequently, a Ministerial Integration Oversight Committee was established to manage these tensions and to monitor the integration process. In addition, a Parliamentary Integration Oversight Committee (PIOC) of the Joint Parliamentary Standing Committee for Defence was created and was regularly briefed by the DOD on the integration process. Equally important was the role played by the British Military Advisory and Training Team (BMATT) in ensuring fairness and objectivity, and the ultimate credibility of the integration process. BMATT had been brought on board to assist in the integration process as a neutral party and had been the product of the military negotiations that a neutral party needed to independently oversee the integration process.

The Interim Constitution of South Africa established the National Defence Force as the only defence force for the Republic and provided for its policy framework. The most important aspects of this policy framework, are:

- Adherence to the principles of international law regulating the use of force;
- Determination that the SANDF shall have a primarily defensive orientation and posture;
- Determination of the functions for which the SANDF may be employed; and

- Ensuring democratic (parliamentary) control over the military by the establishment of a Joint Standing Committee on Defence, and the constitutional provision that ‘a minister, responsible for defence, shall be accountable to Parliament for the National Defence Force’.

The 1996 Constitution of the Republic of South Africa, (Act 108 of 1996) further determined that the «primary object of the defence force is to defend and protect the Republic, its territorial integrity and its people in accordance with the Constitution and the principles of international law regulating the use of force».

In addition the Constitution provides that the SANDF may be employed for service:

- In the defence of the Republic, for the protection of its sovereignty and territorial integrity;
- In compliance with the international obligations of the Republic with regard to international bodies and other states;
- In the preservation of life, health or property;
- In the provision or maintenance of essential services;
- In the upholding of law and order in the Republic in co-operation with the South African Police Service under circumstances set out in law where the police service is unable to maintain law and order on its own: and
- In support of any department of state for the purpose of socio-economic upliftment.

Len le Roux (2002:256) correctly noted that the emphasis on the primary function of the SANDF as the defence of South Africa against external military aggression and the primacy of designing the SANDF for this function was based on the new ruling party’s painful awareness of the

consequences that arose from the apartheid SADF becoming involved in political and internal stability matters. The ANC accepted the need for a defence force but wanted one that would be truly apolitical (read non-partisan) and professional; therefore, one that was restricted to purely conventional military tasks.

Indeed, the most pertinent component in the transformation process for the establishment of the SANDF was that of attaining racial equity and gender balance, as well as former force representation. The predominantly white male character of the apartheid defence force had to be reconfigured. In fact as a radical departure from the past, women were and are now allowed to serve in all structures of the armed forces, including combat. «However, due to the imbalances in the sizes of the integrating forces, the initial composition of the SANDF did not reflect positively on this imperative. This led to the need for concerted rationalisation strategies through affirmative action and fast tracking on the one hand, and the institution of voluntary severance packages on the other. Presently, the situation in the SANDF regarding both integration in general, and racial and gender representation in particular, is generally satisfactory and remaining problems are being addressed by the DOD’s recently approved *Human Resources Strategy 2010*» (le Roux, 2002,254). However, more still needs to be done.

POST-APARTHEID DEFENCE POLICY AND ITS FORMULATION

Since the inauguration of the first democratic government, South Africa’s defence and security policy has been «fundamentally reworked» (Cawthra, 1999:1). According to Gavin Cawthra (1999:2), defence policy-making during the apartheid era, and especially during the premiership of P.W. Botha (1979-89), was greatly militarized. «This occurred mainly through the State Security Council, which provided military,

intelligence and defence officials who displayed considerable leverage over the defence policy process. The militaristic 'Total Strategy' became the organising principle of defence policy. It essentially argued that all activities of state and society had to be orchestrated through a counter-revolutionary security agenda aimed to preventing a 'communist' takeover» (Cawthra, 1999:2). As a result the military came to dominate national security and defence policy-making. Put differently, in the absence of a functioning Ministry of Defence, «defence policy formulation was carried out in a closed and secretive environment in which little public or political consultation took place» (Cawthra, 1999:3). Thus Clemenceau's adage as early as 1919 rang true in apartheid South Africa, that 'war is too serious a business to be left to the generals'.

With the advent of negotiations to end apartheid, the apartheid military's monopoly on defence policy was drastically reduced. Consequently, the 'Total Strategy' policy framework was on the retreat. During this period, defence policy was radically challenged and reviewed, not only in the negotiating forums, but also within civil society. A range of non-governmental organisations, many of them being newly established, became involved for the first time in defence policy formulation and making. In other words, «a window of opportunity was opened for academics and other experts who had previously been kept out of the defence policy-making process» (Cawthra, 1999:3).

The democratic government that was inaugurated in 1994, instituted a major policy revision in which a new White Paper on Defence was drawn up. This resulted in the adoption of a new security paradigm that replaced the old Total Strategy framework. The newly established Ministry of Defence and Defence Secretariat, as well as the parliamentary defence committees - especially the Joint Standing Committee on Defence (JSCD) drove this process (Cawthra, 1999:3). In addition,

non-government organizations and academics also played a role in drawing up the White Paper.

The White Paper on Defence was developed over the period 1994 to 1996 and had as its primary aim to align defence with the new South African democracy. It also describes the national strategy for the defence and protection of the state and its people through the hierarchy of:

- political, economic and military co-operation with other states;
- the prevention, management and resolution of conflict through nonviolent means; and the primarily defensive posture!
- the use or threat of force as a measure of last resort.

Although the White Paper marked a fundamental break with past policies it only provided a basic framework. A new process, the Defence Review, was thus instituted to add flesh to the bones of the White Paper, and in particular to recommend a force design specifying the size, configuration and equipment of the SANDF. Cawthra (1999:4) observed that «this process was largely driven by civil servants in the newly established Secretariat for Defence... [and] was more consultative as a far wider spectrum of role-players were involved over a two year period. «The Defence Secretariat consulted very widely with government and non-government stakeholders and interest groups and a series of well-attended meetings, workshops and conferences were held around the country» (Cawthra, 1999:4).

The strategic posture of the apartheid SADF was based on a pre-emptive, operationally offensive approach, and the force was also designed around this approach. The fundamental principle was that all threats had to be met outside South African territory by highly mobile forces with high firepower and strategic reach. In contrast

the 1996 White Paper on Defence argues that government's preferred and primary course of action is to prevent conflict and war. South Africa will therefore only turn to military means when deterrence and non-violent strategies have failed. This policy guideline was further amplified in the Defence Review as adopted by parliament and a groundbreaking basis for more detailed defence policy. It explicitly stated «the doctrine of the SANDF will be based on a strategic defensive posture with sufficient capabilities to protect military and economic assets against offensive action by an aggressor. Further, capabilities to reverse the effects of offensive actions are required. The SANDF must be able to halt, contain, and to roll back such actions. Accordingly, appropriate offensive capabilities will be required at an operational level. This approach will be completed in times of conflict by government spelling out clearly the threshold for offensive action by the SANDF. «In practice this may take the form of appropriate exclusion zones or similar mechanisms.» (DOD, 1998:9)

Nevertheless, deterrence requires defence capabilities that are sufficiently credible to inhibit potential aggressors. The hierarchy for the defence of South Africa, therefore, is clearly:

- prevention of conflict and war;
- containment of conflict and war; and
- employment of military force as the last option.

Despite the above, the euphoria experienced with the demise of apartheid rule brought an unrealistic vision of an end to conflict in Africa and the dream of continental peace, stability and development. Not much was therefore thought about the role that the SANDF might have to play in shaping the conditions of peace and stability on the continent for the realization of the African Renaissance. The current demand for the SANDF in African peace missions was simply not formally

envisaged in the 1996 White Paper on Defence. Consequently, a process to update the White Paper on Defence has commenced and very near completion.

RECONCEPTUALISING SECURITY

In accordance with the political transition of the country and the security environment of a democratic South Africa, the new government's approach to security has undergone a marked overhaul since the end of apartheid. As stated the apartheid government maintained a repressive and undemocratic state that countered anti-apartheid resistance, both internally and externally, through extensive use of military and police force.

The government of a democratic South Africa has adopted a fundamentally different approach to security. In a democratic South Africa, «security is no longer viewed as a predominantly military and police problem» (DOD, 1996:3). It has been broadened to incorporate political, economic, social, and environmental matters. Accordingly, «security has been conceptualised as an all-encompassing condition in which all South Africans live in freedom, peace and safety; participate fully in the process of democratic governance; enjoy the protection of fundamental rights; have access to resources and the basic necessities of life; and inhabit an environment that is not detrimental to their health and well being» (DOD, 1996:3).

Further, South Africa's approach to security is informed by the discourse on Human Security and the principles of Collective Security. Also significant for the successful promotion of peace and security, is South Africa's bilateral and trilateral relations in the field of defence cooperation.

The objectives that are central in the formulation of South Africa's National Security Policy (NSP) are: (DOD, 1996:3).

- *The consolidation and maintenance of democracy:* Regular elections, at national and local government level. Thus since the first democratic elections in 1994, two more national general elections have been successfully held in 1999 and 2004 respectively. Also held were three successful local government elections, most recent of which being on 1st March 2006.
- *The achievement of sustainable economic development:* The attainment of a 4% economic growth rate and a projection of a 6% growth rate by 2010. Defence has also to make its own contribution to this field, regardless that it is generally a highly consumptive sector.
- *The pursuit of social justice:* Institutions of democracy and social justice such as the Human Rights Commission; Commission on Gender Equality; Public Protector; Auditor General; etc.
- *The attainment of a peaceful and safe environment:* By addressing the levels of crime, violence and political instability and providing support to the other entities of state, police, etc. whenever required.
- *The promotion of security within the principles of collective security, non-aggression and peaceful settlement of disputes:* Hence RSA's participation in the Southern African Development Community (SADC)'s defence and security cooperation and coordination mechanisms; the African Union (AU)'s Peace and Security Council and the United Nations institutions.

A HUMAN SECURITY CONCEPTUALISATION

In the past, security was governed by a conceptualisation that solely advanced the military protection of the state from external attacks. Threat assessments of the current security environment, however, reflect a range of non-military threats and sources of insecurity. The bulk of such threats

emanate from poor political governance, environmental degradation, poor human development, the inaccessibility to vital resources, the spread of killer diseases and unfettered crime. As such, security and development are inseparably linked.

Therefore, there has been a need for a shift in focus from solely securing the state by military means, to the provision of security for its people by addressing critical political, socio-economic and environmental problems. This shift has placed emphasis on the realisation that states are no longer the sole or primary referent or object of security – humans are!

Accordingly, the concept of human security is a response to a range of non-military threats that currently confront humanity. As such, security becomes an all-encompassing condition in which individuals can be *free from fear and free from want*. This understanding of security does not replace the security of the state with the security of the people. It sees these aspects as mutually dependent. After all, the state retains its obligation to facilitate, if not create, the necessary conditions and environment for the fulfilment of human security.

Within this conceptualisation of security, the DOD is but one of the institutions of the state that will be requested to promote national and international security. In providing adequate responses to some security threats, the DOD will assume the lead role, while with others it will be required to play purely a supportive function. This necessitates the requisite inter-agency coordination mechanisms to be established in government. To this end, the cluster management and coordination system as an integral part of the constitutional provision of cooperative governance was introduced late in 1999 and early 2000. It was thus by no accident that the Defence Department has an important seat in four of the five clusters – namely the Justice, Crime Prevention and Security (JCPS); International Relations, Peace and Security (IRPS);

Governance and Administration (G&A) and the Economic clusters respectively.

Equally important, are the mechanisms for Collective Security. Collective Security entails states acting together within an agreed upon set of principles and/or rules, in the promotion of peace and security. Put differently, collective security is about the collaboration among states in the defence and protection of an existing security order from mutually recognized threats.

Mutually recognized threats are, therefore, vital for the indivisibility of security in undertaking collective responsibility, not only for a resolution of conflict, but also for the promotion of economic and social advancement of all peoples. This requires collective action based on a shared assessment of the current global threats and sources of insecurity. South Africa has, since its re-entry into the international community, committed itself to multi-lateralism and the recognition of the UN as the primary multilateral body to ensure collective peace and security, as well as facilitating economic and social development.

The DOD also pursues defence diplomacy initiatives in furtherance of the peace, stability and security objectives of the South African government. For political, strategic and geographic reasons, defence co-operation with other states in SADC, Africa and beyond, is a priority for the achievement of peace and security. Consequently, the DOD will engage in co-operative ventures with its counterparts throughout the world in such fields as training and education, defence planning, exchange visits, multi-national exercises, and procurement of military equipment. Pursuant to this, the South African government has relations with all most states in the region, pursuant to its diplomatic initiative and drive. This has since gone throughout the continent, where there is a commitment that before the end of the decade, South Africa must be represented in every African country.

Defence diplomacy will always be the first option to be pursued by government in the promotion of peace and stability. Only where the elements of defence diplomacy have been exhausted and have failed to stabilise and resolve an ensuing conflict, will the DOD consider the deployment of its armed forces.

CIVIL-MILITARY RELATIONS

The DOD / SANDF play an important role as an instrument of state policy in contributing towards the realization of the goals of our new democracy. The armed forces, however, like all government departments, and particularly in light of their coercive powers, must remain subordinate to elected government and respectful of the principle of civil supremacy. This done through the institution of appropriate oversight and control mechanisms as both a parliamentary and executive level and via programmes within the armed forces such as highlighting the need for military professionalism and the inculcation amongst members of the armed forces respect for civil control through training programmes. (DOD, 1996:51).

In the early years of the SADE, civil–military relations were modeled on the Westminster system. Legislative control over the armed forces was vested in Parliament, executive control resided in the prime minister and his Cabinet, and a civilian Ministry of Defence and a civilian Secretary for Defence further enhanced civil control. In the post-1948 period, these formal structures remained essentially intact except for the disbandment of the Defence Secretariat in 1966. But the armed forces were also ‘purged’ to ensure their loyalty to the new ruling party. In the ensuing years (1980s and beyond) this resulted in civil–military relations that were characterised by a lack of transparency of the military to the public and a lack of parliamentary oversight and control of the armed forces, as opposed to significant influence of the

military in political matters and a strong tie between the military and the executive. (le Roux, 2002:244)

Since the advent of democracy in South Africa in 1994 and the publication of the White Paper on Defence in 1996 and the Defence Review in 1998, the government has substantially improved public administration and sound financial management through the introduction of legislation such as the Public Finance Management Act and structures such as the Cabinet Committee System. These have profoundly influenced the operation and administration of the public service, including the DOD.

The defence sector in South Africa is subject to civil oversight, which essentially consists of the control of Parliament and the Executive over the DOD, and in particular the SANDEF. Transparency and accountability are key principles supporting such civil oversight. *Civil* oversight, while predominantly civilian elected public representatives invariably exercise it is not to be equated with *civilian* oversight, which would merely indicate oversight over defence by civilians. Thus the concept of civil-military relations adopted by the post-apartheid DOD, refers to the hierarchy of authority between Parliament, the Executive and the armed forces, and to civil supremacy over these forces.

The principles, structures, responsibilities and relationships that secure democratic civil-military relations are rooted in the Constitution, which contains extensive provisions in this regard. The defence function is thus subject to several layers of civil oversight in terms of law, Parliamentary and Executive oversight, command and the functions of the Defence Secretariat.

NATIONAL STRUCTURES AND MECHANISMS

Defence governance and civil oversight is managed by structures and mechanisms comprising both

legislative and executive components. The most important are as follows:

Parliamentary Committees: The Constitution provides for the establishment of multi-party Parliamentary committees to give effect to the principles of transparency and accountability in the conduct of the security services. Such committees must exercise oversight as determined by legislation or the rules and orders of Parliament and are accordingly empowered to *inter alia* maintain oversight within its portfolio and summon any individual or legal person to give evidence on matters regarding the portfolio. The Parliamentary Committees directly tasked with oversight over defence are the Joint Standing Committee on Defence (JSCD), the Portfolio Committee on Defence (PCD), the Joint Standing Committee on Intelligence and the Standing Committee on Public Accounts (SCOPA). Other Parliamentary Committees whose activities may influence the defence function are the Portfolio Committees on Foreign Affairs, Public Works, and Agriculture and Land Affairs.

Joint Standing Committee on Defence (JSCD): The JSCD is established in terms of the Constitution and deals with broad matters of oversight and can investigate and make recommendations regarding budget, functioning of the organisation, armament policy and the state of preparedness of the SANDEF. It may perform other functions relating to Parliamentary supervision of the armed forces as prescribed by law. The JSCD is composed of representatives from the larger political parties in Parliament and includes members of the National Council of Provinces and the National Assembly.

Portfolio Committee on Defence (PCD): The PCD is responsible for monitoring the DOD, scrutinising what it does, investigating and making recommendations on any aspect of the legislative programme, the budget, rationalisation of the DOD, restructuring, functioning, organisation,

structure, personnel, policy formulation and any other relevant matter. It is also empowered to deal with legislation tabled in Parliament. The work of the JSCD and PCD are thus complementary. The PCD comprises the majority political parties represented in the National Assembly.

The Minister of Defence

The Constitution specifies that a member of the Cabinet shall be responsible for defence, tasked with executive powers and functions assigned by the President and responsible for and accountable to Parliament for the exercise of his/her powers and the performance of his/her functions. The Minister of Defence performs this role. The Minister plays a key role in ensuring civil oversight of defence, on the one hand representing the DOD in Cabinet, Parliament, and Cabinet and Parliamentary Committees, on the other communicating Government policy, directives and requirements to the Department. The Minister directs and controls performance of the Defence function through; *inter alia*, the statutory Council on Defence (COD), which is discussed below.

The Secretary for Defence

The establishment of a civilian Defence Secretariat, to function under the direction of the Minister of Defence, in accordance with the provisions of the Constitution and the Defence Act, 2002. The President appoints the Secretary for Defence as the head of the Secretariat in accordance with the provisions of the Defence Act, 2002, which also details the functions and responsibilities of the Secretary. The Public Service Act and the PFMA extend these responsibilities. Key responsibilities are:

- To be the Head of Department as contemplated in the Public Service Act.
- To be the Accounting Officer for the Department as contemplated in the PFMA.

- To be the principal advisor to the Minister on defence policy matters, in terms of the Defence Act, 2002.
- To provide the C SANDF with comprehensive instructions regarding the exercise of powers or duties assigned to C SANDF by the Secretary in his capacity as head and Accounting Officer of the DOD.

The Secretary for Defence thus bears responsibility for ensuring good governance and accountability in the DOD and for facilitating civil oversight and control by the Minister. The Secretary is also responsible for operationalising Government's strategic intent and policy directives through policies, and in conjunction with CSANDE, for strategy, plans, programmes and reports.

The Chief of the South African National Defence Force

The responsibilities of the Chief of the SA National Defence Force (CSANDE) find their roots in the Constitution. The President, as Commander in Chief of the SANDF, appoints the Military Command of the SANDF. The C SANDF is at the head of that military command. The specific responsibilities of C SANDF are detailed in the Defence Act. Key responsibilities from the Constitution and Defence Act, 2002, include the following:

- To command the SANDF in accordance with the direction of the Minister under the authority of the President.
- To be the principal advisor to the Minister on any military, operational and administrative matters within the competence of the CSANDE.
- To supply the Secretary for Defence with such information as may be requested by him/her in accordance with the provisions of the Defence Act, 2002.

The Chief of the SANDF thus bears the overall responsibility for operational efficiency and effectiveness of the SANDF and must ensure that the SANDF is operationally ready to discharge the directives from the Minister under the direction of the Commander-in-Chief. This entails identifying appropriate resources for each mission and accounting for their utilisation. Thus, the Chief of the National Defence Force shall formulate and issue military policy, doctrines, orders, directives and instructions, which are in line with the national and departmental policy framework.

CONCLUSION

The South African defence establishment has come a long way in the last decade since the heydays

of apartheid, when it was a critical part in ensuring state power remained in white hands and there was no democratisation occurring. This paper has sought to illustrate the evolution of South Africa's defence establishment and how it has come to accept the changes that have been underway since the advent of democracy in 1994. As we go into the second decade of liberation, more still needs to be done in consolidating the gains achieved in the first ten years of democracy, which had their challenges. The second decade will demand that the solid policy framework that has been set is rigorously implemented for the consolidation of democracy and ensuring the role and place of the defence establishment and the armed forces in particular never reverts to the old paradigm!

REFERENCES

- Cawthra, G.** 1999. From 'Total Strategy' to Human Security: The making of South Africa's Defence Policy 1990-98. <http://www.copri.dk/publications/WP/WP%201999/8-1999.doc>
- Department of Defence (DOD),** 1996 South African White Paper on Defence in *Defence in a Democracy*.
- Department of Defence (DOD),** 1998 South African Defence Review in *Defence in a Democracy*.
- Dixon, N. F.** 1994. On the Psychology of Military Incompetence, first published in 1976 by Jonathan Cape Ltd. Pimlico edition.
- Kasrils, R.** 1999 Armed and Dangerous, Jonathan Ball Publishers, Cape Town.
- Le Roux, L.** 2002. The post-apartheid South African military: Transforming with the nation, in Rupiya, M (ed), *Evolutions & Revolutions*, Institute for Security Studies, Chapter 9.
- Williams, R.** 1997. A Postmodern Military: Mission Redefinition and Defensive Restructuring in Cawthra, G. & Moller, B. (ed.), *Defensive Restructuring of the Armed Forces in Southern Africa*. Ashgate Publishing Company.

PANELES

Panel I

Seguridad y defensa en América Latina

INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

América Latina, zona libre de armas nucleares y de destrucción masiva, ostenta la doble condición de región con los menores niveles de armamentismo del mundo y una baja probabilidad de ocurrencia de conflictos interestatales clásicos.

Desde que las conferencias de la Unión Panamericana sentaron las bases conceptuales de la *defensa colectiva* y se consagró el sistema interamericano de seguridad y defensa con la aprobación del TIAR, se ha ido conformado de manera no siempre coherente y ordenada, un frondoso conjunto de instrumentos de cooperación multilateral de carácter *hemisférico*, regional y subregional, sobre el complejo entramado de numerosos acuerdos binacionales.

Por otra parte, junto al fenómeno de la *segunda globalización* e impulsadas por ella, se han desarrollado las denominadas *nuevas amenazas*, cuya conceptualización y principalmente la determinación de los instrumentos más idóneos para neutralizarlas han sido objeto de polémica en la región.

La Conferencia Especial de Seguridad convocada por OEA en octubre de 2003 dio cuenta en sus resoluciones de los nuevos desarrollos conceptuales sobre seguridad así como de la realidad institucional de la región en esa esfera, acuñando la fórmula de la *arquitectura flexible de seguridad* para definirla. Sin embargo, la problemática realidad institucional, así como buena parte de los desafíos políticos y los debates teóricos que la seguridad internacional y la defensa plantean a gobiernos y ciudadanos siguen abiertos.

Algunos de los asuntos respecto a los cuales se sugirió reflexionar a los panelistas son los siguientes:

¿Cuál debe ser la postura estratégica de los países de América Latina respecto al TIAR y paralelamente qué valor debe asignarse a los diversos instrumentos de cooperación bilaterales y sub-regionales de defensa y seguridad?

¿Cómo ubicarse y responder a las nuevas expresiones y a la magnitud adquirida por el viejo problema de la asimetría de poder en la región cuando EEUU, ya constituido en *gran hegemonía* mundial, concentra su atención y un desmesurado esfuerzo bélico en otras zonas del mundo sin abandonar por ello su histórico concepto estratégico respecto a los territorios ubicados en su frontera meridional?

¿Tiene sentido continuar pensando en los problemas de seguridad y defensa en términos hemisféricos cuando, a la histórica diversidad de realidades y problemáticas que caracterizan a la región, se agrega el desarrollo de intereses tan diversos como los que resultan de fenómenos como el NAFTA, CAFTA y CARICOM, la paulatina instalación del ALCA por la vía de los acuerdos bilaterales o el de un MERCOSUR, dentro del cual conviven diversas estrategias nacionales no siempre convergentes?

¿Qué y cuáles se visualizan como *nuevas amenazas* que se deben enfrentar en el actual contexto regional?

J.G.

PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

Raúl Benítez Manaut (México)

Licenciado en Sociología. UNAM – Magíster en Economía y Política Internacional. CIDE - Doctorado en Estudios Latinoamericanos. UNAM. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México. Profesor del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, National Defense University, Washington, DC (2003 – 2004). Académico visitante en The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC (1998 y 2003). Profesor visitante de la Universidad de Columbia, Nueva York (2001). Profesor de Relaciones Internacionales. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Profesor del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores. Profesor del Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina, México.

Rut Diamint (Argentina)

Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad de Bologna, representación Buenos Aires. Investigadora de CONICET y de Creando Comunidad de Seguridad en las Américas, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Licenciada en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Master en Ciencias Sociales en FLACSO (1990). PhD candidate, del King's College, Universidad de Londres, en el Departamento de War Studies. Es investigadora del Programa «Creando Comunidad en las Américas», coordinado por el Woodrow Wilson Center for International Scholars. Asesora de la Subsecretaría de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (1993-1996) y del Ministro de Defensa (2003-2005).

Carlos Gutiérrez (Chile)

Magíster en Ciencias Sociales, Magíster en Ciencias Militares, Doctor (c) en Estudios Latinoamericanos. Graduado del curso sobre Seguridad y Defensa Hemisférica del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de Estados Unidos. Director Centro de Estudios Estratégicos, Universidad ARCIS. Director de la revista Estudios Político Militares, Miembro del Consejo Editorial del Anuario de Ciencias Políticas, Universidad ARCIS.

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (Brasil)

Doutorado em Ciências Sociais, Universidade de São Paulo (2002). Mestrado em Relações Internacionais, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Universidade de Syracuse (2000) - Mestrado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1992) - Principais cursos de aperfeiçoamento e extensão: Curso de aperfeiçoamento em Integração Hemisférica e Segurança Humana, Universidade de York, Canadá (2002) - «Uso Estratégico da Tecnologia da Informação em Universidades da América Latina e Caribe», Comissão Fulbright / Universidade de Harvard (1999) - Bacharelado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília (1989). Diretor do Departamento de Cooperação, Secretaria de Estudos e de Cooperação (desde 2003).

América del Norte: seguridad y defensa. Entre la cooperación y la seguridad nacional

Raúl Benítez Manaut

I. RESUMEN

En la presente ponencia se abordará el debate sobre seguridad y defensa en América del Norte, en relación tanto con las posturas de los países norteamericanos sobre la seguridad hemisférica, como los esquemas de seguridad subregional (trinacional) y bi-nacional desarrollados en los últimos años. Se analiza el efecto de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la creación de esquemas de cooperación trinacional, los efectos de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que llevaron a la firma de los acuerdos de «Fronteras inteligentes» de Estados Unidos con Canadá y con México, y finalmente, se toma en cuenta el último de los compromisos trinacionales: la Alianza Para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), determinando la posibilidad de integrar los asuntos de seguridad y defensa, incorporando también elementos económicos y sociales. En el debate de seguridad entre Estados Unidos, México y Unidos a la guerra contra el terrorismo, hasta elementos sociales, principalmente el tema de la migración. Estos asuntos se encuentran a debate, pues entre los tres países integrantes de la subregión de América del Norte, están en fricción posturas integracionistas *versus* posturas nacionalistas.

II. LO NACIONAL Y LO COLECTIVO EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE

La óptica de la seguridad es muy diferente en el hemisferio occidental, depende de la subregión geográfica desde donde se realice el análisis. Los problemas de seguridad son muy distintos en América del Norte del resto del hemisferio. En ésta sub-región, considerada como tal desde 1994, cuando entró en vigor el

TLCAN, se encuentran tres naciones con tamaño estratégico y proyección de políticas de seguridad y defensa totalmente distintas y hasta enfrentadas algunas de ellas. Temas de controversia son los medios para el combate de la guerra al terrorismo y el empleo o no del multilateralismo, hasta el grave asunto de migración indocumentada de mexicanos y personas de otras nacionalidades, donde México sostiene que deben desarrollarse esquemas humanitarios y de legalización, y no “criminalizar” el debate sobre migración, como algunas propuestas que se han puesto a debate en el Congreso de Estados Unidos.

En América del Norte la *asimetría* en seguridad y defensa, determinando esta por los recursos y proyección de cada uno de los tres países, es muy notable. Conviven desde la potencia hegemónica, Estados Unidos, cuyas políticas de seguridad y defensa son de alcance y proyección global; las formulaciones de Canadá, país *sui generis* en materia de seguridad y defensa, pues proyecta esquemas de seguridad colectiva y cooperativa desde hace 100 años, pero también sostiene sus postulados en el multilateralismo; finalmente está México, país con mucho menores capacidades y recursos de seguridad y defensa, anclado en postulados nacionalistas, soberanistas y no intervencionistas.

En el caso de Estados Unidos, la reformulación de su doctrina y posturas de seguridad y defensa después del 11 de septiembre es total. En el último documento “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”,¹ fechado el 16 de marzo de 2006, se señala respecto a Canadá y México:

“Si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, entonces los estadounidenses estarán menos seguros” (...)

¹ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>

“...nuestra estrategia para el hemisferio empieza con profundizar nuestras relaciones claves con Canadá y México, con base en valores compartidos y políticas cooperativas que pueden ser extendidas por todo el hemisferio. Tenemos que trabajar con nuestros vecinos en el hemisferio para reducir la inmigración ilegal y promover una oportunidad económica más amplia para las poblaciones marginadas”.

Con las anteriores afirmaciones, se reitera el valor estratégico de Canadá y México para la cooperación con la seguridad y la defensa de Estados Unidos. Sin embargo, ésta superpotencia, a pesar de postular la necesidad de la cooperación, sostiene su doctrina en la “autodefensa”, siendo esta la base de la doctrina de guerra preventiva (preemptive strategy): “no obstante, si es necesario, bajo los principios de autodefensa, no excluimos el uso de la fuerza antes de que ocurra un ataque”, pues “combatimos a nuestros enemigos en el exterior en lugar de esperar que ellos arriben en nuestro país. Buscamos darle forma al mundo, no sólo ser formado por él; para influir los eventos para el bien en lugar de estar a su merced”.

La nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, que se sostiene en una amalgama de estrategias políticas, militares, de inteligencia, policíacas y de cooperación internacional, tiene dos ejes:

- 1) La protección de la Patria (Homeland Security)²
- 2) La guerra anticipada-preventiva (preemptive military action)³

² Melissa K. Funk (editora) *Guide to Homeland Security*, U.S. Government, West Publications, 2004.

³ Un análisis detallado del efecto de la doctrina de “preemptive action” en el sistema político de Estados Unidos ver en John Ikenberry “Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo”. Igualmente, para los efectos en el sistema internacional, ver Robert S. Litwak “Estados Rufianes y el cambio de régimen en la política exterior de Estados Unidos”, ambos publicados en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Librus, Buenos Aires, 2006.

En el caso de la protección de la patria estadounidense se requiere de una estrecha cooperación de los aliados de Estados Unidos, principalmente de Canadá, México, los países europeos y otros países de América Latina, para evitar el ingreso de posibles terroristas a su territorio. Defender la patria implicó en el 2001 la emisión de la Ley Patriótica (Patriot Act)⁴, que pone en cuestión el tema de la vigencia del régimen de libertades civiles en Estados Unidos.⁵ Respecto a la cooperación internacional para proteger la patria, se revalora el concepto de *frontera* para la seguridad y defensa de Estados Unidos, y se firman los acuerdos de fronteras inteligentes con Canadá y México, en diciembre de 2001 y marzo de 2002, respectivamente.⁶ En ellos, se pone énfasis en la cooperación en materia de control e inspección física en la frontera, así como la compatibilización de la inteligencia policíaca y migratoria (tanto para fronteras terrestres, como puertos y aeropuertos) como primer elemento. (Ver Cuadro 1) De igual manera, en el sector defensa se implementó una muy profunda reforma en 2002, con la reformulación de los comandos de las fuerzas armadas de Estados Unidos, creándose el Comando Norte.⁷ El NorthComand, para el caso de Canadá, se articula con el NORAD,

⁴ “H.R. 2975 To Combat Terrorism, and For Other Purposes”, 107 Congress (Washington, D.C.: Patriot Act: Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, 2 de octubre de 2001).

⁵ Phillip B. Heymann, “Dealing with Terrorism”, *International Security* 26, no. 3 (invierno de 2001-2002). Phillip B. Heymann, “Civil Liberties and Human Rights in the Aftermath of September 11”, *Harvard Journal of Law & Public Policy* 25, no. 2 (2002).

⁶ Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (editores) *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*, Routledge, New York, 2003.

⁷ www.northcom.mil. Ver Statement of General Ralph Eberhart, USAF Commander in Chief, North American Aerospace Defense Command and United States Northern Command, before the House Armed Service Committee, U.S. House of Representatives, 13 March, 2003.

y con una gran cantidad de mecanismos de cooperación bilateral que tienen larga data de entrar en operación. Por ello, la relación de seguridad entre Estados Unidos y Canadá se considera estratégica.

En el caso de México las relaciones de seguridad con Estados Unidos presentan un zigzag que oscila entre el conflicto y la cooperación. Estas relaciones se desarrollan mediante una agenda temática, la cual tiene tanto temas conflictivos (como por ejemplo, percepción diferente respecto a la migración, y notables desacuerdos en materia diplomática), y temas cooperativos, por ejemplo, en la guerra al narcotráfico, cooperación policíaca, judicial, o en inteligencia. Sin embargo, con México, en el campo de la defensa, la relación es de cooperación discreta. En términos generales, la relación México-Estados Unidos oscila entre posiciones “nacionales” y “aisladas”, por ser ambos dos países muy nacionalistas, y una posible “relación estratégica”, producto de la inevitabilidad de la vecindad y las interdependencias crecientes:

“Los Estados Unidos y México se necesitan mutuamente. En una era de terrorismo internacional, Estados Unidos tiene la enorme ventaja de tener como vecino, en su frontera sur, a un país tan pacífico, estable y amigable como México; en una era de incertidumbre económica, México tiene, dada su cercanía, tener acceso al mercado más grande del mundo”. (...) “el gobierno estadounidense ha enfocado sus prioridades en otras regiones del mundo y ha adoptado una actitud negligente hacia su vecino del sur. Mientras tanto, México ha gastado poco capital diplomático o liderazgo político para manejar su relación con el vecino del norte.”⁸

En Canadá el diseño de la política de seguridad y defensa tiene tanto componentes “nacionales” como de seguridad cooperativa, producto de su vínculo

histórico con la Comunidad Británica de Naciones. El desafío más relevante para la política canadiense exterior, de seguridad y defensa, es manejar con éxito las relaciones bilaterales con Estados Unidos. En el siglo XIX hubo notables fricciones entre ambos países, sobre todo por las constantes amenazas de expansión de la línea de la frontera por Estados Unidos. En esa época Canadá se protegió por su vínculo con Gran Bretaña. Desde inicios del siglo XX se construyó entre ambos países una relación de estrecha interdependencia económica, comercial y estratégica (desde la primera guerra mundial). Con la segunda guerra, Canadá se vuelve un socio y vecino vital de Estados Unidos, y se construye también una relación estratégica-militar, siendo Canadá un aliado seguro y confiable. Este vínculo se amplía por la membresía de ambos en la OTAN, y la firma del acuerdo de defensa bilateral NORAD.⁹ A inicios del siglo XXI, desde el 11 de septiembre de 2001, Canadá ofreció sus aeropuertos para el aterrizaje de gran cantidad de aeronaves, inmediatamente después de los ataques, y respaldó por completo, tanto en la ONU, como en el campo de batalla, la acción militar contra Afganistán.¹⁰ Sin embargo, las diferencias también sobresalen, pues Canadá es un país que postula un multilateralismo activo, y la acción internacional militar bajo la bandera de la ONU, mostrando con esto una importante diferencia con Estados Unidos —por ello, no participa en la acción militar en Irak—. Esto le ha dado prestigio y liderazgo moral a Canadá ante la comunidad internacional. En el caso de la región de América del Norte, Canadá también difiere con Estados Unidos respecto a su política ante Cuba, coincidiendo con México hasta el año 2000, en ser referente diplomático ante el gobierno de Fidel Castro.

Lo importante en la subregión de América del Norte, es que dos de los tres países, Estados Unidos y México, mantienen sus políticas de seguridad

⁹ “Canada-United States Defence Relations”, National Defence, Canada, BG-03.009-8 January 2003.

¹⁰ “Canada’s Actions Against Terrorism since September 11th”, Background Report” (www.dfait-maeci.gc.ca).

⁸ Woodrow Wilson Center, ITAM *Los Estados Unidos y México: Construyendo una relación estratégica*, Washington, 2005, p. 3.

dad nacional como el elemento prioritario, y por ende confían principalmente en la “autodefensa”, por supuesto con medios muy diferentes. Sólo Canadá postula posiciones cooperativas en sus esquemas de seguridad y defensa.

III. LA SEGURIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE: ROMPECABEZAS EN PERMANENTE CONSTRUCCIÓN Y NEGOCIACIÓN ENTRE LOS TRES SOCIOS

Desde el 11 de septiembre, paso a paso se está construyendo un sistema de seguridad de América del Norte. Su centro de gravedad es la protección de la patria en Estados Unidos. Esto no solo afecta a los tres países norteamericanos, sino involucra al resto de los actores internacionales que son socios, aliados o mantienen relaciones de seguridad con la superpotencia. Es de llamar la atención el papel de Canadá en este sentido, pues ha asumido que su aporte a la seguridad de su vecino sur está directamente vinculado a su propia seguridad y defensa, consolidando su colaboración con las agencias de impartición de la ley, defensa, inteligencia y militares de Estados Unidos y manteniendo su estatus de relación bilateral especial. Canadá se ha adaptado a las reformas de Estados Unidos, en un sentido similar a la creación de estructuras de “Homeland Security”, pero se mantiene independiente de otros acuerdos de defensa. En este sentido rechazó a inicios de 2005 la “Iniciativa de defensa de misiles balísticos”.¹¹

Por su parte, México también da una amplia colaboración pero con recursos institucionales, tecnológicos, financieros y humanos limitados. México no tiene capacidad de generar respuestas institucionales similares porque carece de una definición y proyecto propios de seguridad nacional, debido a que sus instituciones son débiles y por tanto sólo reactivas en esta materia. Ello se debe a que no se ha dado una reforma integral de las instituciones de seguridad y defensa del país, por lo cual no hay correspondencia entre la transición a la

democracia y las estructuras que se desarrollaron en el siglo XX, propias de un estado autoritario, en el contexto de la guerra fría.¹² Por eso el 11 de septiembre tomo por sorpresa a México, y perdió amplios espacios de negociación con sus socios del TLCAN en los últimos años. México podría aprovechar la coyuntura para hacer más eficientes sus instituciones de seguridad, al interactuar con Estados Unidos y Canadá, orientando los problemas trilaterales de seguridad y defensa como catalizadores de una mayor integración e institucionalización en América del Norte. Por ello, en vez de una seguridad trinacional subregional, existe de facto un “bilateralismo dual” de Estados Unidos con cada uno de sus vecinos. Los intentos de superación de este “bilateralismo dual” son posibles en el largo plazo. Un importante paso en 2005 con la promulgación de la ASPAN en marzo de 2005, y dependerá en parte si a nivel político, las tendencias en los tres gobiernos coinciden en la construcción de una relación más estrecha en materia de seguridad y defensa.

Tres son los elementos que determinan la seguridad en América del Norte: el TLCAN, la firma de los acuerdos de fronteras inteligentes de 2001 y 2002, y en 2005 la ASPAN. Este último compromiso ha generado que grupos de interés en los tres países impulsen la búsqueda de esquemas comunes de seguridad. En éste sentido se inscribe el esfuerzo del Grupo de Trabajo Independiente Trinacional (Trinational Independent Task Force), cuya propuesta central señala:

“Con esa finalidad, el grupo de trabajo propone la creación en el 2010 de una comunidad de América del Norte que incremente la seguridad, prosperidad y la oportunidad. (...) Sus parámetros se definen por un arancel externo común, y un perímetro externo de seguridad, dentro del cual el movimiento de personas, productos y capital debe ser legal, ordenado y seguro. Su meta es garantizar

¹¹ U.S. Ballistic Missile Defense Initiative.

¹² Raúl Benítez Manaut “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *Foro Internacional*, No. 166, Vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre, 2001.

una América del Norte libre, segura, justa y próspera”.¹³

Por otro lado, también hay grupos de interés y opinión en los tres países que están en contra de profundizar la cooperación y/o la integración en América del Norte. Canadá es el país más favorable a la cooperación, mientras que en el seno de las élites políticas de México y Estados Unidos se han fortalecido los grupos nacionalistas que están contra el TLCAN. También se debe tener presente que Canadá y Estados Unidos no confían en las instituciones mexicanas, por ineficiencia e incluso corrupción, esto es notable cuando aparecen casos de narcotráfico, sobre todo en la frontera norte de México. Por su lado, en México existe una opinión pública “anti-estadounidense” muy arraigada que rechaza hacer de “socio subordinado” de Estados Unidos. Constantemente en México se invoca el peligro de la “pérdida de la soberanía”, cuestionando la relación México-Estados Unidos. Estas percepciones son más profundas en temas de seguridad y defensa, lo que explica la reducida cooperación militar de México con sus socios, al negarse a participar en el NORAD y el Comando Norte. Además, del rechazo a colaborar en misiones en el exterior bajo la bandera de la ONU, aunque participa de forma limitada en misiones de ayuda humanitaria.¹⁴

En el caso de la frontera entre Canadá y Estados Unidos, incluso se habla de la posibilidad de revisar el tratado de 1817 entre Washington y Ottawa, que limita el uso de armas pesadas en la región de los Grandes Lagos. Incluso la nueva militarización fronteriza incluye armamento con capacidad de

derribar aviones.¹⁵ En el caso de México, por vez primera en su historia envió tropas de infantería y navales a Estados Unidos, para ayudar al rescate de la población afectada por el huracán Katrina, en los estados de Texas y Louisiana en septiembre de 2005.

Sin duda Canadá y México son socios estratégicos para la seguridad y la defensa de Estados Unidos, pero son cautelosos y no comparten la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo internacional. Eso quedó en evidencia al negarse a respaldar la acción militar en Irak en el año 2003 si ésta no tenía el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU. Al respecto cabe mencionar que a pesar de la intensa colaboración, aun quedan amplios márgenes de autonomía de ambos países respecto a las políticas estratégicas internacionales de Estados Unidos, tomando en cuenta que subsisten diferencias de intereses, especialmente representadas en el ámbito diplomático.

El debate en América del Norte es si es viable el vínculo integración, comercio y seguridad. Al ser socios comerciales de Estados Unidos en el TLCAN, Canadá y México no pueden escapar a las tendencias al cierre de fronteras y la adopción de medidas de seguridad, pues una de las premisas del cambio de doctrina de Estados Unidos es que las medidas de seguridad no pueden obstaculizar el intercambio de mercancías y personas. Ello lleva a implementar medidas para transformar las fronteras en “fronteras legales”, abiertas al comercio y al flujo legal de personas, pero restringidas a comercio no controlado, comercio ilegal, o tránsitos fronterizos ilegales (de personas, mercancías, armas, drogas y terroristas). Estos son los desafíos de los próximos años respecto del comercio y la

¹³ Independent Task Force Report, *Building a North American Community*, Council of Foreign Relations-Canadian Council of Chiefs Executives and the Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Washington, 2005, p. 127.

¹⁴ México se ha negado sistemáticamente a participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, lo que lo ha aislado del entorno latinoamericano y mundial, pues la comunidad internacional lo interpreta como una actitud aislacionista y “soberanista”.

¹⁵ “Militariza Estados Unidos frontera con Canadá”, *Reforma*, México, 15 de abril de 2006. Se menciona que Estados Unidos puso en operación cinco bases aeromárítimas; aumentó el número de agentes fronterizos; se instalaron modernos sistemas de detección con cámaras de rayos infrarrojos; se desplegaron aviones Pilatos PC-12 y helicópteros Blackhawk y se instalaron en 11 embarcaciones de la Guardia Costera ametralladoras de calibre 7.62 mm.

securitización de las relaciones internacionales y como afecta a América del Norte.

Cabe hacer alusión que frente a los temas de seguridad hemisférica, existen notables diferencias entre los tres socios, y cada vez se ve más distante con los países de América del Sur. Canadá, Estados Unidos y México, ven principalmente hacia Centroamérica, el Caribe y Colombia, tomando en cuenta más al sur hay una percepción de que se expanden por la vía electoral gobiernos “hostiles” a Estados Unidos. Esto queda en duda para el caso mexicano, pues no se conocen las tendencias hacia la relación con Estados Unidos por los candidatos a la presidencia en el año 2006.¹⁶

En materia de seguridad hemisférica, en la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en México en octubre de 2003, los tres países mostraron opiniones diferentes, pero ello no afecta la relación cotidiana de seguridad y defensa, que se desarrolla básicamente en el nivel bilateral. Estados Unidos trata de imponer el terrorismo como eje de su prioridad en seguridad, mientras que Canadá y México colaboran, pero no comparten la extremada “terrorificación” de la seguridad nacional de Estados Unidos. México es más afín, en materia conceptual, al concepto “multidimensional” de seguridad, y Canadá postula el de “seguridad humana”. Sin embargo, ante el TIAR, Estados Unidos trata de mantenerlo, por ser el único tratado vigente, y México se retiró en el 2001-2002. Con ello es notable la baja prioridad que le otorga México a la “seguridad hemisférica” y a los organismos del sistema interamericano. Estos organismos y tratados contienen elementos que al mismo tiempo son de fortaleza y debilidad. Sin duda el tratado de seguridad más exitoso es el Tratado de Tlatelolco de 1967, pues efectivamente mantiene a América

Latina y el Caribe libre de armas nucleares, sin embargo, tratados como el TIAR han mostrado notables debilidades para su implementación. En los años ochenta y noventa, para resolver la crisis de la guerra de Las Malvinas entre Gran Bretaña y Argentina en 1982, el tratado fue inoperante, y ante las guerras de Centroamérica operaron mecanismos diplomáticos alternativos, básicamente en una activa diplomacia subregional (como la del Grupo de Contadora y el proceso de paz de Esquipulas) hemisférica limitada y global, con la mediación de la ONU en los casos de El Salvador y Guatemala. En los años recientes, ante profundas crisis de seguridad como la de Haití, tampoco muestra operatividad el tratado.

De esta forma, en la subregión de América del Norte, aunque se piensa en esquemas hemisféricos, la “operación real” de seguridad, es implementada de forma binacional, y crecientemente trinacional.

IV. REFLEXIONES FINALES

En seguridad hemisférica, dada la dificultad de concretar e implementar los acuerdos adoptados en la Conferencia Especial de Seguridad de México en 2003, se observa un multilateralismo en seguridad retórico diplomático, *vis-a-vis* el bilateralismo realista en la cooperación con Estados Unidos.¹⁷ En América del Norte se intenta fortalecer un nuevo esquema trilateral mediante el ASPAN, que pretende fortalecer la cooperación e institucionalización en América del Norte mediante Grupos de trabajo sectoriales. El problema del ASPAN es que, a diferencia del TLCAN, no es un tratado internacional que goza del aval de los Congresos y Parlamentos; no se discutió en foros de la sociedad civil, y sólo es un acuerdo entre poderes ejecutivos. En México el TLCAN, los acuerdos sobre fronteras inteligentes

¹⁶ Ante las elecciones del 2 de julio del 2006, ninguno de los tres candidatos a la presidencia de México ha expresado claramente su política exterior o los aspectos específicos de la relación con Estados Unidos, a excepción del tema migratorio, donde coinciden las fuerzas políticas mexicanas, en oponerse a los cambios de legislación en Estados Unidos, que consideran la migración ilegal como “criminal”.

¹⁷ Monica Herz “Managing Security in the Western Hemisphere. The OASs New Activism”, en Michael Pugh y Waheguru Pal Singh Sidhu (editores) *The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2003.

tes (ver cuadro 2) y el ASPAN, no gozan del total reconocimiento de las fuerzas políticas y sociales. En Estados Unidos y Canadá, las fuerzas políticas importantes coinciden en el desarrollo de la cooperación. Por ello, en materia de seguridad no se ha consolidado una “comunidad trinacional” en el sentido que le otorga Karl Deutch. Este autor señala que en el caso de la seguridad y la defensa, en muchos países los procesos de interacción entre gobiernos y sociedades van superando la tradición de mantener el proceso de toma de decisiones restringido a pequeñas elites, y paulatinamente se van construyendo comunidades de seguridad y defensa multinacionales y intersectoriales en el seno de los gobiernos. Así, se transforma el concepto de que solo el Estado debe responsable de la seguridad y la defensa, y se amplía a la sociedad civil, a los expertos y a la opinión pública la retroalimentación.¹⁸ En el caso de América del Norte, no se han consolidado aun estas comunidades, estando más desarrolladas en el ámbito empresarial y privado, pero aun son muy incipientes en el sector gubernamental, tanto entre los tres gobiernos, como al interior de cada uno de ellos. Estos mecanismos están más desarrollados en Canadá y Estados Unidos, y mucho menos en México. En América del Norte estas comunidades se construyen más en el nivel informal, pero ello las vuelve frágiles, susceptibles de tener retrocesos, sea por debilidades institucionales, debido a que la integración de América del Norte carece de “institucionalidad”, como por la presencia de amplios sectores nacionalistas opuestos a la integración trinacional, principalmente en México y Estados Unidos.¹⁹

En México el tema de migración y la percep-

ción diferente sobre las políticas en esa materia, podría debilitar la voluntad de cooperar en seguridad. Al ser la migración un tema de seguridad nacional en América del Norte, pero con perspectivas diferentes –e incluso antagónicas– entre los gobiernos. Esto se ha puesto en relieve con los debates sobre migración durante la primera mitad del año 2006, en el Senado y la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Si se llegará a “criminalizar” la migración ilegal, podría llegar a darse un distanciamiento en la cooperación en otros asuntos de seguridad por parte de México.

En el caso del control de las fronteras, se están fortaleciendo los esquemas de seguridad migratorios, policíacos, de inteligencia e incluso militares en cuatro fronteras de América del Norte: 1) Canadá-Estados Unidos; 2) México-Estados Unidos; 3) México-Centroamérica; 4) la frontera de México y Estados Unidos con el Caribe. A ello hay que agregar el fortalecimiento de los sistemas de control de las fronteras navales y aéreas y numerosos mecanismos de cooperación en estos ámbitos entre los tres gobiernos. Estos compromisos y trabajo colectivo en seguridad podrían cuestionarse si se producen antagonismos irreconciliables en el nivel político, sea por la emisión de leyes en Estados Unidos, o incluso por el posible cambio de gobierno en México, o un cambio en la correlación de fuerzas en el Congreso mexicano.

Otro tema de debate es el de la cooperación en defensa. Se pasa a nuevos esquemas de militarización de las fronteras: fortalecimiento militar de la frontera Canadá-Estados Unidos, principalmente en la zona de los Grandes Lagos; refuerzo de la línea de la frontera entre México y Estados Unidos (ha habido muchos incidentes, incluso militares); refuerzo de las fronteras terrestres, aéreas y navales entre México, Centroamérica y el Caribe; refuerzo de los acuerdos de cooperación de Estados Unidos con Centroamérica y el Caribe, incluso hay esquemas pragmáticos de cooperación militar entre Estados Unidos y Cuba, por ejemplo a

¹⁸ Karl Deutch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

¹⁹ Esto se desarrolla en Robert A. Pastor *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington, 2001.

través de la Guardia Costera de Estados Unidos.²⁰ En América del Norte no hay medidas de confianza mutua desarrolladas a nivel formal con México, pero si hay mucha cooperación “pragmática” a través de los acuerdos de fronteras inteligentes y el ASPAN. Existe una especie de “desconfianza mutua”, sobre todo entre México y Estados

²⁰ Esto se desarrolla a profundidad en Hal Klepak *Cuba's Military 1990-2005. Revolutionary Soldiers during Counter-Revolutionary Times*, Palgrave-Macmillan, New York, 2005. Klepak sostiene la teoría que entre Estados Unidos y Cuba existen “medidas de confianza mutua” militares a nivel informal, limitadas pero muy eficaces. Ver capítulo 5, pp. 103-147.

Unidos. En Estados Unidos no se confía en las instituciones mexicanas de impartición de la ley, por constantes pruebas de corrupción e ineficacia. En México siempre se desconfía de los “designios y ambiciones imperiales” de Estados Unidos, por ejemplo en importantes sectores de las fuerzas políticas nacionalistas, entre ellas incluso se manifiestan en el seno de las fuerzas armadas.

Finalmente, como reflexión final, la relación de cooperación en seguridad y defensa en América del Norte, oscila entre la tendencia integracionista y cooperativa, dada la necesidad producto de la interdependencia compleja existente y cada vez más intensa entre las tres naciones, y las tendencias soberanistas y nacionalistas que podrían detener esta cooperación.

Cuadro 1

**ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD
DE AMERICA DEL NORTE (ASPAN). MARZO 23 DE 2005**

AGENDA PARA LA SEGURIDAD

1. Protección de América del Norte contra amenazas externas
 - Estrategia de seguridad regional para los viajeros
 - Estrategia de seguridad regional para la inspección de carga
 - Estrategia regional de bio-protección, para contener amenazas tanto naturales como intencionales
2. Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte
 - Estrategia para mejorar la seguridad del transporte marítimo y puertos
 - Asegurar la seguridad de la aviación
 - Estrategia interna para combatir amenazas extraterritoriales como el terrorismo, el crimen organizado, las drogas ilegales, el tráfico de personas y el contrabando de bienes
3. Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas
 - Estrategia de agilización de fronteras, para facilitar el flujo legal de personas y carga
 - Desarrollar e implementar nuevas tecnologías para la consecución de metas de seguridad compartidas, y promover el flujo de personas y bienes

Fuente: www.aspan.presidencia.gob.mx. Marzo 23 de 2005

**PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS ACUERDOS SOBRE FRONTERAS INTELIGENTES:
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ-ESTADOS UNIDOS.**

Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México

SEGURIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA

1. Planeación de largo plazo
2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos
3. Protección de la Infraestructura
4. Armonización de los puntos de entrada a puertos
5. Exhibición de proyectos
6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo
7. Financiamiento de proyectos fronterizos

SEGURIDAD EN EL FLUJO DE PERSONAS

8. Viajeros con documentación previamente revisada
9. Información avanzada sobre pasajeros
10. Viajes de negocios por el TLCAN
11. Fronteras seguras y disuación de “polleros”
12. Consulta respecto a la política de expedición de visas
13. Entrenamiento conjunto
14. Bases de datos conjuntas
15. Revisión de personas provenientes de terceros países

SEGURIDAD EN EL FLUJO DE BIENES

16. Cooperación entre los sectores privado y público
17. Intercambio electrónico de información
18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes
19. Cooperación tecnológica
20. Seguridad en redes ferroviarias
21. Combate al fraude
22. Intercepción de contrabando

Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá

SEGURIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA

20. Sistemas de transportación inteligentes
21. Protección de la infraestructura crítica
22. Seguridad en transportación aérea
23. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia
24. Coordinación para la aplicación conjunta de normas
25. Integración de servicios de inteligencia
26. Huellas digitales en puntos migratorios
27. Movimiento de deportados
28. Legislación anti-terrorista
29. Congelamientos de activos de terroristas
30. Entrenamiento y simulacros conjuntos

SEGURIDAD EN EL FLUJO DE PERSONAS

1. Identificadores biométricos
2. Tarjetas de residencia permanente
3. Sistema único de inspección alternativa
4. Procesamiento de refugiados y asilados
5. Manejo de refugiados y asilados
6. Coordinación de políticas de visas
7. Previa revisión en transportación aérea
8. Información avanzada sobre pasajeros; registro de nombres de pasajeros
9. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros
10. Vigilancia de terminales de ferry
11. Bases de datos sobre inmigración compatibles
12. Oficiales de inmigración fuera del país de origen
13. Cooperación internacional

SEGURIDAD EN EL FLUJO DE BIENES

14. Armonización de procesos comerciales
15. Revisión fuera del área fronteriza
16. Provisión conjunta de servicios
17. Datos sobre clientes
18. Consideración de contenedores en puertos marítimos
19. Mejoramiento de la infraestructura

* La numeración corresponde al orden como están listados los puntos en los acuerdos. Cuadro elaborado por David A. Shirk en “NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks”, ponencia para la conferencia “Reforming the Administration of Justice in Mexico”, Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

Paradigmas de seguridad y defensa para América Latina

Rut Diamint

1. EL TERRENO DE COOPERACIÓN

Los procesos de integración y la revalorización de la democracia crearon expectativas acerca de cuales son los elementos que dan seguridad a un estado. Mientras que en tiempos de la Guerra Fría el consenso mayoritario sostenía que el poderío militar y los desarrollos tecnológicos garantizaban más influencia y aseguraban mejores capacidades de negociación internacional, hoy aparecen otros principios para determinar el lugar de un estado en el conjunto de naciones. El control de las comunicaciones, la anticipación tecnológica, el transporte, la flexibilidad productiva, son tan decisivas como contar con un ejército bien entrenado.

Así, las naciones de América Latina comprendieron que la cooperación regional y la participación en mercados mundiales otorgan más viabilidad que el desarrollo de armas sofisticadas. Al mismo tiempo, los Estados se encuentran amenazados por un conjunto de desafíos —crimen organizado, tensiones étnicas, desempleo y otras disrupciones sociales, narcotráfico— con efectos negativos para los nuevos gobiernos latinoamericanos ya que las instituciones democráticas aún permanecen frágiles.

Esa tensión entre debilidades democráticas y nuevas amenazas demanda un análisis profundo de los acontecimientos mundiales. El instrumento militar es el último recurso de poder entre las relaciones entre estados. En tiempos de paz, son un reaseguro para la protección de los ciudadanos y de los recursos materiales del país. La justificación de las fuerzas armadas estuvo tradicionalmente basada en la protección de la soberanía nacional. La defensa del territorio es sin duda la respuesta armada a la preservación de las autoridades consti-

tucionales y a la forma de vida de una sociedad nacional. Sin prescindir de estas misiones tradicionales, los militares se enfrentan a diferentes situaciones que los obliga a adaptarse a circunstancias cambiantes. No obstante, las fuerzas armadas no están en condiciones de responder a cualquier asunto del estado y necesariamente tienen que fijarse marcos para su accionar.

El monopolio estatal de la violencia, que fue constitutivo de la organización de los estados nacionales, tiene el objetivo de hacer cumplir la ley y defender a los ciudadanos por medio de las instituciones de seguridad, que son las responsables de administrar la seguridad y la defensa.

Las falencias en la producción de políticas de seguridad (tomado el término en su concepción amplia) son contrarias al fortalecimiento del sistema democrático. A este déficit se agrega una creciente superposición de las tareas policiales y militares, que lleva a confundir el monitoreo de ambas funciones. Tanto militares como policías colaboran con el imperio de la ley. En democracia no se admite que estas instituciones mantengan estructuras clientelares, estilos patrimonialistas, autonomía funcional, operativa o financiera.

Estos requerimiento de transparencia y control institucional son imprescindibles ante la complejidad del escenario internacional y requiere del análisis conjunto y compartido de las diferentes agencias del gobierno vinculadas a estas cuestiones. Ciertamente, las fuerzas armadas son el brazo militar de la política exterior, complementando los objetivos que el estado fije en sus políticas externas. Sin embargo, la mayoría de las naciones latinoamericanas no cuentan con equipos para el diseño de estrate-

gias de seguridad internacional, y en consecuencia, las misiones militares quedan expuestas a las contingencias más que a una planificación de largo plazo.

2. GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD

No es necesario, en el marco de este trabajo, desarrollar el concepto de globalización. Sabemos que es una realidad del sistema internacional que afecta a las decisiones nacionales. Existe una internacionalización de los flujos del factor trabajo y del capital, pero ella reviste un carácter asimétrico.¹ La globalización, por otra parte, dio lugar a una creciente conflictividad social en los distintos países, a una profundización de las diferencias que fomentó el resurgimiento de los conflictos étnicos.

Mientras tanto, la transnacionalización del capital favoreció la concentración de capitales y la consolidación de las grandes corporaciones estratégicas que no sólo controlan los mercados mundiales, sino que además inciden en las decisiones de los gobiernos nacionales. Pero también generan efectos positivos. David Held lo expresa así:

«Pero la historia de la globalización no hace referencia sólo a la expansión de los mercados, la desregulación neoliberal y la abdicación de la política; es también una historia de aspiraciones cada vez mayores a un derecho y a una justicia internacionales. Desde el sistema de Naciones Unidas hasta la Unión Europea; desde los cambios del derecho de guerra hasta la consolidación de los derechos humanos; desde la aparición de las normativas internacionales sobre medio ambiente hasta la fundación del Tribunal Penal Internacional; todo ello cuenta también otra narración: un relato que intenta enmarcar de nuevo la actividad humana y afianzarla en la ley, los derechos y las responsabilidades».²

1 Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

2 OpenDemocracy.net, Miércoles, 19 de septiembre de 2001.

La «Sociedad de la Información» entendida como la producción, generación, almacenamiento y procesamiento de gran cantidad de información, provoca una segunda segmentación entre quienes producen y quienes consumen la información, entre conectados y desconectados a las grandes redes de información. Este nuevo espacio virtual es tanto una fuente de poder como de inseguridad.³ Pero paradójicamente, en el mismo sentido expresado por Held, la naturaleza de estas nuevas formas de poder y la creciente segmentación deja espacio a los países latinoamericanos para desarrollar su propio enfoque, en el cual predomina la convergencia de valores democráticos. Las asimetrías y su consecuente marginación, pueden transformarse en una oportunidad para contribuir a crear condiciones de cooperación y paz.

3. PARADIGMAS DE SEGURIDAD

Si nos atenemos al concepto de seguridad de los Estados Unidos, la lógica es la «guerra al terror,» la seguridad anticipada o preventiva (*preemptive action*) y la antelación tecnológica. A partir de septiembre de 2002 aparece esta nueva doctrina que dice que la seguridad norteamericana va a estar guiada por las viejas tradiciones de la disuasión nuclear, pero también por un nuevo concepto —supuestamente— que es el de la *preemptive action*.⁴ Primero habría que decir que ésta no es una acción totalmente nueva; o sea, Estados Unidos la había ejecutado en otros momentos. Se puede pensar en la crisis de los misiles, indicando que lo que se evitó entonces fue el desencadenamiento de una acción militar; podemos pensar que esto es también lo que pasó en el caso de Grenada; también valdría decir que Israel lo hizo cuando destruyó las plantas nucleares de Irak. En síntesis, no es un concepto nue-

3 Keohane, Robert & Nye, Joseph Jr.; «Power and Interdependence in the Information Age» en *Foreign Affairs*, Septiembre-Octubre, 1998.

4 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

vo, pero sí es medianamente nuevo que este concepto asume un papel central dentro de esta doctrina presentada oficialmente por el gobierno Bush.

Es necesario hacer una aclaración: en inglés se diferencia *preemptive* de *preventive*, mientras que en castellano tenemos una sola palabra que es «preventivo», y por lo tanto es un poco difícil entender semánticamente cuáles son las diferencias.⁵ La idea de *preemptive* es de un peligro inminente mientras que lo preventivo es tal vez una posibilidad más remota. Junto con esta doctrina de 2002 van a aparecer otros dos mecanismos: uno es la estrategia nacional para combatir las armas de destrucción masiva, que se discute y se elabora en diciembre de 2002 pero que recién pudo ser publicada, por resistencias en los debates internos, en mayo de 2003 y que dice que la tradicional política norteamericana de disuasión nuclear puede no ser eficaz, sobre todo cuando uno no confronta a Estados sino a grupos menores que pueden utilizar armas fuera de todos los mecanismos o regulaciones medianamente acordados en el mundo internacional. Por lo tanto va a basar esta estrategia en dos elementos: uno es la idea de la interdicción y el otro la contra proliferación.⁶

La interdicción tampoco es nueva; Estados Unidos ya lo ha hecho en México y Colombia para combatir a la droga, pero de alguna manera lo que hace George Bush es revertir una diferenciación importante que Clinton había mantenido entre

5 M. Elaine Bunn, «Preemptive action: when, how, and to what effect?», *Strategic Forum*, Julio, 2003 y Lieutenant Colonel Steven D. Westphal, «Counterterrorism: Policy of Preemptive Action, U.S. Army War College, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/westphal.pdf>.

6 Julio C. Carasales, «Contra-proliferación : la nueva doctrina del Pentágono», <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-6/embarcas.htm>. e Inmaculada Marrero Rocha, «La lucha contra el terrorismo internacional y los cambios en la estrategia de no proliferación y desarme nuclear de Estados Unidos», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No 64, Barcelona, 13 de Julio de 2004.

combate a la droga y contra insurgencia. Lo que Estados Unidos tenía autorizado hacer en Colombia era un combate contra la droga, pero no meterse con la guerrilla; a partir de esta nueva doctrina norteamericana se comienza a hablar de narcoterrorismo y por lo tanto Estados Unidos queda habilitado para combatir tanto a los grupos guerrilleros como a la amenaza del tráfico de drogas.⁷

Hay un tercer elemento, y es lo que se conoce como *Proliferation Strategic Initiative*, también de 2003,⁸ y en este caso no se trata de un mecanismo unilateral sino que en este caso participan 11 naciones (todos los del G-7 menos Canadá, y se les suman Australia, Polonia, Portugal, Japón y Holanda).⁹ Este mecanismo también está focalizado en la *preemptive action* con la idea de detectar aviones y barcos que puedan estar transportando armas de destrucción masiva o materiales sensibles para su producción. Este acuerdo viola de alguna manera el acuerdo de Naciones Unidas de la Ley del Mar, y viola el acuerdo con Europa de Cielos Abiertos.

La novedad de este enfoque estratégico con respecto a acciones realizadas con anterioridad es comunicarlas anticipadamente. Ahora, oficial y públicamente, Estados Unidos anuncia que va a actuar preventivamente como parte de su doctrina. ¿Cómo podemos interpretar esta comunicación? Pues, esta comunicación da legitimidad al accionar norteamericano. Si antes la legitimidad se obtenía de un consenso logrado por un conjunto de naciones, ahora la legitimidad se obtiene cuando la megapotencia anuncia cuál va a ser su estrategia, y por lo tanto espera que todos los demás la acepten como legítima por el simple hecho de ser anunciada. En este contexto se entiende la frase

7 Coletta Youngers, «Collateral Damage: U.S. Drug Control in the Andes», *WOLA*, November 2002.

8 <http://usinfo.state.gov/products/pubs/proliferation/>.

9 Wade Boese, «The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance», *Arms Control Association*, septiembre 2005, <http://www.armscontrol.org/factsheets/PSI.asp>.

del Presidente Bush «están con nosotros o en contra nuestro»; es decir, esto es legitimidad o no hay legitimidad.

La segunda novedad es la construcción de un umbral apocalíptico, de imágenes y percepciones en temas de seguridad que le van a otorgar otra legitimidad para poder actuar unilateralmente en el mundo. Esta campaña masiva contra el terror tiene enfrente a Estados «delinquentes», a la guerrilla, al terrorismo tradicional, pero también al bioterrorismo, al narcoterrorismo, al tecnoterrorismo y al infoterrorismo.

4. SEGURIDAD Y TERRORISMO

Desde 2001, la agenda de Estados Unidos se convirtió en la agenda internacional. Pero el terrorismo no marca la agenda de seguridad de la mayoría de las naciones latinoamericanas. Muchos creen que la inseguridad es la característica central en esta región. Sin embargo, el terrorismo tomó centralidad en la agenda global. Sabemos que el terrorismo es todo acto que obedezca a la intención de causar la muerte o graves daños corporales a civiles no combatientes, con el objetivo de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar un acto.¹⁰

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. Es una acción que traspasa fronteras, pero que no tiene el objetivo de la toma de poder, sino de golpear al enemigo. Las formas de difundir sus objetivos son la propaganda,

dando la imagen de defensores de la justicia, utilizando la violencia como único medio disponible.

En definitiva, si bien es una amenaza y el gobierno tiene que tomar recaudos y planear acciones, en la región avanzó el convencimiento de que los aparatos militares no pueden combatirla, a costa de generar nuevamente el riesgo de instalar una persecución de ciudadanos sin supervisión judicial. Es preciso recordar que el terrorismo es una forma de violencia política atomizada pero no una disputa entre estados, pese a que su peculiar rebrote refuerza la idea de que estamos ante el debilitamiento del monopolio estatal de la fuerza.

Nos encontramos, ante lo que los estrategas estadounidenses llaman una Guerra Asimétrica, desapareja, desterritorializada. Por ello mismo, desafía el rol tradicional de las fuerzas armadas que es la protección del territorio nacional. El objetivo a atacar no reconoce fronteras sino objetivos. Las nuevas amenazas hablan de actores no-estatales, y la respuesta en algunos Estados se realiza en términos idénticos, al privatizar la guerra, ponerla en manos de otros actores no-estatales. Ellos también combaten sin bandera, igual que los grupos terroristas. Estos nuevos mercenarios sostenidos por Estados desarrollados, acrecientan la guerra asimétrica, pudiendo transmutarse, y Colombia puede dar cuenta de ello, en nuevas amenazas a los poderes legítimos del Estado.

El uso de fuerzas armadas tiene efectivas limitaciones para disuadir a actores no estatales. Las redes secretas no se amedrentan ante la acción militar, mientras que las tácticas militares son poco efectivas para alcanzar objetivos que carecen de distribución territorial.

5. LOS PARÁMETROS DE LA SEGURIDAD LATINOAMERICANA

En general, en nuestra región, la seguridad nacional y bilateral se sigue conjugando en términos

¹⁰ Kofi Annan, «Una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo.» <http://spanish.safe-democracy.org/conferencias/una-estrategia-mundial-de-lucha-contra-el-terrorismo.html>. Fernando Reinares y Antonio Elorza., editores, *El Nuevo Terrorismo Islamista*, Temas de Hoy, Madrid, España, 2005 y Walter Laqueur, *Una historia del terrorismo*, Paidós, Buenos Aires, 2003.

realistas y estado-céntricos. Pero a diferencia de Estados Unidos, donde el realismo tiene un alto contenido de monopolio tecnológico y cuya consecuencia es remilitarizar la agenda internacional, desafiar a los instrumentos multilaterales y debilitar los mecanismos de cooperación, en nuestra región, implica mantener aún competencias y rivalidades entre vecinos.

Simultáneamente, y a pesar de los déficit institucionales, América Latina continúa reforzando los mecanismos multilaterales. El Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, la Declaración del MERCOSUR ampliado como una Zona de Paz, la Task Force del Caribe, los mecanismos bilaterales de seguridad son fórmulas que auspician el diálogo, la transparencia y la cooperación. Diferentes tensiones y crisis han contado con la participación de países vecinos, tanto en el Cono Sur, en la región Andina como en Centroamérica.

En el ámbito hemisférico, la OEA estableció que el concepto de seguridad es multidimensional, en el año 2003, retomado en la Conferencia Especial de Seguridad de México de 2004. Esta seguridad multidimensional, una seguridad de la pobreza, no se resuelve tampoco en términos realistas.

Esta visión es afín a los conceptos de seguridad del sistema internacional. A fines del año pasado Kofi Annan recibió el informe de los 16 expertos de las Naciones Unidas sobre el nuevo escenario de seguridad, que intentaba resolver la tensión entre gobernanza mundial e intereses nacionales.¹¹ Las reformas propuestas por los expertos diferencian cinco 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. No está de más recordar que las Naciones Uni-

das son la mayor fuente de la ley internacional y que tienen una larga serie de mecanismos para prevenir o controlar acciones terroristas.

También debemos recordar que en el año 1998 la OEA, reunida en Mar del Plata, gracias a una iniciativa de Argentina, formó el CICTE, Comité Interamericano contra el Terrorismo, que en el año 2002 firma la Convención Interamericana Contraterrorismo de la OEA.

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. Este proceso tiene que ser acompañado por la creación de comunidad tanto en el ámbito nacional, internacional, o regional, que supone la intervención de diferentes sectores de la sociedad, fomentando mayor racionalidad en la toma de la decisión de las cuestiones de defensa.

La vigencia del multilateralismo, y sobre todo, el trabajo coordinado de varias naciones latinoamericanas refuerza el control democrático civil de las fuerzas armadas, superando gradualmente la etapa de la disuasión, por una basada en la cooperación. Así, 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 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.

6. EL LUGAR DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL NUEVO PARADIGMA

El control de los militares progresó, aunque no estemos en el estadio óptimo. La misión de las fuerzas armadas es la defensa del territorio y de sus habitantes por medio de una preparación específica

11 A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004. www.un.org/secureworld/report2.pdf.

ca, y de la utilización de equipamientos exclusivos. 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, que implica que individuos y organismos asuman responsabilidades para la formulación y ejecución de las políticas de defensa.

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. En esta visión, las fuerzas armadas son el brazo militar de la política exterior, complementando 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.

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. Dado que el golpe militar no se percibe como un desafío directo al sistema democrático, al menos en el corto plazo, en muchas ocasiones, la cuestión militar queda relegada por las autoridades políticas. La profundización de la responsabilidad civil en defensa y la intensificación de los compromisos bilaterales y regionales es una garantía de estabilidad. Requiere de un compromiso efectivo de actores públicos y privados, de parlamentos, prensa, academia, para hacer de la cooperación, el idioma de América Latina.¹²

12 Raúl Benítez Manaut, Rut Diamint y Joseph S. Tulchin, *El Rompecabezas. La seguridad en las Américas a inicios del siglo XXI*, «Introducción», Prometeo- Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006.

Teniendo en cuenta esa perspectiva cooperativa, las Naciones Unidas, apoyadas por el gobierno de Canadá, propician la idea de una seguridad humana. Esta noción intenta superar el concepto tradicional de seguridad nacional proponiendo una mirada amplia de la seguridad, que invierte el sujeto de la seguridad, asentado en el Estado para centrarlo en los individuos. Cambia la «Razón de Estado», por la protección de la vida, la educación, el trabajo y la salud de los habitantes. Los criterios de seguridad humana introducen una perspectiva centrada en el ciudadano que obligará a plantear un cambio profundo en la cultura política y de las instituciones. Como señala Gabriel Aguilera, «En el caso de sociedades que han sido desgarradas por guerras, con pasadas experiencias autoritarias y la persistencia de profundas divisiones y falta de confianza, inclusive entre civiles y militares, el plantear procesos promotores de Cultura de Defensa puede desempeñar un papel positivo, de ayudar a la reconciliación y generación de impulsos para que la sociedad «mire» hacia delante y tienda a unirse».¹³

No hay duda que desde esta perspectiva, el concepto es loable. No obstante, en los países latinoamericanos existe el temor de que conduzca a una militarización de la agenda social. La debilidad de las instituciones que administran la violencia pueden dar lugar a que los problemas de desarrollo terminen siendo parte de las misiones militares. Por ello, antes de asignar un nuevo paradigma de seguridad, es necesario contar con instituciones fuertes, conducidas por equipos de funcionarios civiles capacitados, con legitimidad ante los diferentes actores sociales. Douglass North,¹⁴ afirma que la prosperidad de las sociedades se asocia con

13 Gabriel Aguilera Peralta, «La Experiencia guatemalteca en la formación de Cultura de Defensa», presentación del Secretario de la Paz de Guatemala, *Libro Nacional de la Defensa: Perspectivas Políticas Estratégicas de la Seguridad y Defensa Nacional*. Quito, Ecuador, May 20 – 23, 2002.

14 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990.

su evolución institucional, con patrones de conducta impuestos por la ley y por el respeto a los contratos. Todo ello facilita la toma democrática de decisiones. El mejoramiento institucional permitirá repensar el concepto de seguridad humana, mientras tanto, es preferible no tentar a los militares con nuevas misiones sociales.

En América Latina, los parámetros de seguridad se ven afectados por las políticas de derechos humanos. Por ejemplo, el caso Pinochet, muestra que hay una capacidad de sanción que no existía hace 20 años atrás, y ello, de alguna manera modifica la capacidad que tiene un Estado de adoptar políticas autoritarias. Los militares tienen mayores limitaciones para ejecutar acciones en contra de los ciudadanos. Vinculado al respeto a los derechos individuales se desprenden las misiones de asistencia humanitaria, que lleva a los oficiales a compartir tareas con las asociaciones de defensa de los ciudadanos. Veamos entonces, con este nuevo perfil, cuales son las misiones de las fuerzas armadas.

7. MISIONES MILITARES Y POLÍTICA EXTERNA

El contexto post guerra fría ha sido una ventana de oportunidad para que los gobiernos civiles latinoamericanos reformulen las históricas hipótesis de conflicto entre naciones vecinas. Los militares latinoamericanos han intensificado el entrenamiento con instituciones de otros países, aumentado las operaciones combinadas y han cooperado en misiones bajo el mandato de las Naciones Unidas. Cuando se actúa con otras fuerzas combinadas se tiene que transparentar criterios, doctrinas, formas de organización. Eso significa que los ministerios de defensa exponen ante otras naciones sus armamentos, sus equipos y su nivel de desempeño.

Esta transparencia en sus propias acciones, desmantela las percepciones de amenazas vecinales que sustentaron los anteriores planes de defensa. La diferencia de estas acciones combinadas, similares

a las que se vienen realizando desde hace más de veinte años en el marco de la OTAN, con la cooperación entre fuerzas latinoamericanas que se desarrollaron durante los gobiernos autoritarios, es que son coordinadas por los funcionarios civiles. Estos procesos regionales producen seguridad, el vecino ya no es un enemigo, sino en todo caso puede ser un socio frente a una determinada amenaza, como en los casos de problemas ambientales o misiones de rescate.¹⁵ Las Medidas de Fomento de la Confianza, las reuniones de ministros de defensa de hemisferio y las operaciones entre fuerzas de diferentes naciones son parte de marco de operaciones en el que cada estado organiza sus actividades militares respaldadas por criterios democráticos.

En la medida que los militares tengan que participar de misiones combinadas con fuerzas de otros estados se requerirá mayor profesionalismo y habrá una mayor presencia fuera de su propio territorio. La cooperación en las catástrofes en América Central o lo ocurrido con las fuerzas armadas que colaboraron para frenar el conflicto entre Perú y Ecuador conformando fuerzas de paz en zonas de inestabilidad, plasman nuevas percepciones acerca del rol militar.

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 la ONU, 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 con el cual enviarán a los *peacekeepers*. Es un proceso netamente

15 Rut Diamint, «Cuestiones Militares en América Latina,» en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter, *Construcción de gobernabilidad democrática en América latina*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, Colombia, 2005.

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.

Las misiones se realizan a través de un compromiso asumido por los gobiernos sobre la base de las reglas de empeñamiento. Estas reglas son el mandato que el gobierno fija para sus oficiales, y se comunican oficialmente al jefe de la misión de las Naciones Unidas. Se genera un procedimiento por el cual se antepone el derecho a la acción y se hacen transparentes y verificables las misiones en operaciones combinadas. En países en los que los militares tuvieron manejos discrecionales, este procedimiento refuerza el estado de derecho.

En definitiva, la participación en misiones de paz cambia los criterios de autoridad al cambiar las líneas de mando. Las misiones están en muchas ocasiones integradas por fuerzas de diferentes países, conducida por un oficial de otra nación. Los militares latinoamericanos deben aceptar las directivas emanadas de oficiales, con quienes mantienen lazos profesionales, pero no lealtades corporativas. Por ejemplo, el ejército argentino en Chipre compartió la misión con las fuerzas británicas que habían sido sus enemigos en la guerra de Las Malvinas. Ese ejercicio obligó a anteponer el respeto al derecho internacional por sobre ideales nacionalistas, arraigados en la tradición militar.¹⁶ Creemos importante resaltar estos efectos democratizadores de las misiones de paz, pues los civiles han descuidado este aspecto a la hora de decidir la participación en ciertas misiones. Este es un recurso alternativo para ejercer el control sobre las fuerzas armadas y fomentar los valores democráticos y es además una vía alternativa para mejorar la capacitación profesional, contribuyendo a la seguridad de su sociedad y de la comunidad internacional. Una prueba de ello es la resistencia que varias fuerzas armadas

latinoamericanas han interpuesto para evitar que los gobiernos las destinen a misiones de paz. La oposición más sostenida es en la fuerzas de México que amparándose en la Constitución, se niegan a modificar un criterio con el cual perderían algún grado de autonomía.

Este rol externo de los militares es un aporte necesario para fortalecer los acuerdos regionales, subregionales y globales. De la misma forma que la Unión Europea hoy tiene acuerdos de seguridad que son constructores de consensos democráticos, en nuestra región se debe propender a edificar un futuro democrático, en donde la cuestión defensa no sea un fenómeno aislado, sin vinculación con las otras políticas de estado. Esta respuesta puede organizarse a través de la OEA, o de mecanismos subregionales. La tendencia hacia el multilateralismo ha demostrado tener un impacto positivo en el mejoramiento de las relaciones entre civiles y militares abriendo más alternativas a problemas domésticos a través de los compromisos recíprocos.

8. LA GESTIÓN DE LA DEFENSA

Las políticas de seguridad son el resultado del juego de intereses opuestos dentro de un modelo de organización burocrática, en donde se entrecruzan intereses y visiones contrapuestas de sectores civiles, militares y por arma. Esta lógica de intereses y la especificidad de las cuestiones de defensa requieren que la limitación de la autonomía militar se realice por medio de una extracción de funciones, de un pasaje de potestades a otras organizaciones del estado. En este caso no sólo hablamos del rol del Ministerio de Defensa como gestor de las políticas, sino además de los Ministerios de Relaciones Exteriores, el Congreso y otras entidades que redistribuyan correctamente las funciones que efectivamente corresponden a las fuerzas y que amplíen el espacio de la toma de decisión en asuntos de seguridad.

Por otra parte, en muchos países las decisiones deberían, al menos hipotéticamente, ser resueltas en

16 Rut Diamint, «Security Challenges in Latin America,» *Bulletin of Latin American Research*, Blackwell Publishing, Vol. 23. No 1, Norwich, Gran Bretaña, enero, 2004.

el Congreso. Sin embargo, una tradición de poca transparencia y de secreto en las cuestiones militares y en muchos casos, parlamentos que traban las decisiones presidenciales, no han contribuido a un ejercicio de la supremacía civil parlamentaria. Eso hace que en muchos casos, no establezcan mecanismos consensuados de toma de decisión. Esto se percibió en México cuando se intentó sin resultado, durante el gobierno de Fox, organizar una Secretaría de Seguridad Nacional que asumiera funciones de conducción de los militares. La consecuencia no prevista es que en última instancia terminan otorgando, por default, poder a los militares.

9. LA SEPARACIÓN ENTRE DEFENSA Y SEGURIDAD PÚBLICA

En este contexto, no puede superponerse la defensa con la seguridad pública. La cuestión de orden interno es un tema central de las democracias latinoamericanas. Los estados deben articular su poder ante una agenda internacional en la que convergen una serie de actores públicos y privados y que comprende a un conjunto de amenazas cuya particularidad es que no pueden enfrentarse desde las capacidades singulares de una nación en forma autónoma, y que se definen como «intermésticos» pues no existe una distinción clara entre los asuntos internacionales y los domésticos.¹⁷

Si hace quince, veinte años atrás, un ciudadano decía que quería mayor control sobre las fuerzas armadas porque eran una amenaza a su propia existencia, hoy muchos demandan que haya más control sobre la policía porque su propia seguridad no está garantizada.¹⁸ Es que las fuerzas policiales son cuestionadas por su relativo apego a la ley, y en muchos casos se las considera fuente de delito y no garantía de protección de los derechos ciudada-

nos. Las policías son instituciones poco confiables, denunciadas por corrupción y vinculadas a prácticas ilegales como el tráfico de drogas, el contrabando y la extorsión. «Muchos trabajos recientes asocian los conflictos sociales primeramente con la falta de habilidad de estado para hacer valer su autoridad, con la pérdida de monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza, y con la creciente privatización de la violencia.»¹⁹ Y sin embargo, este incremento de las medidas individuales de seguridad no evita un aumento de número de delitos, terminan fragmentando más al tejido social y por lo tanto se crea más conflicto.

Sin embargo, el tema de la inseguridad y violencia ciudadana conlleva además otro aspecto básico. Durante los períodos de autoritarismo era común que las policías dependieran doctrinaria y funcionalmente del ejército. En democracia, algunas naciones de la región han superpuesto las funciones militares y policiales, tendiendo a confundir más los controles institucionales y sin brindar mejores soluciones a la inseguridad pública. En Argentina, se realizó un esfuerzo por separar constitucionalmente la seguridad interna de la defensa, como una forma de eliminar la persecución militar sobre los ciudadanos.

Debido al incremento de actividades vinculadas a cuestiones de narcotráfico, crimen organizado, o para detener a manifestantes descontentos por la nueva marginación social, muchos gobiernos recurren nuevamente a las fuerzas armadas ante un eventual desborde de las fuerzas de seguridad. 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

17 Jorge I. Domínguez, «Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe» en Jorge I. Domínguez, ed, *Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago, Chile, FLACSO, 1998.

18 Rut Diamint, editor, *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial GEL, 1999.

19 Andrew Hurrell, «Seguridad y violencia en América Latina: Un análisis conceptual» in Foro Internacional, México, Vol. 37, No 1, January-March, 1998, pg. 30.

militar sobre la ciudadanía que debieran desterrar-se en democracia.

Un inconveniente considerable es que los debates sobre las funciones y normas policiales en democracia son todavía más escasos que las discusiones acerca de las políticas de defensa. La reforma del sector de la seguridad (SSR) tiene que incluir la definición de las misiones policiales, delimitando los campos de acción de la fuerza y especificando detalladamente como es el proceso de formulación de las políticas.²⁰ Ello supone indicar los canales institucionales y las jerarquías de autoridad en la fuerza e implica, principalmente, discutir los métodos utilizados por las policías y las normas que autorizan esas prácticas. En varios países se formaron grupos de la sociedad civil que han creado organizaciones para combatir y denunciar los abusos policiales y que constituyen un importante acervo para mejorar las prácticas y promover la fijación de normas para corregir las rutinas policiales.²¹ Pocos Congresos cuentan con comisiones de seguridad y en general no han llevado adelante reformas en el sector. Tampoco se han creado mecanismos de supervisión externos a la institución que garanticen el correcto ejercicio de esos roles en el nuevo contexto democrático.

10. UN PANORAMA COMPLEJO

Los gobiernos latinoamericanos fueron esquivos a la hora de enjuiciar a los militares que usurparon el poder o que apoyaron gobiernos dictatoriales. Apostando por la gobernabilidad o evitando enfrentarse con fuerzas que mantenían importantes cuotas de poder y fuertes vínculos con los factores de poder, las nuevas administraciones condicionaron la estabilidad democrática. El saldo remanente es la

renuncia del estado a revelar la verdad, manteniendo parcelas de arbitrariedad e impunidad, cuya consecuencia es quebrantar las instituciones básicas de la sociedad y la credibilidad del estado de derecho.

El aumento de la violencia ciudadana y de formas de violencia económica consentidas por la corrupción estatal o la corrupción empresarial amparada 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.²² Guillermo O'Donnell señala que «Las poliarquías formalmente institucionalizadas cuentan con varias agencias investidas de autoridad legalmente definida para supervisar y eventualmente sancionar (o disponer que otras agencias sancionen) acciones ilegales emprendidas por otros agentes estatales... quienes desempeñan roles en la última esfera [pública] se supone que están obligados a seguir reglas universales y públicamente orientadas, no sus intereses particulares».²³ El avasallamiento del derecho o la politización de la justicia, concluyen en una alta desconfianza de las sociedades latinoamericanas en sus sistemas jurídicos.²⁴ La aplicación ecuaníme de la justicia tanto en ciudadanos como en policías y militares, resti-

20 Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars*, Zed Books, Londres, 2002.

21 Enrique Peruzzotti, «Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina», *Citizenships Studies*, Vol. 6, No 1, 2002, pp. 81-83.

22 Guillermo O'Donnell, «Transitions, Continuities, and Paradoxes», Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, J. Samuel Valenzuela, editores, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.

23 Guillermo O'Donnell, «Otra Institucionalización» in *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997, pp. 324-325.

24 Margaret Popkin, «Informe Comparativo Sobre la Independencia Judicial en América Latina», Presentado a Conferencia Internacional: Perspectiva Global, Regional y Nacional Lima, Perú, Noviembre 29-30, 2001.

tuye la confianza en los mecanismos de representación y gestión política.

También es necesario reforzar la justicia, pues mientras en Estados Unidos se da una avanzada contraria a los derechos civiles justificada en la defensa de la seguridad nacional post 11 de septiembre, que desencadena una serie de reclamos de instituciones de la sociedad civil,²⁵ en América Latina da pie a una reconstrucción de espacios privilegiados de poder. Las agencias estadounidenses de inteligencia civiles, y las instituciones de seguridad, hoy con un perturbador margen mayor de injerencia, se ocupan de velar por la seguridad interna. Se creó un nuevo Comando de Operaciones Norte (Northern Command), que no se atribuye funciones de inteligencia interna, ni persigue narcotraficantes en su propio territorio, ni investiga transacciones financieras abultadas, ni supervisa a inmigrantes islámicos.²⁶ Pero en América Latina, las repercusiones 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 expansión de redes terroristas y de otras actividades criminales organizadas; los movimientos guerrilleros financiados por el negocio de las dro-

gas y el secuestro; el mal aprovechamiento de los recursos naturales, obligan a responder con mecanismos de mucha legitimidad. Esa legitimidad 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 normas instituidas. Esta garantía es esencial para asentar el estado de derecho y para apuntalar el rol de la nación en la escena internacional.

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.

Hoy se perciben dos tendencias contradictorias y que son al mismo tiempo complementarias. Por una parte, hay una tendencia multilateral, Mary Kaldor la llama cosmopolita,²⁷ por medio de la cual los estados ceden poder soberano a los organismos internacionales y regionales, y cuyos valores básicos son la profundización de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el cuidado de bienes globales, los acuerdos de control de armas, los mecanismos cooperativos de defensa. Es una clara corriente hacia una politización global de las sociedades. El aporte de los países a esta gobernabilidad global se evalúa positivamente y son considerados medios eficientes para disminuir la violencia y mejorar el control democrático sobre las fuerzas armadas. En concordancia, propuestas como el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos es una estrategia global de reducción de las armas pequeñas, que incluya la aprobación de normas legislativas y reglamentarias, medidas de cumplimiento forzoso de la ley, rastreo y marcado, gestión

25 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, Junio 2002.

26 *Defense Daily International*, April 22, 2002 y «Rumsfeld Resisting Calls from military to Build Up Forces», *The New York Times*, 04-19-02.

27 Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, España, Criterios Tusquets, 2001, pg. 93-98.

y seguridad de los arsenales, y destrucción de las armas pequeñas y ligeras recuperadas fomenta la directriz cosmopolita.²⁸

Por otra parte, hay otra tendencia que fortalece las respuestas militares. Dana Priest alerta sobre la creciente conquista de espacios políticos de las fuerzas armadas norteamericanas.²⁹ Además, señala una terrible debilidad que proyecta las relaciones militar/militar: Hay cerca de 1100 funcionarios trabajando en el SouthCom (Comando Sur de los Estados Unidos), cifra que supera los burócratas dedicados a la región latinoamericana en el Departamento de Estado, Tesoro, Agricultura, Comercio y la Secretaría de Defensa en conjunto. Como ejemplo, el Gral. Hill, ex comandante del SouthCom, hizo entre agosto de 2002 y julio de 2004, 78 viajes a América Latina, superando a cualquier otro funcionario de Estados Unidos. A ello se suma que la administración de la defensa para nuestro hemisferio no se decide en la Secretaría de Defensa,

sino en un comando militar, sin la participación del Departamento de Estado.

En definitiva, el objetivo de América latina tiene que orientarse a afianzar que la seguridad estatal y ciudadana, fundamentada directamente en el constitucionalismo, o sea, el respeto al orden constitucional, a las leyes y a prácticas consensuadas. 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 tiempos de cuestionamientos a la legitimidad partidaria, de incrementos incesantes de la violencia ciudadana, de profundización de las asimetrías y de ausencia de grandes articulaciones ideológicas, el respeto por la normatividad legal, por los numerosos acuerdos multilaterales que operan como moderadores de las conductas nacionales, son fuente de legitimidad e idoneidad y evitan que se exporten inseguridad dentro de la región.

28 «Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz.» Informe sobre desarrollo humano 2002, PNUD.

29 Dana Priest, *The Misión. Waging War and Keeping Peace with America's Military*, W.W. Norton, London, New York, 2004.

Seguridad y defensa en América Latina: un tránsito posible a la cooperación

Carlos Gutiérrez P.

I- PRESENTACIÓN

América Latina está en una coyuntura muy relevante, porque se enfrenta a la posibilidad cierta de construir políticas públicas en el ámbito de la seguridad y defensa que consideren los nuevos desafíos globales de una convivencia pacífica y cooperativa, así como brindar respuestas positivas a sus respectivos pueblos en materias de participación, integración y satisfacción de sus necesidades materiales básicas.

Los avances logrados en acuerdos políticos, integraciones sub regionales, ciertas estabilidades económicas, creación de nuevos mecanismos regionales, el reencuentro con la memoria y la justicia, la consolidación de los procesos post dictatoriales, el ensanchamiento democrático y la participación popular en la configuración de gobiernos cada vez más democráticos son una plataforma fundamental para construir una visión cooperativa en el campo de una defensa cada vez más común, y de concepciones de seguridad cada vez más abarcadoras, integrales que tengan como eje el desarrollo humano.

Pero este proceso no está exento de dificultades y posibles entrampamientos, particularmente por la mantención de ciertos focos de conflicto interno en algunos países que pueden adquirir una realidad transfronteriza, así como por la influencia de la política exterior estadounidense, que tiende a unilateralizar y conflictuar ciertos procesos, y por otra parte a imponer una agenda de seguridad y defensa que sobre reacciona en la región, frente a conflictos que tienen una mayor incidencia en otras latitudes y culturas.

Es posible tener una mirada panorámica de estos avances y los puntos de tensión, para poder equili-

brar y considerar la necesidad de seguir poniendo énfasis en las fortalezas y continuar en la discusión de los aspectos críticos.

II- EVALUACION DE LOS AVANCES

I. FORTALEZAS

a. La existencia de Plataformas Económico-Políticas

Hay condiciones históricas inéditas en torno a los avances que se han producido en materias de integración subregional, tanto en el campo económico como en el político. Hay una rica experiencia en el Cono Sur (MERCOSUR) y en la Zona Andina (Mercado Común Andino), que nos hablan de la creación escalonada de mecanismos económicos y políticos que tienden a incentivar los intercambios comerciales, así como el espacio político-institucional para el fortalecimiento de la democracia.

En ambos procesos de integración se muestran logros sostenidos desde el año 2000 (después de los efectos de la llamada crisis «del Tequila» y la Asiática), mostrando un incremento de crecimiento en el producto Interno bruto desde 2.6 % a 5.9 % para el MERCOSUR (sin Chile), de 3.2 % a 9.3 % para el caso de la Comunidad Andina. Asimismo indicadores como Reservas Internacionales, exportaciones de bienes al mundo y Balanza Comercial aparecen como auspiciosos.¹

Un paso superior se acaba de dar en diciembre de 2004, al constituirse la Comunidad Sudamericana de Naciones, al calor de la Tercera Cumbre Sudamericana que se llevó a cabo en Cusco, Perú. Es una maduración del Tratado de Complementación Económica entre la Comunidad Andina y el MER-

COSUR que representa un intercambio de 6.000 millones de dólares entre ambas, y el 90% del PIB de la economía latinoamericana. Aquí se concentran 372 millones de habitantes, un Producto Interno Bruto de 1.2 billones de dólares para el año 2004 y exportaciones por 237 mil millones de dólares para ese mismo año. Sin lugar a dudas, cifras alentadoras en un marco internacional cada vez más complejo y competitivo, y saliendo de fuertes recesiones que impactaron a la subregión.

Frente a estos elementos económicos, ha sido fundamental la complementación de contenidos políticos que dan cuenta de una plataforma sudamericana que favorece y resguarda la democracia. En este aspecto, el Protocolo de Ushuaia de julio de 1998, para el MERCOSUR, consolida la vigencia de las instituciones democráticas, que se suma simultáneamente en el mismo año a la firma del Protocolo Compromiso Andino por la Democracia.

Estas iniciativas tienen un marco más general, a nivel hemisférico, que refuerza la opción política y jurídica de la búsqueda y avances de la democracia. Hay que mencionar la Carta Democrática de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (y una importante cantidad de acuerdos en materias específicas relacionadas), las Cumbres de Las Américas y las reuniones del Grupo de Río. Todos son instrumentos necesarios de una

política multilateral que tiene que ser reforzada constantemente.

b. Instrumentos Político-Estratégicos

Una adquisición relevante como producto de las luchas políticas por la democratización, después de una negra experiencia regional de dictaduras militares, ha sido el valor que han adquirido en nuestras sociedades la democracia, los derechos humanos y la paz.

En este aspecto se han constituido como referencias significativas la Declaración de Ushuaia, de 1998, que corresponde al MERCOSUR ampliado, la que define a ésta como una zona de paz y libre de armas de destrucción masiva; a ella hay que sumar la iniciativa de la Comunidad Andina, que se refleja en la Declaración de Galápagos de 1989 sobre Medidas de Confianza Mutua y la reciente Carta Andina para la Paz y la Seguridad de junio de 2002, en el marco de la reunión de Ministros de relaciones Exteriores y Defensa respectivos. Otros instrumentos jurídico-políticos relevantes son la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002), la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA de 1997), la Acción Integral contra Minas Antipersonales (AICMA) que tiene acuerdos específicos con Perú y Ecuador el año 2001 y Colombia el 2003; en esta dirección hay que señalar que la Convención de Ottawa sobre minas antipersonales está firmada y ratificada por todos los países de la sub región. En el año 2003 se realiza la Declaración de Lima «Por un Hemisferio libre de Minas Antipersonales»; al calor de la Sesión Plenaria de la OEA de febrero de 2003 se realiza la reunión de expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, que logra importantes avances en clasificar e identificar iniciativas en esta dirección. Todos los debates y avances efectivos en materias de defensa y seguridad han sido acompañados por una institucionalidad específica, como han sido las Conferen-

1 Todos los datos han sido obtenidos de informes oficiales de Comunidad Andina, ALADI, CEPAL. En cuanto a las reservas internacionales para MERCOSUR (sin Chile) las cifras van desde 60.875 en 2000 a 75.300 millones de dólares en 2004. Para la Comunidad Andina las cifras van desde 35.100 en 2000 a 49.704 en 2004. Sobre exportaciones de bienes al mundo, MERCOSUR sube de 83.072 en 2000 a 133.506 millones de dólares en 2004 (sin Chile). En tanto la Comunidad Andina pasa de 57.423 en 2000 a 72.095 millones de dólares en 2004. En la Balanza Comercial, MERCOSUR (sin Chile) tiene un crecimiento desde - 6.354 para el 2000 a 38.957 millones de dólares en 2004. La Comunidad Andina pasa de 17.661 en 2000 a 18.537 millones de dólares en 2004.

cias de Ministros de Defensa, de la cual ya vamos en su sexta versión. El conjunto de estas iniciativas permite la instalación de una verdadera plataforma política de consensos básicos sobre las relaciones interestatales, intraestatales y modalidades de resolución de conflictos.

Agreguemos, a esto, la declaración sobre Valores Compartidos que emana de la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica que menciona entre otros a: la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos, la subordinación constitucional a la autoridad civil legalmente constituida, la protección de la persona humana, la educación para la paz, la promoción de la cultura democrática, la justicia social y el desarrollo humano.

Del mismo modo, en los distintos foros regionales tanto tradicionales como de reciente creación (OEA y Grupo de Río) se han ido instalando visiones comunes sobre la importancia del multilateralismo y de cómo enfrentar tareas conjuntas en el ámbito del crecimiento y desarrollo de nuestros países, favoreciendo cada vez más la integración y la cooperación.

Todos estos acuerdos han generado una situación de consensos políticos, susceptibles de transformar en herramientas eficaces del Derecho Internacional para la subregión, que son relevantes a la hora de pensar en los mecanismos específicos de seguridad y defensa.

c. Plataforma de Defensa

En forma simultánea a las definiciones políticas se ha ido dibujando en la región una plataforma de transparencia y visibilidad de las políticas de defensa de los Estados, que ha sido un factor determinante en la creación de ambientes positivos que son propicios para construir un nuevo e inédito nivel de relaciones en estas materias.

Todo lo avanzado en medidas de confianza mutua, relaciones entre fuerzas de distintos países, intercambio entre estados mayores, operaciones con-

juntas entre distintos países, intercambio de cuadros militares a niveles de academias de guerra, relaciones para operaciones de paz conjuntas, intercambio académico entre centros de estudios especializados, son de alta significación, así como la nueva posibilidad abierta de homologar los mecanismos de medición del gasto militar que abrió el estudio realizado por la CEPAL y los Ministerios de Defensa para los casos de Chile y Argentina, y que hoy se ha abierto a que se replique con Perú, a propósito de la reanudación del diálogo 2+2 entre Chile y Perú.

A esto es muy relevante sumar los avances institucionales en cuanto a sistematizar y publicitar las políticas oficiales de Defensa de cada país, a través del artefacto político en que se han constituido los Libros de Defensa. El conjunto de países de nuestra subregión ha adoptado distintas modalidades de codificación, que han sido un aporte para la transparencia de esta política pública al interior de sus respectivos países, así como para el entorno vecinal, creando posibilidades ciertas de establecer diálogos y confianzas.

Los niveles de acuerdos sobre todas estas materias de Defensa es otro indicador que la tradición conceptual sobre amenazas e hipótesis de conflictos debe ser revisada, para que pueda fluir un análisis dinámico más acorde con los desafíos contemporáneos.

d. Iniciativas de Confianza Mutua

Las primeras experiencias bilaterales sistemáticas que se gestaron para comenzar un reconocimiento sobre temas en los ámbitos de seguridad y defensa, tuvieron como resultado una cantidad importante de medidas de confianza mutua, que se transformaron a su vez en nuevos incentivos y niveles para mayores espacios de cooperación.

Los tradicionales problemas fronterizos entre países contiguos, fue dando pie a actividades de variada índole, que fueron produciendo un corrimien-

to de la centralidad del conflicto hacia la cooperación y la confianza, que ha ido permitiendo generar el nuevo panorama de seguridad y defensa de la sub región. Hemos asistido a notables avances entre países que históricamente asumieron una agenda mutua de percepciones de amenazas. Las experiencias llevadas a cabo entre Argentina y Brasil, entre Chile y Argentina, Chile y Perú han sido un espacio de aprendizaje muy relevante, que en la medida de su sistematización se puede replicar.

Muchas de estas iniciativas se han ido sistematizando a niveles regionales, generando espacios multilaterales que tiene su máxima expresión en el Encuentro de Expertos, organizado por la OEA a inicios de 2003. También los avances constituyen un progresivo consenso sobre los ámbitos y líneas de acción que se pueden considerar medidas de fomento de la confianza.

Quizás uno de los mejores ejemplos lo constituye la experiencia de procedimientos estandarizados para la medición del Gasto Militar, que se estableció entre Chile y Argentina, y que hoy se busca repetir entre Chile y Perú. Esta es una de las iniciativas que se ha recogido en la Comisión de Seguridad Hemisférica para incorporarla en las proposiciones de medidas de la limitación de Gastos Militares en el Hemisferio, con posibilidades de expandir la experiencia.

e. Un Área libre de Armas de Destrucción Masiva

América Latina en su conjunto se encuentra con una decisión clara respecto al uso y tenencia de armas de destrucción masiva, particularmente las de connotación estratégica. La voluntad política estuvo presente desde la década del sesenta con la firma del Acuerdo de Tlatelolco y, particularmente, con el rol que han jugado las dos potencias sudamericanas en esta dirección (Argentina y Brasil), además del papel clave que ha jugado el organismo de Control y Vigilancia Regional (OPANAL) en asegurar para la región la no presencia de armas nucleares.

Esta disposición se confirma si revisamos que de los seis principales instrumentos internacionales en temas de Limitación y Desarme de Armas de Destrucción Masiva, el conjunto de países sudamericanos ha adherido a ellos, con la sola excepción de Chile que no es parte del CIFTA (Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados).²

Este aspecto también fue ratificado por la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica que insiste en los tópicos de una zona libre de armas nucleares; el compromiso por el control de armamentos, desarme y no proliferación de todas las armas de destrucción masiva; la plena aplicación de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su destrucción; la Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento y el empleo de Armas Químicas y sobre su destrucción. La Declaración final de la Conferencia ratifica el objetivo de hacer de las Américas una región libre de armas biológicas y químicas.³

f. La contención del papel interno de las Fuerzas Armadas

La mirada de perspectiva histórica del siglo XX de nuestra región nos brinda un panorama demasiado desolador sobre el rol que las Instituciones Militares jugaron en el acontecer político de nuestros países, como actores de una escena donde el conflicto socio-político se tendió a resolver por la vía de la intervención del poder militar.

El corolario de esa larga trama se vivió con especial énfasis en la década de los sesenta y setenta, cuan-

² Rojas, Francisco y Escobar, Natalia: «Regímenes de Seguridad en América Latina», Documento presentado al Seminario «Códigos de conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos», Santiago de Chile, 26-27 de octubre 2004.

³ Declaración sobre Seguridad en las Américas, Ciudad de México, 28 de octubre de 2003.

do la participación política de los militares se trajo en los mayores niveles de profundidad y longitud de intervención en política interna, que dejó marcada como la etapa más oscura de nuestra historia política reciente, caracterizada por violaciones a los derechos humanos, de ausencia del estado de derecho, desmantelamiento de una cultura de política pública y una segmentación social abismante. Las experiencias de las intervenciones militares rupturistas de carácter conservador o contra revolucionario (como los ejemplos de Brasil, Uruguay, Argentina y Chile), más la larga dictadura paraguaya y el escenario de guerra civil en Centroamérica marcaron el cuadro político con una inédita experiencia de violaciones a los derechos humanos y una reconfiguración de la realidad económica y política.⁴

Esta nefasta experiencia y la larga lucha democratizadora, dejaron un gran aprendizaje en torno a la valoración de los ideales democráticos, el de los derechos humanos y el papel que las fuerzas armadas deben tener en una sociedad democrática.

Hasta hoy sigue siendo válida la discusión sobre la existencia y el rol de las instituciones armadas. Al menos existe una mayoría abrumadora que restringe el papel de éstas en funciones internas, donde podemos destacar el ejemplo argentino de reafirmarlo explícitamente en una Ley que les impide de cualquier accionar en política interna. La mayoría de las Instituciones armadas, que han sido fuertemente cuestionadas por la sociedad en términos políticos y éticos, han iniciado procesos de reforma y modernización para una nueva articulación con las demandas nacionales. Entre éstas podemos destacar: reformas educacionales en sus Institutos

⁴ Entre las más dolorosas y horribles realidades que nos legaron estas dictaduras estuvo la concertación de sus agencias de seguridad para la eliminación de los oponentes políticos, que se conoció como el Plan Cóndor. Boccia, Alfredo y otros: «En los sótanos de los generales. Los documentos ocultos del Operativo Cóndor». Ediciones Expolibro y Servilibro, Asunción, Paraguay, 2003.

Militares, la incorporación de la mujer a las fuerzas, reformulaciones orgánicas, disminución de los contingentes, nuevos formatos en la conscripción, etc.

g. Operaciones de Paz

Un capital fundamental para el desarrollo de las propias fuerzas nacionales, así como en la postura política internacional de los respectivos estados, ha sido la participación de nuestros estados en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, incluida la más reciente de las experiencias, como es la que se lleva a cabo en Haití, a pesar de las críticas y complejidades que ésta genera.

Estas iniciativas han ayudado a consolidar estructuras propias de formación, capacitación y estudio de las materias relacionadas con las operaciones de paz. A la CAICOPAZ de Argentina se ha sumado CECOPAC de Chile, como instituciones que se han especializado en insumos y sustentos para este tipo de operaciones, siendo un espacio privilegiado para avanzar en materias de interoperabilidad de las fuerzas.

De las actuales 17 misiones de paz vigentes, los países de la región tienen presencia en 12 de ellas, en distintas proporciones e intensidades.

2. DEBILIDADES

a. La baja densidad de la Democracia

Poco auspicioso resulta hablar del desarrollo de políticas de seguridad y defensa en marcos democráticos, si tenemos a la vista pobres y desiguales indicadores del fortalecimiento de la democracia, combinado con continuos procesos de inestabilidad, discontinuidad, fragmentación y obstáculos a la participación.

Hay un conjunto de indicadores a nivel institucional (configuración de los sistemas políticos y de participación política), a nivel económico (porcentajes de pobreza y marginalidad, tasas de desem-

pleo estructural, distribución de la riqueza, economías dependientes de estructuras exportadoras de *comodities*), y a nivel social (marginación por género, etnia, culturales y etarias; discriminaciones de sexo, raza, proyectos alternativos, etc.) que hablan de las fragilidades de los procesos constructivos de democracia.

Ésta sigue siendo un sistema débil y para muchos sectores solo una aspiración. El sistema político y las estructuras de poder han ayudado a este desprestigio del modelo, con los casos de corrupción, de ineficacia de los sistemas judiciales que garantizan igualdad ante la ley, de las burocracias estatales que hacen perder el sentido del bien público, de la poca capacidad fiscalizadora de los parlamentos, de la triple concentración de los medios de comunicación, económicos y de poder que no dan espacio para articular proyectos alternativos.

Pero también es muy impactante el nivel de las percepciones subjetivas y construcciones culturales que de ella hacen los propios ciudadanos, como lo revela la encuesta hecha por Latinobarómetro en 2003, que arrojó como dato clave el hecho que un 66 % de los latinos está insatisfecho con la democracia. La preferencia por este modelo de gobierno bajó de 61 % en 1996 a 53 % de apoyo en el año 2003; y que Venezuela fue el único país donde creció el apoyo a la democracia entre estos años. Sin lugar a dudas son realidades materiales y subjetivas que tienen un fuerte impacto político y a su vez creadoras de una nueva realidad que se transforma en el círculo vicioso de la política.

b. La Política Estadounidense hacia la Región

Un actor permanente y sustantivo a nivel regional, particularmente por el nivel de presencia física y política, es Estados Unidos que casi se puede configurar como una presencia supranacional, lo que constituye un indicador conflictivo por la connotación que ello implica. Desde los aportes financieros en el Plan Andino, que para el caso de Colombia ha ido derivando desde un apoyo a la lucha

contra el narcotráfico a una lucha contra la guerrilla, con fuerte sostén en las fuerzas armadas y con una presión relativa para el involucramiento de los otros países vecinos; la presencia de la Base de Manta, en Ecuador, que le otorga condiciones privilegiadas para el control militar de la zona; los acuerdos con Bolivia para el uso privilegiado de sus aeropuertos en caso de movilización de tropas de despliegue rápido; el reciente acuerdo con Paraguay para una intervención de «modernización» de sus fuerzas armadas que están en un lugar de privilegio para hacer frente a la «amenaza» de la Triple Frontera en la que tanto ha insistido Estados Unidos; la reanudación de vínculos militares a través de la venta de sistemas de armas con Chile, etc.

La piedra fundamental de estos activos operativos la otorga la visión que Estados Unidos tiene sobre el desarrollo político-estratégico de Latinoamérica. No es una visión que arranque a partir de la coyuntura de septiembre de 2001, sino tiene una incubación de más larga data. Ya en 1999, en el Documento «Una visión Estratégica de 2005» se ponía énfasis en el escenario de nuevas amenazas en el marco de la alianza «estratégica» de Estados Unidos con América del Sur basada esencialmente en el compromiso comercial del ALCA para el 2005. Se decía textualmente:

*«Una nueva serie de problemas en el campo de la seguridad, tales como las cuestiones de Seguridad del Nuevo Milenio, ha surgido para reemplazar a aquellos que ha enfrentado el hemisferio desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Estos nuevos problemas implican discusiones políticas, económicas y sociales más ambiguas que las clásicas consideraciones de guerra entre los estados y subversión orquestada por estados nacionales adversarios rápidamente identificables».*⁵

En otro párrafo se hace aún más explícito el análisis:

«La franja norte de América del Sur, cuyo núcleo central está conformado por Colombia y Venezuela, es actualmente el centro de las amenazas del tipo SNM.

*Estas amenazas tienen implicancias regionales más amplias, lo que a su vez, pone en peligro el logro de importantes objetivos económicos, especialmente la concreción de un área de libre comercio de vasto alcance para el 2005».*⁶

Parte de los efectos materiales de esta visión ha sido la creciente política de ayuda militar hacia nuestros países, que comprende múltiples variables: políticas, económicas y propiamente militares. Vemos que el conjunto de indicadores en estas variables han tenido un constante crecimiento y mayores niveles de influencia, que se refleja en los aportes económicos específicos a los países, el aumento de intercambio con oficiales latinoamericanos así como su formación en escuelas estadounidenses.

Estos esfuerzos están unidos al interés central de instalar un acuerdo de libre comercio en toda la región, para el cual se ha llevado adelante una política de acuerdos de libre comercio bilaterales, lo que va otorgando paulatinamente una presencia consolidada en aspectos claves del control del comercio y del movimiento de capitales de la sub región. El que se une simultáneamente a los esfuerzos por repotenciar el TIAR y acuerdos de seguridad a nivel hemisférico que pone en el centro los intereses de la agenda estadounidense.

5 Fauriol, Georges y Perry, William: «Una Visión Estratégica de 2005. Estados Unidos y América del Sur». Centro de Estudios Estratégicos Internacionales, Washington, Diciembre 1999, página 7. Este documento es un resumen ejecutivo de un proyecto de dos años, financiado por la Fundación Ford, creado para discutir la necesidad de una política estratégica más clara por parte de Estados Unidos hacia América del Sur. Con respecto a la llamada Seguridad del Nuevo Milenio (SNM), en el mismo texto se explicita que se entiende como un complejo híbrido de preocupaciones tradicionales sobre la defensa y misiones internas cuasi militarizadas, donde se pueden incluir: subversión local; terrorismo; crimen organizado; narcotráfico; guerra cibernética; control de fronteras, territorio e inmigración; el control de armas y la no proliferación de las mismas; mantenimiento de la paz interna e internacional, etc.

6 Idem anterior, página 7.

Esta agenda de alcance global pone al centro el énfasis de la política de Estados Unidos para este período, que tiene como eje la lucha contra el terrorismo, que incluye tanto grupos autónomos como Estados, a los cuales se les atribuye cooperación con estos grupos o políticas agresivas y autónomas de Estados Unidos.

Este énfasis genera tensiones con algunos países y con determinados procesos políticos que se asocian a movimientos sociales que cuestionan el modelo de crecimiento hegemónico, del mismo modo que crea ingerencias en políticas nacionales, sobre todo por el acento en temas de narcotráfico, de movimientos guerrilleros y crimen organizado.

En todo caso, creo que lo más peligroso es entrar en la dinámica del discurso hegemónico de Estados Unidos, el que apunta a implantar un modelo y una visión sobre el terrorismo, frente al cual cabe tan sólo el diseño de políticas acordes con ese poder internacional. Corremos el peligro de vernos envueltos en una «nueva guerra fría», que tal como aquella, no la definimos nosotros, no la vivimos con la intensidad del peligro que supuestamente involucraba y del cual, en cambio, los pueblos de los países latinoamericanos fueron las principales víctimas.

Hoy los gobiernos de América Latina y la propia institucionalidad regional han asumido con un compromiso desproporcionado este problema (sobre todo porque no queda del todo claro la tan mentada «universalidad» de este peligro), frente a otros que sí se inscriben en la cotidianidad del continente y que arrojan innumerables víctimas condenadas a vivir en la pobreza, la ignorancia, la desnutrición, la enfermedad, la enajenación, la pérdida de identidad, la violencia, siendo todas ellas generadoras de muertes reales.

c. El Tratado de la Corte Penal Internacional

La ratificación del Estatuto de Roma que da pie para la Corte Penal Internacional el año 1998 fue

un gran avance para las luchas humanitarias a escala global. Pero en la región se vivieron realidades distintas de su ratificación, producto de la presión estadounidense de firmar acuerdos específicos con ellos, para no afectar las misiones de sus fuerzas armadas en esos respectivos territorios. Del total de países de la región, doce ratificaron esta Convención (Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Paraguay, Perú, San Vicente y Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela) y vieron afectada la ayuda militar. Otros cinco países, aunque comprometidos con los Acuerdos de Roma, firmaron el Acuerdo del Artículo 98 solicitado por Estados Unidos (Antigua y Barbuda, Belice, Colombia, Honduras y Panamá). También hubo una cantidad importante de países que no han ratificado el Estatuto de Roma, por lo tanto no se han visto afectados en la ayuda militar (Bahamas, Chile, República Dominicana, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Santa Lucía y Suriname). Pero este proceso tuvo impactos en las relaciones con Estados Unidos, ya que a propósito de una iniciativa en el año 2002 que se concretó en la Ley Protección de los Miembros del Servicio Americano, incentivó la firma de acuerdos bilaterales sobre el artículo 98, que garantiza no promover el procesamiento de ciudadanos estadounidenses en la Corte Penal Internacional. Como medida de presión, a fines del 2004, Estados Unidos había sus-

pendido la ayuda militar a varios países, entre los cuales estaban Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se salvaron Colombia (que firmó el acuerdo con Estados Unidos), Argentina (como aliado extra OTAN, que no estaba sujeto a la jurisdicción de la Ley Americana) y Chile que no ratificó el Estatuto de Roma.

Esta situación, sin lugar a dudas, representa un retroceso en la lógica de la primacía del Derecho Internacional que regule y castigue las violaciones a los Derechos Humanos así como los comportamientos reñidos con la dignidad de la persona humana, un tema altamente sensible para los pueblos latinoamericanos, más aún cuando hay muchas situaciones en distintos países que tienen presencia de tropas estadounidenses vinculadas a vigilancia y control.

III- PREÁMBULOS CONCEPTUALES

Una condición básica para la proyección de las posibilidades de cambiar el eje en la discusión sobre temas de Seguridad y Defensa, tiene que ver con la puntualización conceptual, para acercarnos a determinados consensos en torno a los ejes de ese debate y el impacto que tiene sobre las materialidades políticas, que debieran traducirse en instrumentos de políticas públicas de los gobiernos.

	AMENAZA	RIESGO
Objeto de referencia	Estado	Sociedad
Concepto clave	Soberanía cerrada	Soberanía abierta
Actor central	Estatal	Societal
Contenido	Interés nacional	Estabilidad
Satisfactor	Defensa	Cooperación
Escenario	Territorios fronterizos	Territorios incógnitos y de oportunidades
Modelo	Seguridad Nacional	Seguridad Integral

Por lo menos hay tres grandes debates, sobre los cuales ya se ha producido y avanzado bastante, que requieren de ciertas limitaciones y definiciones finales, para construir sobre ellas el resto de la arquitectura. Estos son: la relación entre amenazas y riesgos; la relación entre seguridad y defensa y la discusión sobre el nuevo espacio territorial o una nueva geografía política.

I. AMENAZAS Y RIESGOS

Se ha hecho común en la discusión y literatura actual especializada en los temas de seguridad, el debate sobre las «viejas» y «nuevas» amenazas que enfrenta la humanidad, producto palpable del término del período histórico conocido como la Guerra Fría, y que tiene todavía una fuerte repercusión en el tipo de desafíos planteados a los esquemas de seguridad que implementan los Estados.

Este debate, sin embargo, ha estado predominantemente centrado en la confección de una taxonomía de las «nuevas amenazas», hegemonizado por un interés político estatal, y con fuerte influencia de una «Agenda de Seguridad» inducida desde los centros decisores de Europa y Estados Unidos, sin dejar los espacios necesarios para un debate regionalizado que particularice sus demandas, ni tampoco que pueda profundizar en la morfología de tales inseguridades, que permitiera nuevas clasificaciones, escalas e intensidades de los impactos sobre las sociedades.

La necesidad de diferenciar entre las distintas inseguridades que enfrenta actualmente el Estado y la sociedad, no se explica sólo por una responsabilidad académica, sino sobre todo por la demanda efectiva y eficiente de políticas públicas específicas, las que pueden desarrollarse a condición de que prevalezca una interpretación ajustada al carácter de estos nuevos fenómenos, y a la acción de actores estatales y no estatales que estén positivamente involucrados.

Actualmente los conceptos de amenazas y riesgos aparecen confusos para denotar realidades diferentes

y complejas. Incluso en muchos casos se les usa como sinónimos. Esto se complejiza más cuando incorporamos un concepto de seguridad más abarcador y cuando las realidades de problemas y vulnerabilidades existentes constituyen un tramado multifacético, lo que genera una situación en que están dadas las condiciones políticas, materiales y sociales para el cambio de paradigma de la seguridad, desde aquella centrada en el énfasis defensivo hacia otra que tiene su eje en la integralidad de actores y satisfactores.

Hoy necesitamos la ruptura epistemológica de ciertas definiciones y arquitecturas conceptuales anquilosadas, de manera de generar nuevas lógicas analíticas e indicadores de desarrollo. En esta perspectiva toda la definición involucrada en la concepción de seguridad nacional, que tiene en su base la soberanía cerrada, el interés nacional excluyente y la constitución de amenazas, se encuentra en un estado de agotamiento.

Como conclusión de esto, se abre un escenario estratégico que se presenta como una oportunidad, la cual consiste en separar conceptualmente las «amenazas» de los «riesgos» y crear, en consecuencia, cadenas conceptuales coherentes que se transformarán en pilares fundamentales para la implementación práctica de sus respectivas políticas públicas, destinadas a ir más allá del circunscrito ámbito de la defensa.

De lo anterior se sigue la posibilidad de construir un cuadro comparativo de ambas inseguridades, con el fin de identificar y jerarquizar las variables involucradas, y poder manejar conceptos que posteriormente puedan operativizarse y dejar más en claro los elementos diferenciadores.

Las amenazas están asociadas a una estructura conceptual que liga el Interés Nacional, el Estado soberano, la geopolítica tradicional, la visión fronteriza, las hipótesis de conflicto y, por lo tanto, la Defensa como el satisfactor esencial que emana de la responsabilidad del Estado. De estas condicio-

nes hoy quedan pocas con capacidad de sustentarse, debido al avance notorio e indispensable que han asumido los países en la generación de políticas de buena vecindad y a los cada vez más abundantes mecanismos internacionales para evitar y manejar los conflictos entre Estados. Incluso, la situación de guerra entre Ecuador y Perú en 1995 deja en claro esta experiencia.

Este conflicto tradicional ha perdido perfil desde el momento que la condición básica de su ocurrencia, la disputa fronteriza, ha perdido la centralidad que tuvo en el siglo XIX, como fundamento de la estructuración de los Estados nacientes. Hoy la frontera se está constituyendo en un lugar de encuentro y oportunidades, en vez de desencuentros y conflictos.

Un aspecto clave está constituido por la concepción de soberanía cerrada. Se trata de una concepción que emana de la versión westfaliana, según la cual la igualdad y la soberanía de los Estados era la condición para la existencia de una comunidad internacional. Era la primacía del derecho institucional y sus normas jurídicas, que demarcaba los límites dentro de los cuales se ejercía un poder soberano absoluto (y cerrado) que entraba en colisiones y diferenciaciones con el resto y que aseguraba la intocabilidad del ente estatal. Este paradigma es el que se ha visto especialmente cuestionado, tanto desde arriba por la globalización, como desde abajo por los nuevos fenómenos de localización, junto a las dinámicas económico-financieras, el surgimiento de nuevos actores políticos de nivel mundial, y el relieve que han adquirido demandas humanitarias y socio-culturales de las personas, más allá de las nacionalidades involucradas.

Por lo tanto, podemos concluir que del concepto de amenaza van quedando resabios minimizados, propios de cualquier condición de vida, pero sin la graduación que lo constituya en el problema principal de nuestra realidad regional. Esto debiera tener un impacto correspondiente en las políticas de defensa y en los instrumentos armados de cada país.

Por otro lado, surge una realidad de riesgos que se puede caracterizar como una cadena conceptual que liga esencialmente la sociedad con la soberanía abierta, la estabilidad, la cooperación, áreas geoestratégicas y geoeconómicas, territorios de oportunidades así como también de opacidad, actores no estatales, seguridad integral, etcétera.

También aquí existe un aspecto nodal, conformado por el concepto de soberanía abierta que, a diferencia del anterior, y producto de su misma crisis, pone el acento en otros aspectos. Se mantiene la evidencia de la existencia del Estado, pero ya no como un ente absoluto y aislado de una comunidad internacional que lo puede cuestionar. El factor novedoso es que está la presencia de otros actores en juego, entre ellos el desarrollo moderno de una juridicidad dada por el «Derecho de Gentes» que pone al centro este singular genérico, que es el ser humano, más allá de cualquier condición, estatus y otra preeminencia soberana.

Es necesario romper con la dicotomía establecida entre el derecho duro que le otorga soberanía a un Estado, pero no necesariamente legitimidad, y el *soft law* que, teniendo el centro en el derecho de gentes, sólo se queda en el ámbito de las recomendaciones, declaraciones y un conjunto de documentos de intención. Si un Estado puede asumir en forma conjunta y coherente ambas dimensiones de la soberanía, estamos en condiciones de asegurar una soberanía abierta que mantenga los niveles de interacción en la comunidad internacional de Estados y de la comunidad global de las personas.

La diferencia fundamental entre amenazas y riesgos, por lo tanto, tiene que ver con el concepto de soberanía que está involucrado (cerrado/abierto), el objeto central de referencia (Estado/Sociedad), el contenido central (Interés Nacional/Estabilidad y desarrollo) y el satisfactor principal (Defensa/Cooperación e Integración).

El origen de los riesgos se encuentra esencialmente en las falencias estructurales de los Estados, ya sean

económicas, sociales, burocráticas e institucionales, no existiendo en todos ellos actores claramente definidos y no teniendo como fin último la derrota o el debilitamiento de otro Estado.

Una característica fundamental de los riesgos es que se constituyen en problemas y vulnerabilidades trans-territoriales y trans-fronterizas, siendo difícil asirlos a una realidad administrativa (como pudieran ser las definiciones de fronteras exteriores), porque su esencia de constitución y movilidad los hace transgresores de esas limitantes.

Un caso típico se refiere al consumo de drogas ilegales. Lo más probable es que la producción masiva radique en un país, que el tráfico se haga por varios corredores que involucran a varios países y que el consumo masivo o interesado sea en otro distinto. Entonces, la pregunta obvia es ¿dónde se va a concentrar el esfuerzo principal para acabar con este flagelo? ¿en una de ellas o en todas al mismo tiempo?

La única respuesta posible tiene que ver con un esfuerzo multilateral serio, con lo cual la política tradicional de «seguridad» asociada a un Estado pierde vigencia, para reemplazarla por la inevitable cooperación.

Estas son las nuevas realidades que hay que identificar, jerarquizar y acotar a su vez a zonas específicas (teniendo en cuenta que tampoco los riesgos son universales e inmutables, y que están condicionados por las geografías sub regionales y vecinales). Debemos asumir entonces que, amenazas y riesgos, tienen divisiones estructurales que no las hacen posibles cruzarse unas con otras, porque tienen sus respectivas lógicas de escalonamiento desde los niveles incipientes (o latentes) hasta los de máxima expresión de impactos, que en la primera desembocará en la guerra y la segunda en la catástrofe. Esto se refleja en que la definición de riesgos no se asimila con el hecho de ser un nivel de escalada inferior a la amenaza, pues el riesgo en sí mismo es una inseguridad que tiene sus propias evo-

luciones y gradualidades. También podemos concluir que de todo el listado que se enuncie sobre riesgos, una gran mayoría están materialmente en plena actividad, a diferencia de las amenazas, en que efectivamente muchas de ellas ya no tienen vigencia.

2. SEGURIDAD Y DEFENSA

Si en los diagnósticos de los problemas y vulnerabilidades que hacemos de nuestra región cada vez aparecen con más notoriedad asuntos tales como la pobreza, la desigualdad en la distribución, la depredación de nuestros recursos naturales, el deterioro de los términos de intercambio, la frecuencia de epidemias, el abandono de los pueblos originarios (eufemísticamente llamados «minorías étnicas», olvidando que existen países donde son literalmente mayorías), la falta de oportunidades para los jóvenes, y otros, es porque efectivamente allí se concentran los núcleos problemáticos más duros que requieren de políticas adecuadas en esos niveles.

Es casi una opinión consensuada el que la Seguridad es un concepto más amplio que el tradicional que lo asocia sólo con la Defensa, el cual lo restringe a un asunto de política exterior y, en su versión manipulada por el ambiente de la guerra fría, en una política interna que importó la confrontación ideológica internacional al campo del Estado-Nación.

Hoy, el concepto de Seguridad aparece asociado a condiciones necesarias que se requieren para el impulso del desarrollo y, en otros casos, a políticas concretas que interpreten e impulsen el desenvolvimiento integral del ser humano en su especificidad y el de la sociedad en su conjunto.

Bajo esta perspectiva, existe sin lugar a dudas un fuerte y acentuado desbalance entre el componente de Defensa y los componentes que afectan el desarrollo integral, constituyendo un *estado de Seguridad* (en el sentido de condición de la sociedad). Esto nos lleva a afirmar que cada vez más las

seguridades de los Estados pasan por los desarrollos integrales y cada vez menos por políticas de defensa, existiendo entre ambas, curvas de evolución que son inversamente proporcionales.

Es decir, mientras la curva de los conflictos tradicionales asociada a la guerra fronteriza interestatal presenta una acentuada tendencia a la baja, casi al nivel de la extinción, los nuevos conflictos asociados a los riesgos civilizatorios, que involucran directamente a las personas y conjuntos sociales, que son transnacionales y transfronterizos muestran una clara tendencia al alza, alcanzando en algunas regiones niveles de riesgo máximo respecto de determinadas inseguridades específicas.

En esta misma perspectiva, una enorme cantidad de viejos problemas en nuevos formatos y nuevas dificultades propias de este tipo de crecimiento, deben ser enfrentados con esta óptica de concepción de seguridad, y no bajo el antiguo esquema de securitización, en el que cada problema se convierte en una amenaza para el Estado y para el cual existe, como un acto reflejo, una respuesta que proviene desde la defensa, tanto en su conceptualización como en su operativización.

Esta es una lógica que sigue existiendo. Como se puede apreciar, en América Latina aún existe el reflejo político de responder por la vía de la represión militar a las movilizaciones sociales⁷; lo mismo ocurre con la lucha contra el narcotráfico la cual se quiere militarizar; o bien frente a algunas epide-

7 Como ejemplos recientes son notorios los casos de movilizaciones de los agricultores productores de coca de la zona del Chapare en Bolivia, que exigen más apoyo para una zona altamente deprimida en lo económico-social, particularmente por la política de erradicación de estos cultivos tradicionales. Y el caso de las movilizaciones de los ciudadanos peruanos de la zona sur en contra de privatizaciones de las empresas de servicios básicos, en las cuales ha habido una larga experiencia continental del tipo de negocios que esto significa para los privados y las consecuencias negativas para los consumidores.

mias humanas y animales que permiten movilizar a las Fuerzas Armadas, por falta de otros organismos altamente operativos; o simplemente la existencia de ámbitos institucionales del Estado en los cuales los militares tienen altas dosis de autonomía frente al poder civil. Y todo se fundamenta en resabios constituyentes de una doctrina sobre la seguridad creada ideológicamente en la década de los sesenta, bajo el rótulo de Seguridad Nacional.

Se vuelve sobre este mismo concepto cuando se afirma que las «amenazas emergentes» son combatidas esencialmente por las fuerzas policiales, pero sin perder de vista la posibilidad que ante un eventual escalonamiento de ese conflicto las fuerzas armadas puedan ser requeridas para establecer la «normalidad institucional», y que frente a ese desafío éstas estructuras en sus aspectos humanos y materiales deben entenderse como «multifuncionales», lo que hace que en definitiva siempre estemos contando con la posibilidad de la acción del campo de la defensa para enfrentar este nuevo ámbito de inseguridades específicas.

Un ejemplo nítido lo otorga la realidad étnica de nuestra región, que se asume como un peligro para la identidad e integridad de los Estados. Es así como en muchas de las preocupaciones de los gobiernos de la región se incluye el llamado «terrorismo étnico». Una vez más se considera que una reivindicación esencialmente en el campo de las demandas socio-económicas y culturales, pueda cuestionar una pretendida integridad estatal unívoca, que no considera que los países latinoamericanos son pluriétnicos y que los gobiernos tienen con estas minorías (y en algunos casos mayorías) una deuda enorme en el ámbito de la satisfacción de sus necesidades materiales básicas y de una integración plena, con absoluto respeto de sus particularidades. No es menor el dato que con respecto a nuestros pueblos indígenas pesa una doble discriminación, cultural y económica, concentrándose en esta población altos índices de pobreza, marginalidad, analfabetismo, desamparo, que las hacen ser un sector de la población altamente vulnerable.

La seguridad es una condición relativa de protección la cual es capaz de neutralizar o suprimir cuestionamientos discernibles contra la existencia de alguien o de alguna cosa o condición. Las medidas de protección deben ser proporcionales a la amenaza o al riesgo, pero suficientes para disuadir que se descarguen sobre el destinatario. Deben, además, ser priorizadas ante la imposibilidad de protegerse de todos y respecto a todo. Del mismo modo que el teórico Johan Galtung logra hacer una distinción entre Paz Negativa y Paz Positiva poniendo el énfasis en la distinción cualitativa entre ambas, que supone acercamientos distintos a los conflictos y por lo tanto en los resultados esperados, planteo seguir la misma lógica para el abordaje del concepto de seguridad, donde se podría obtener un acercamiento a la Seguridad Integral Negativa y otra a la Seguridad Integral Positiva.

De tal forma que planteo la definición siguiente: «Seguridad Integral son los planes, programas y acciones que desarrolla el Estado y la Sociedad Política y civil correspondiente, para lograr el mayor y más equitativo desarrollo humano posible, a través de procesos decisionales políticos democráticos, para colaborar con todas las medidas a su alcance en el desarrollo sustentable del país y la humanidad y para mantener un conjunto de medidas que defiendan la soberanía del Pueblo y de la República y de toda amenaza a sus intereses considerados vitales por los órganos de representación ciudadana e Institucionalidad Democrática para colaborar en la lucha por la paz regional y mundial».

En esta definición concentrada queremos resumir los componentes sustanciales de la Seguridad Integral, que nos dan los parámetros requeridos para la construcción escalonada de categorías y variables.

Los cuatro componentes conceptuales son:

i. El concepto de Desarrollo Humano: se refiere a la ampliación de las opciones y oportunidades que disponen las personas. Estas pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, pero, en todos los países de la tierra, las tres opciones más esenciales son tener

una vida larga y saludable, adquirir conocimientos que desarrollen en cada ser humano adecuadas potencialidades y habilidades; y tener acceso a los ingresos y recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso en libertad y con respeto a los derechos humanos.

Los componentes del desarrollo humano son la equidad, que apunta a la igualdad de oportunidades; la productividad, que se refiere a la participación de las personas, con su creatividad e iniciativa, en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado; la sustentabilidad, que no sólo procura asegurar el acceso a oportunidades a las generaciones actuales sino también a las futuras; y la potenciación, que revela la doble dimensión de las personas en cuanto gestoras y beneficiarios del desarrollo, destacando la participación de éstas en las decisiones y procesos que afectan la vida. La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha desarrollado para el mundo y para nuestro país indicadores con datos empíricos, que miden cada una de estas dimensiones, y ha construido metodologías que cuantifican el nivel de satisfacción y sensación de bienestar frente a cada uno de ellos, de manera de poder comparar la realidad (por ejemplo, en seguridad ciudadana el número de policías por cada 1.000 habitantes) con la percepción que de ella se tiene (el nivel de temor a la delincuencia).

ii. El concepto de Desarrollo Sustentable: como se ha señalado, fue la Cumbre de Río de Janeiro realizada en 1992 la que sancionó los principios fundamentales de la sustentabilidad y aprobó los programas para que cada Estado se acercara a cumplir los requisitos pedidos (Agenda o «Programa 21» y principios para orientar el cuidado de los bosques) y dos Convenciones (la «Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático» y el «Convenio sobre la Diversidad Biológica»). Este concepto incluye:

- El derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza;

- La consecución del desarrollo sin socavar las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras;
- El derecho soberano de los Estados a explotar sus propios recursos pero sin causar daños al Medio Ambiente fuera de su jurisdicción nacional;
- El establecimiento de normas internacionales para la indemnización ante perjuicio ocasionado por actividades realizadas dentro de la jurisdicción nacional de los Estados o fuera de ella;
- El deber de los Estados de utilizar un criterio de precaución para la protección del medio ambiente, sin que se considere a la falta de certeza científica para adoptar medidas eficaces en función de los costos a fin de impedir la degradación del medio ambiente cuando haya peligro de daño grave o irreversible (principio precautorio);
- A fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte importante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada;
- La erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades en los niveles de vida en distintas zonas del mundo y los países son condiciones esenciales para lograr el desarrollo sostenible y satisfacer las necesidades de la mayoría de la población;
- Los Estados deberán cooperar para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra; los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les incumbe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible en vista de las presiones que sus sociedades ejercen sobre el medio ambiente mundial y de las tecnologías.

El resto de los principios se refieren a la producción limpia, a la participación ciudadana en cuestiones ambientales, a la promulgación de leyes eficaces para proteger el medio, al principio de «el

que contamina paga», a las catástrofes naturales, al desarrollo y divulgación de la ciencia y la tecnología, a la participación de la mujer, a velar porque los conflictos no deterioren el ambiente y a que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables entre sí.

iii. El concepto de Soberanía del Pueblo: La soberanía del pueblo se expresa en la participación de todos los ciudadanos en las elecciones de Presidente y de los parlamentarios a través de un sistema electoral y de partidos que asegure la representación proporcional de las mayorías y minorías, y la generación de un Poder Judicial con el concurso de las instancias en él existentes y la del Presidente y el Parlamento, y la participación de las organizaciones sociales en la gobernanza y la gobernabilidad de los asuntos locales, regionales y nacionales. La democracia es el conjunto de procedimientos que permiten la expresión plural del pueblo directamente o canalizados a través de las opciones que presentan los partidos y los líderes políticos. El ejercicio democrático lo realiza el cuerpo político del pueblo, cuya expresión principal y más organizada es el Estado.

iv. El concepto de Soberanía del Estado: Aquí asumimos este concepto en forma relativa. Le corresponde al Estado, en forma absoluta aunque no en forma exclusiva, la defensa de la soberanía de la República, como ha sido definida por los gobiernos, a lo largo del tiempo:

- La permanencia como país
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural
- La mantención de su independencia política
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria

En términos relativos asumimos que una parte de esta soberanía es condicionada por los necesarios

acuerdos e integraciones internacionales, que tienden positivamente a mejorar tanto la convivencia internacional como los mismos parámetros internos. Incluso dejando recurso para la apelación del ciudadano, en base al principio acordado que los Estados están para la satisfacción de su pueblo y no la opresión y atropello de la dignidad de la persona humana. Es también un fin del Estado la defensa en el campo interno e internacional del desarrollo sustentable.

Es importante recalcar que la presencia de una actitud de seguridad integral, tiene que tener también una visión y un alcance global, pensando en las referencias de la humanidad, donde los logros a satisfacer sean tanto la paz como las condiciones de vida globales, que no tienen fronteras ni espacios locales aislados, susceptibles de mantener esa condición.

3. UNA NUEVA GEOGRAFÍA POLÍTICA

La realidad dominante, que nos está hablando de una reconfiguración de las inseguridades apremiantes para nuestros pueblos traducidas en riesgos explícitos y latentes, nos demanda una interpretación nueva del territorio, donde el eje sufre un desplazamiento desde los territorios burocratizados a los territorios incógnitos.

El territorio burocratizado es el que obedece a la lógica de los Estados, que es definido desde la perspectiva de limitaciones fronterizas, dentro del cual se ejerce a plenitud una soberanía estatal (aunque hoy mediatizada por su doble tensión entre lo global y lo local) y que se expresa en calidad de conflicto, en la medida que su integridad delimitada es puesta en cuestión por otra unidad estatal con las mismas características y ante un eventual interés común incompatible.

Esta dimensión de lo territorial actualmente no está conflictuada, ya que por una parte todas las disputas fronterizas esenciales se encuentran resueltas, y por la otra porque cada vez más el rol de los organismos supra estatales regionales tienen un

papel más activo en prevenir y resolver este tipo de conflictos, quedando menos espacios de maniobra para acciones de fuerza como mecanismo privilegiado de solución.

Este mapa sigue estando configurado por los Estados latinoamericanos, con una pérdida importante de la antigua geopolítica, y ha dado pasos a estructuras de integración subregionales, particularmente en el área económica atendiendo a sus propias sensibilidades geográficas y políticas (Pacto Andino, MERCOSUR y CARICOM).

En cambio aparece una nueva dimensión del territorio compuesto por tierras incógnitas que van quedando al margen de las integraciones a los nuevos flujos económicos y de desarrollo, donde se materializan las interacciones de riesgos para las personas, y que tienen como rasgo principal estar por sobre las delimitaciones estatales, generando una cualidad de fronteras interestatales porosas.

Aquí es donde radica el nuevo desafío para identificar y operar sobre estas tierras incógnitas, que nos va a remitir a realidades económicas, sociales y políticas. Hay que producir el cruce de los riesgos con los territorios, lo cual arrojará dinámicas geográficas que impulsarán a los distintos Estados a desarrollar políticas cooperativas, atendiendo a estas particularidades, pero por sobre todo al carácter interestatal de estos riesgos.

Así es como aparece un nuevo mapa latinoamericano que nos habla tanto de los desafíos para identificar las inseguridades, como de las oportunidades para afrontarlas en base a la cooperación. Es un mapa más específico, sobre el cual se puede operar con herramientas más oportunas y eficientes; ya no es la generalidad de un hemisferio que no comparte absolutamente los mismos riesgos, intensidades, escalas, ni satisfactores y que tiende a perderse ante las imposiciones externas del poder hegemónico.

Esto mismo plantea desafíos inéditos para las organizaciones regionales, que más allá de asentar prin-

cipios generalistas necesarios (como por ejemplo la definición del sistema democrático como el régimen político más acorde con la soberanía popular, los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, etc.), se requiere de canalizar apoyos, respuestas y políticas específicas. Así se podrían ir identificando y clasificando estas zonas de acuerdo a distintos anillos. Un primer anillo estratégico, ligado a percepciones geopolíticas y geo-económicas, formado por: América Central y el Caribe, zona Andina, zona Mercosur. Posteriormente se pueden identificar aquellos anillos menores relacionados con los riesgos específicos, por ejemplo, el compuesto por el sur peruano, el suroeste boliviano y el norte chileno para el tema de las migraciones; o el caso de la triple frontera para el tema de tráfico de mercancías; o el caso de la triple frontera entre Colombia, Ecuador y Perú para el tema de los desplazados por la guerra y las contaminaciones de la lucha guerrillera; o el caso de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras para los temas de las migraciones, epidemias o desastres naturales.

Es por este sendero que debemos seguir avanzando, con el fin de que los esfuerzos mancomunados, que significan entre otros racionalizar y hacer más eficientes los escasos recursos de los que disponemos, tendrán impactos más positivos en la resolución efectiva de las demandas de nuestras sociedades.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de las institucionalidades regionales (OEA y la Comisión de Seguridad para estos efectos) es de vital importancia. Que se asegure el debido estado de derecho para nuestras relaciones multilaterales, una visión compartida de los valores supremos que defenderemos, mecanismos de resolución de los conflictos, una equilibrada relación entre el derecho del Estado soberano y el derecho de la persona humana más allá de ese Estado, el impulso a acuerdos y relaciones bilaterales y multilaterales vecinales, para dar cuenta y solucionar los problemas concretos. Creo que cada vez es más necesaria una institucionalidad reconocida y legitimada, que sea capaz de

apreciar y actuar en base a nuestras realidades diarias e históricas concretas, y poder refundar otras instituciones, entre ellas las de Seguridad y Defensa, que no dan cuenta de estas premisas, partiendo del hecho que no se necesitan estructuras como el TIAR ni tampoco se requiere asumir con tanta facilidad nuevas «recetas» hegemónicas.

La fragilidad en que algunos de los Estados y pueblos latinoamericanos se encuentran hace más imperioso que nunca una mirada regional, que se sustente en nuestra historia y, desde ella, se apunte al futuro, entre la herencia y la invención, para acercarse a los sueños de tantos grandes americanistas.

III- EL ROL DE UN ACTOR SUPRANACIONAL

Un actor determinante para el futuro y consolidación de políticas más democráticas en el campo de la seguridad y defensa, sin lugar lo ocupa la OEA, al cual le corresponde un liderazgo más activo en incentivar la construcción de políticas públicas en los países, así como en los instrumentos multilaterales que apunten a la cooperación e integración en asuntos comunes y fundamentales.

Pasos importantes han sido la Comisión de Seguridad Hemisférica y los avances que desde ella se produjeron en las discusiones sobre mecanismos y conceptos de seguridad, siendo el de la Seguridad Multidimensional un avance notorio que requiere de seguir afinando y operativizando, para que existan indicadores reales y medibles de su avance y eficacia.

Recientemente ha ocurrido algo semejante en relación a despejar el estatus orgánico jurídico de la Junta Interamericana de Defensa, concluyendo en la XXXII Asamblea con la resolución de la incorporación de ésta al seno de la OEA.

Relevantes en este aspecto es que se asume a la JID como una «entidad» de la OEA, y por lo tanto se

rige por los principios y mandatos de esta organización multilateral. Del mismo modo los cambios que se le introdujeron en cuanto la conformación democrática de sus autoridades y la supervisión civil de ésta y del Colegio Interamericano de Defensa. Se hace explícito que todos los cargos directivos, serán proveídos mediante elección de los respectivos funcionarios. En este aspecto quiero resaltar la opinión del Embajador Tomic, que presidió la Comisión, sobre el futuro de esta decisión: «... a partir de hoy, tanto la Junta como el Colegio estarán en condiciones de transformarse en herramientas útiles del accionar de la OEA en campos tan necesarios y poco explorados como son la relación civil militar, las medidas de fomento de la confianza y la prestación de servicios técnicos y consultivos en actividades de auxilio y asistencia humanitaria en casos de desastre, entre otros».⁸

Otra razón clave de lo auspiciosa de esta decisión, tiene que ver con la oportunidad de ser una instancia de contacto permanente entre el mundo político y el mundo militar, en base a los postulados generales de la OEA que permita un desarrollo armonioso y democrático de las políticas de defensa que tengan que ver con la región.

Pero también quedan puntos pendientes. Entre ellos el sitio de privilegio que tiene el país sede en la nominación de cargos, y fundamentalmente cabar con los resabios de una institución que fue parte de la concepción de guerra fría y un instrumento de la aplicación de tales políticas. De la misma forma que lo dijo el Embajador Tomic: «La JID, por el contrario, sí fue un instrumento de la Guerra Fría. Esa es la razón, en mi parecer, de ese largo alejamiento,⁹ al cual le estamos poniendo fin esta tarde.»

8 Tomic, Esteban: Discurso en la XXXII Asamblea de la OEA, 15 de marzo 2006, Washington, DC. www.oea.org

9 Tomic, Esteban: Discurso en la XXXII Asamblea de la OEA, 15 de marzo 2006, Washington, DC. www.oea.org

IV. ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA NUEVA ARQUITECTURA DE DEFENSA

En base a estas realidades, creo que se han generado condiciones como para plantearse nuevas iniciativas que profundicen y mejoren los estándares de calidad de relaciones entre los estados, con miras a seguir fortaleciendo «el ambiente de seguridad» y crear mecanismos institucionales que lo consagren.

Entre éstas se pueden plantear las siguientes:

a.- Modificar las opciones estratégicas de las políticas de defensa desde la disuasión a las de cooperación. Sigue siendo insostenible conceptualmente mantener ambas opciones dentro de un mismo proyecto de definición estratégica de un Estado. El único camino viable es el de la profundización de la cooperación, ya que el propio proceso de globalización se ha encargado de demostrar que la inter relación entre países es cada vez más estrecha y dependiente, donde los factores de éxito y fracaso permean con rapidez las fronteras administrativas. Lo que se necesita profundizar, especialmente a niveles de países con continuidad geográfica, es en qué y para qué vamos a cooperar.

b.- Ampliar las medidas de confianza mutua a una nueva generación de ellas, que contemplen materias como gasto militar, inventario de fuerzas, etc..

c.- Seguir en el debate sobre las misiones de las fuerzas armadas en este contexto, con el fin de acotarlas a su fin principal, pero en un nuevo escenario estratégico vecinal y sub regional, por lo tanto su despliegue en un marco cooperativo. No es viable ampliar las misiones (aunque sean secundarias) de las instituciones armadas, porque las desvirtúa a ellas propiamente tal en lo organizacional, así como en lo conceptual frente a las definiciones de seguridad y defensa.

d.- Continuar en un análisis conjunto sobre el rol de las misiones de paz, atendiendo a las nuevas condi-

ciones globales, particularmente al rol de los organismos internacionales, especialmente el de Naciones Unidas, en un mundo multilateral más acechado, con pretensiones de hegemonismo unilateral de la hiper potencia y con nuevos tipos de conflictos.

Todo este conjunto de iniciativas debieran encaminar el proceso de creación de esquemas de seguridad y defensa en torno a los actuales procesos de integración económica, como un factor más de profundización de esa tendencia y como otro soporte de una política exterior integracionista, de buena vecindad, que daría una cuenta más exacta de acuerdos multilaterales con capacidad de ejecutarse y reflejo de un interés común accesible y proyectable. Hoy es más viable construir acuerdos de defensa al interior de los proyectos de integración vigentes, para desde allí caminar hacia uno que abarque la región para que sea efectivamente una integración con sentido.

V- CONCLUSIÓN

La región latinoamericana ha mantenido avances sostenidos, producto de un nuevo escenario político de transiciones democráticas, en materias de seguridad y defensa que tienen una orientación más dirigida hacia la superación definitiva de una «vieja agenda» centrada en los problemas fronterizos y en visiones ideologizadas de enemigos de carácter global con repercusiones internas. Los esfuerzos por consolidar en forma simultánea una plataforma económica y una política en niveles sub regionales (Cono Sur, Mundo Andino, Centroamérica) gene-

ra mejores condiciones para la maduración de una plataforma de seguridad y defensa que abra espacio a una «nueva agenda», centrada en la cooperación, en el enfrentamiento de los nuevos problemas emergentes y demandados por los pueblos y en el mantenimiento de la paz, como condición inevitable para el desarrollo de la igualdad y la justicia.

Pero también es fundamental estar atento a los obstáculos que se mantienen, particularmente la continua pretensión de Estados Unidos de imponer una visión de nuestro continente que tiene a la base una supuesta inminencia de peligros desbordados del control civil, político y policial, frente a lo cual se justificaría la presencia física de sus fuerzas y cada vez más puestos de control y vigilancia en nuestros propios territorios, así como posibles nuevas misiones de nuestras fuerzas armadas en temas de política interior.

A esto debemos sumar, que también se requiere enfrentar problemas reales de nuestras sociedades, que pueden poner en peligro todo lo avanzado, como son por ejemplo la presencia masiva de armas pequeñas de fuego y los niveles de crimen organizado. La cuestión clave es que se constituya sobre las bases de un nuevo paradigma para oponérsele, que no puede estar desligado del interés fundamental de los pueblos en un contexto de creciente democratización de los recursos empleados y los fines a conseguir.

Hay una gran oportunidad de que América Latina opte definitivamente por la integración y la cooperación.

Albiñana, Antonio (editor) (1999): «Geopolítica del Caos». Le Monde Diplomatique, edición española, España.

Beck, Ulrich (1998): «La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad». Editorial Paidós, España.

David, Charles Philippe (2000): «La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie». Presses de Sciences Politiques, París. (Especialmente el capítulo 2: La Sécurité de L'Etat ou le Domaine Réservé)

Delmas, Philippe (1996): «El brillante porvenir de la guerra». Editorial Andrés Bello, Chile.

Galtung, Johan (1985): «*Sobre la Paz*». Edit. Fontamara, España.

Gutiérrez, Carlos (2002): «Los primeros efectos en América latina post 11 de septiembre de 2001». Revista Estudios Político-Militares, Año 2, N° 3,

primer semestre de 2002, Centro de Estudios Estratégicos, Universidad ARCIS.

Nogué Font, Joan y Rufi, Joan Vicente (2001): «Geopolítica, identidad y globalización». Ariel Geografía, España.

ONU (1992), Conference on Environment and Development (UNCEP). Río de Janeiro, Brasil.

PAHO (1995), Pan American Conference on Health and Environment in Sustainable Human Development.

PNUD (1996): «*Desarrollo Humano en Chile*». Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.

PNUD (2002): «Informe de Desarrollo Humano. Nosotros los chilenos: un desafío cultural». Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.

Agentes em rede, estruturas dinâmicas, processos complexos: necessidades de cooperação na área de segurança e defesa na América Latina¹

Antonio Jorge Ramalho da Rocha

APRESENTAÇÃO

Este artigo examina o modo como agentes e estruturas se articulam no atual contexto internacional. Ao avançar seus interesses e desempenhar papéis definidos por suas respectivas identidades, indivíduos, empresas, organizações não-governamentais, governos de estados nacionais, entre outros agentes, produzem complexas interações em um quadro marcado por estruturas peculiares, caracterizadas por redes que, entremeadas, condicionam a evolução dos assuntos internacionais. Processos políticos e dinâmicas sociais entremeeiam-se, nem sempre de forma coordenada, impondo aos estados nacionais desafios de natureza distinta, entre outros aspectos no que concerne à preservação de sua própria segurança e das necessidades de seus cidadãos. O texto realça a importância de se diagnosticar adequadamente as fontes de ameaças a serem enfrentadas conjuntamente pelos países da América Latina, enfatiza o inevitável vínculo entre conceitos e políticas públicas na área de segurança e defesa e indica áreas merecedoras de atenção especial dos governos nos momentos de revisão de suas políticas de defesa e de segurança pública.

Agentes, estruturas e processos políticos em evolução: de interdependências e inseguranças
A ninguém escapa a recente aceleração do ritmo das transformações em cada sociedade e no contexto internacional. Os acontecimentos precipitam-se, a realidade evolui, antigas formas de ver o mundo tornam-se obsoletas. Este fenômeno decerto

guarda relação com a acumulação de conhecimento, com o maior acesso a informação e com os avanços tecnológicos hoje à disposição de ampla parcela da humanidade – mesmo em países cujos governos são autoritários e privam sua população de liberdades fundamentais.

Entre as conseqüências desse processo, há fenômenos cuja adequada compreensão pode facilitar o exame da realidade internacional na área de segurança e defesa. É certo, de início, que modelos rígidos de interpretação de antigos problemas enfrentados pelos seres humanos perdem sua utilidade cada vez mais rapidamente. Em parte, isso decorre do aprofundamento da interdependência entre as sociedades, que implica a permanente redefinição das relações de poder e de autoridade entre agentes políticos, inclusive através das fronteiras nacionais. Já não faz sentido, por exemplo, analisar a realidade internacional com base em modelos que se atêm exclusivamente aos estados nacionais, ainda que se admita serem eles os principais agentes nesta esfera. A ampliação da interdependência coloca em questão, permanentemente, a essência e a utilidade das estruturas ideacionais, normativas e institucionais que organizam a vida social em várias partes do mundo, bem como o modo como elas afetam os agentes, beneficiando alguns em detrimento de outros.

Justamente por estabelecerem, por assim dizer, as regras dos diversos jogos sociais, culturais, políticos e econômicos em que se engajam os agentes da vida internacional, essas estruturas interferem nos resultados das interações humanas e na própria constituição de identidades, condicionando a emergência de sociedades em que as populações têm acesso a graus variados de liberdade, de

¹ As opiniões expressas neste texto são de responsabilidade do autor e não necessariamente correspondem às posições do Ministério da Defesa do Brasil.

igualdade e de segurança. A ampliação do conhecimento acerca de modos de vida em outras partes do mundo, por sua vez, salienta o fato de que os grupos humanos lidam com o transcurso do tempo de diferentes formas, estabelecendo objetivos de curto, médio e longo prazo, cujo atingimento requer maiores ou menores sacrifícios imediatos das populações. O fato de alguns grupos organizados (com base em valores nacionais, religiosos, econômicos ou quaisquer outros) que se dedicam a projetos de longo prazo interagirem com grupos cuja lógica de atuação privilegia resultados imediatos insere novas tensões nas relações internacionais, uma vez que nem sempre os líderes estão preparados para, por assim dizer, enxergar o mundo do ângulo de seus adversários².

A acentuada interdependência das sociedades configura-se em diferentes dimensões, envolve agen-

2 Esse fenômeno pode ser observado quer na mútua interação de estados nacionais, que nas relações destes com outros agentes. Por exemplo, é notória a dificuldade dos responsáveis pela política externa dos EUA, sempre preocupados com as implicações eleitorais de suas decisões, em lidar com a perspectiva milenar que orienta a formulação das decisões do governo chinês em suas ações externas. Enquanto Pequim fala de uma relação com Taipei que chegará ao equilíbrio almejado em 50 ou 100 anos (vistos como breves períodos, quando se tem em mente uma história de 5.000 anos), Washington preocupa-se com relatórios trimestrais das firmas cotadas em bolsa, com déficits comerciais anuais, com eleições legislativas bienais e majoritárias quadriênais. Já no que concerne ao relacionamento com outros agentes, enquanto a Al-Qaeda caracteriza o 11 de setembro como parte de um processo conduzido por um grupo cujas ações visíveis se iniciaram com o assassinato de Sadat, Washington preocupa-se com a definição de novas estratégias de segurança nacional a cada 3 ou 4 anos, com a alocação de recursos para combater esta ameaça a cada exercício fiscal, com a permanente prestação de contas a uma sociedade amedrontada. A Al-Qaeda tem o transcurso do tempo a seu favor: pouco importa se sua próxima ação ocorrerá em um mês ou em 10 anos, a pressão psicológica permanece; Washington tem a obrigação de manter um estado de alerta antinatural e custoso em termos econômicos e políticos, dada a privação de certas liberdades civis.

tes diversos e perpetua-se com o auxílio de incentivos determinados por estruturas complexas, que, a um tempo, se distribuem em espaços geográficos dispersos, observando alcance global, e se enraízam na identidade dos agentes, influenciando-lhes a visão de mundo, a percepção de seus interesses, a determinação de suas intenções. Acontecimentos outrora restritos a pequenas comunidades, em geral ignorados por todos, não raro produzem imediata repercussão universal, em consequência da atuação da mídia, de organizações não-governamentais e da fluida evolução do que genericamente se denomina opinião pública internacional. Fossem outras as condições tecnológicas, não se poderia observar semelhante fenômeno, mas o mero acesso às modernas tecnologias de informação não explica, sozinho, sua concretização. Observam-se, com efeito, intensos fluxos de informação, de pessoas, de bens e serviços, de recursos financeiros... Observa-se, em suma, a internacionalização de processos políticos e de relações sociais³.

Em outras palavras, consolidam-se, em uma espécie de sociedade global, processos outrora restritos ao seio das sociedades nacionais, uma vez que os agentes empreendem relações tanto no âmbito local quanto na esfera internacional⁴. O local e o global se confundem e superpõem, redefinindo constantemente o espaço mundial. Nesse contexto, processos sociais evoluem permanentemente. Onuf, apoiado em Giddens, resume com precisão este processo: «*The co-constitution of peoples and societies is a continuous process. Rules are central to this process because they define agents in terms of structures, and structures in terms of agents, but never definitely*»⁵. Isso porque as estruturas, em especial as normativas, não apenas regulam as relações entre os agen-

3 Há autores que preferem o termo «transnacionalização», para realçar o fato de que tais processos não envolvem apenas estados nacionais e seus governos.

4 Boa síntese das diferentes interpretações do chamado processo de globalização pode ser encontrada em Held & McGrew (1999).

5 Ver Onuf (1994:7).

tes, estabelecendo formas distintas de percepção e de efetiva concretização de suas intenções; essas estruturas também permitem aos agentes constituir-se enquanto tais.

Ao participarem da definição dos agentes políticos, as estruturas normativas, em particular, interferem de modo decisivo na prática política de uma determinada sociedade. Nos termos inicialmente propostos por Lasswell e Kaplan, «*The purpose served by political practices are the power functions, the comparatively stable arrangements by which these are carried out constituting the power structures. The power process is the pattern of all the political activities carried on in a given period.*» Análises contemporâneas de política internacional envolvem, pois, o exame não apenas da natureza dos agentes ou da natureza das estruturas em que se fundamentam suas interações, mas também a dinâmica evolução de ambos e a forma como agentes e estruturas evoluem através do tempo.

Para dar conta dessa complexa relação entre agentes e estruturas, cuja principal característica reside na sua recíproca influência, os analistas vêm utilizando mais de um método de investigação científica. Nos termos de Hollis & Smith, não basta **explicar** a influência dos agentes sobre as estruturas em que se inserem, ou os constrangimentos que essas estruturas lhes impõem, dado que atuam em instituições cuja dinâmica em alguma medida lhes antecede no tempo; é preciso também **entender** o modo como os agentes percebem a realidade em que estão inseridos e o modo como eles se vêem nessa realidade.

Afinal, se é verdade que os agentes e estruturas se co-constituem, a sociedade internacional em que o mundo se transformou hoje em dia pode ser vista como uma complexa trama de redes que se entrelaçam e se influenciam mutuamente. Cada uma delas se caracteriza, todavia, por natureza e dinâmica peculiares. Os agentes que integram cada

rede possuem valores, interesses e intenções particulares, específicas, cujo sentido se define no contexto das estruturas em que se inserem. Sua motivação individual condiciona-se pelo que Olson caracterizaria como «estruturas de incentivos seletivos» próprias de cada rede, peculiares a cada processo social em que se engajam os agentes⁷. Assim, cada tipo de rede possui, regra geral, sua própria lógica e uma dinâmica que resulta das estruturas nela vigentes, das memórias que têm os agentes das normas a que se sujeitam e que os conformam, de sua percepção dos limites e possibilidades de ação no presente, de suas intenções (conservadoras, transgressoras, transformadoras) com relação ao futuro. A seguir, examinaremos como se estruturam e se influenciam mutuamente essas redes globais, bem como as implicações desse fenômeno para a definição das posturas estratégicas dos países hemisféricos com relação aos arranjos de segurança coletiva vigentes. Redes dinâmicas: espaços em construção nas relações internacionais contemporâneas.

O argumento preferido de historiadores que interpretam processos de longo curso, a exemplo da expansão de impérios e da dominação de povos, comumente aponta para a existência de um centro capaz de controlar os principais recursos de poder e, por meios diversos, impor sua vontade às áreas periféricas (os territórios dominados e os indivíduos que neles vivem). Explicações sobre como se relacionam centro e periferia constroem-se de diferentes maneiras. Visões tais como a marxista realçam o controle sobre uma das estruturas por meio das quais os povos se relacionam, a dos meios de produção no sistema capitalista. Autores como McNeill e Landes, em contraste, consideram o processo mais complexo e ressaltam aspectos civilizacionais que decorrem dos encontros entre povos com diferentes culturas, de modo que, embora se observem trocas nos dois sentidos, as culturas dominantes ao cabo assimilam as periféricas, cujos habitantes transformam seus modos de

6 Ver Lasswell & Kaplan (1950:175).

7 Ver Olson (1982, 2000).

vida tradicionais e absorvem normas, valores e instituições, com o fito de melhor se comunicarem com o centro e, assim, obterem maiores benefícios ao participar do império⁸.

Isso explicaria as sucessivas mudanças geográficas dos centros de maior influência na história da humanidade, em decorrência, presume-se de sua melhor adaptação a novas formas de organização social e de sua capacidade de implementar processos políticos e tecnológicos capazes de redefinir a posição relativa de poder de certos grupos humanos em relação a outros. Por exemplo, ao longo da Idade Média, a China e a península arábica concentravam recursos econômicos e políticos, articulados segundo complexas formas de organização social nas regiões em que se localizava o mais sofisticado capital humano da época. Por diferentes razões, sua capacidade de inovação não favoreceu a expansão de sua cultura, de modo que o «centro» gradualmente se transferiu para o norte da Itália e para a península ibérica, grosso modo, a partir da queda de Constantinopla.

Esses centros culturais, tecnológicos, econômicos e políticos rapidamente perderam relevância frente à ascensão de nações cujos governos melhor compreenderam o fulcro do sistema mercantilista, principalmente a Grã-Bretanha, os Países Baixos e a França. Nesses espaços, então já organizados na forma de estados nacionais, tiveram lugar as grandes revoluções do Ocidente, a francesa e a industrial, que redefiniram as condições de produção e a forma de organização política em favor do liberalismo e da democracia, alçando esses países à condição de «centro». Tudo isso ocorreu em um contexto marcado pela crescente organização das relações internacionais, com base em instituições que, nos últimos séculos, balizaram a solução de conflitos internacionais. Assim, o fato de esses valores se terem enraizado e estarem mais profundamente institucionalizados nos EUA do que em qualquer outra parte do mundo explicaria, em parte, a elevação

deste país à posição de potência hegemônica a partir do início do século XX⁹.

Em outras palavras, desse ângulo é possível observar a dinâmica transformação de espaços periféricos em centrais, decorrente de um conjunto de fatores, entre os quais merecem destaque, de um lado, o momento e o tipo de inserção dessas regiões e povos nas mais relevantes estruturas globais, e, de outro lado, as instituições e valores, os processos sociais e políticos que condicionam o comportamento dos povos e de seus governos. Elementos para se formular instigante análise desse fenômeno no campo das Relações Internacionais encontram-se em Strange¹⁰. Seu argumento sustenta que os governos devem privilegiar o controle das estruturas (de produção, de intermediação financeira, de segurança e de acesso a tecnologia), visto que o este poder é mais eficaz, ao longo do tempo, do que o «relacional»; em outras palavras, os governos cujo domínio sobre os outros se revelou mais eficaz no longo prazo fixaram-se no controle da estruturação de sistemas de dominação, visando a condicionar os resultados dos processos sociais, econômicos e políticos, em vez de procurar impor estruturas de incentivos (positivos e negativos) aos demais agentes, procedimento que encerra maiores custos no exercício da liderança.

Atualmente, essas estruturas organizam-se na forma de redes, cujos nódulos, dispersos geograficamente em todos os continentes, se articulam de modo a permitir o fluxo dos valores relevantes para os agentes que delas fazem parte. Embora dispersos, esses nódulos são pontos relativamente fixos, dado que sua estruturação requer investimentos. A intenção de amortizar os investimentos realizados compromete os agentes com esses espaços, mesmo que seja para realizar

9 Mandelbaun (2002) oferece excelente síntese desse tipo de reflexão, aproveitando o argumento de Fukuyama a respeito da prevalência do liberalismo como forma de organização dos sistemas produtivos mundo afora.

10 Ver Strange (1988).

8 Ver McNeill (1974) e Landes (1998).

ganhos marginais, ainda que decrescentes; além disso, investimentos assemelhados, que os economistas denominam *sunk costs*, dificultam a entrada de novos competidores nos mercados, tornando-os mais rentáveis para aqueles que nele já se fazem presentes. Esse dinâmico processo impõe desafios aos estados nacionais. Autores como Bobbit, por exemplo, argumentam que o período atual se marca por profunda transição: os estados que não entenderem as características necessárias a suas instituições e a natureza do comportamento que deles se espera no atual contexto internacional tenderão a perder influência sobre os processos políticos e a se tornar periféricos¹¹.

REDES QUE SE TRANSFORMAM E CONDICIONAM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

A existência de espaços articulados em função de investimentos fixos constitui, por assim dizer, ponto de partida. A aceleração da ocorrência de inovações tecnológicas, por sua vez, obriga à permanente atualização desses pontos nodais; por conseguinte, a depender dos custos relativos de se estabelecerem canais alternativos aos fluxos de valores, esses pontos fixos podem simplesmente ser gradualmente desativados, à proporção que os fluxos passem a trafegar, de forma confiável, por outros nódulos da rede¹².

11 Ver Bobbit (2003).

12 Há numerosos exemplos de cidades industriais, nas modernas economias ocidentais, em que as fábricas foram gradualmente desativadas, face ao contraste entre seus custos de produção (onde havia, entre outros fatores, sindicatos mais organizados e aguerridos, mercados imobiliários inflacionados, sistemas de serviços congestionados) e a possibilidade de se estabelecerem novas fábricas em outros lugares – não raro em países outrora marginais, recentemente incorporados às redes produtivas globais. Atualmente, menciona-se a migração de estruturas produtivas dos E.U.A. para o México, logo após a implantação da NAFTA, e deste país para mercados emergentes, especialmente a China.

Ademais, uma vez que o núcleo dos processos produtivos está hoje mais fortemente presente nos indivíduos do que nas máquinas, e que o chamado capital humano goza de mobilidade quase perfeita¹³, podem os governos, ao criar estruturas de incentivos favoráveis, atrair os melhores cérebros e, em prazo relativamente exíguo, redefinir seu espaço produtivo, beneficiando-se, inclusive, de investimentos realizados alhures. Afinal, a formação de seres humanos produtivos na economia da informação, marca dos dias atuais, requer educação continuada, em progressivos graus de sofisticação, por longos períodos. Em outros termos, políticas públicas inteligentes, destinadas a atrair capital humano constituem importante instrumento de transformação do espaço nacional e do tipo de inserção internacional de comunidades específicas, facultando-lhes aproveitar ao máximo o que Gerschenkron denominou «vantagens do atraso»¹⁴. Como resultado, observam-se sucessivas reconstruções dos espaços domésticos, cuja articulação com o ambiente internacional conduz à estruturação de dinâmicas redes, estruturadas em condições materiais, reguladas por normas próprias, conduzidas por valores peculiares. Os níveis de riqueza, o grau de desigualdade social e as condições de segurança dependerão, em larga medida, da competência dos governos para tornar suas sociedades atraentes a capitais, investimentos e indivíduos empreendedores, caracterizando-se como «centro» do mundo.

As redes que articulam as relações internacionais contemporâneas possuem naturezas distintas: há redes legais, estruturas construídas pelos governos, coordenadas por organizações internacionais e reguladas por tratados válidos do ponto de vista do Direito Internacional Público, cujo teor se encontra devidamente «internalizado» nos ordenamentos ju-

13 Seria perfeita se não houvesse custos em eventuais mudanças, já que, além dos transportes de haveres, da compra e venda de propriedades, os indivíduos se apegam aos lugares em que vivem.

14 Ver Gerschenkron, 1962.

rídicos dos Estados Parte. Por seu intermédio, os governos estabelecem ritmos e condições para a evolução de alguns dos fluxos mais relevantes no mundo contemporâneo. Nelas, definem-se, por exemplo, as normas que regulam o direito dos indivíduos de atravessar legalmente as fronteiras nacionais, as preferências comerciais que condicionam os fluxos de produtos, as normas que comandam os investimentos financeiros e, por conseguinte, a oferta de crédito em âmbito global. A implementação das estratégias empresariais produz outro tipo de rede. Para maximizar seus lucros, as firmas ampliam o volume de trocas internas segundo regras próprias, para-legais, à margem, mas sem opor-se às estruturas normativas e tributárias vigentes. Como resultado, registra-se forte crescimento do comércio intra-firmas, do qual nem sempre os governos têm ciência. Isso coloca em questão até mesmo o modo como se aferem os fluxos de riquezas no plano internacional: economistas começam a considerar excessiva a ênfase atribuída às trocas comerciais contabilizadas nos balanços de pagamento, advertindo para a necessidade de se mensurarem também os fluxos intra-firmas, sem os quais a estimativa do que se produz em cada economia pode revelar-se imprecisa. Nessas condições, questionam as análises de balanços de pagamentos e suas crises, que registram apenas parte das transferências de riquezas feitas entre as economias.

Essas redes para-legais surgem da interação de agentes privados, que almejam proteger suas empresas e ativos das intervenções dos governos, criando alternativas entre os ordenamentos nacionais a que preferirão submeter-se. Entretanto, uma vez criadas, elas redefinem as condições de alocação de recursos, de acesso a informações, de atendimento a necessidades e de geração de novas expectativas. Usualmente estruturadas em cadeias de comando e controle universais, essas redes conferem relativa autonomia a cada um de seus pólos, permitindo as adaptações de processos padronizados a contextos e saberes locais. É nesse ambiente que se constroem modelos de automóveis, *software*, computadores,

telefones celulares aptos a servirem, a um tempo, a escalas globais de produção e a demandas locais de especialização. Em decorrência da sofisticação aportada à produção industrial pela economia do conhecimento, surgem produtos complexos, com qualidades à primeira vista contraditórias, a um tempo globais e personalizados: aquilo que lhes é comum assegura o baixo custo de sua produção e, em alguns casos, sua conectividade; as necessidades idiossincráticas dos clientes são atendidas pela personalização da produção, via de regra em modelos *just in time* que emulam a fórmula de Dell, cujo sucesso já se estende à fabricação de automóveis, entre outros setores da economia.

Isso também ocorre em outras indústrias, tais como a da moda e a da alimentação, e no setor de serviços, especialmente em áreas tais como hotelaria, saúde e alimentação. Características semelhantes marcam também as redes de organizações não-governamentais (ONGs), cuja relevância no atual contexto internacional cresce continuamente e cujas atividades os governos e sociedades em que elas atuam ignoram largamente. Em países muito pobres, essas redes de ONGs controlam recursos superiores aos orçamentos nacionais; mundo afora, desenham e conduzem políticas públicas a mando dos governos. Tal como as empresas transnacionais, as ONGs nem sempre relatam, periódica e publicamente, as atividades que desenvolvem nas sociedades em que atuam.

Há, ainda, um terceiro tipo de rede, que interessa mais diretamente à discussão deste painel. Trata-se de um conjunto de atividades e processos que se desenvolvem não apenas à margem, mas contra as leis dos estados. São também redes estruturadas em nódulos relativamente fixos, por meio dos quais fluxos ilícitos trafegam, engendrando trocas de valores entre agentes, em geral através de fronteiras nacionais. Também nelas há normas de conduta e estruturas institucionalizadas de comando e controle sobre os fluxos de bens, serviços, informações e dinheiro. As atuais condições tecnológicas facilitam e reduzem os custos tanto de conectividade entre os agentes quanto do efetivo

tráfico de armas, drogas, animais, seres humanos e seus órgãos, ocasionalmente com a conivência de autoridades governamentais ou por meio de empresas que, estabelecidas legalmente, utilizam estruturas de comércio, turismo e intermediação financeira para realizar atividades criminosas.

Os três tipos de rede aqui discutidos mesclam-se. Elas não se estruturam necessariamente de forma autônoma, mas relacionam-se umas com as outras. Os vasos comunicantes que as vinculam tornam obscuras algumas atividades que, tal como aqui apresentadas, podem parecer discretas, auto-referenciadas. Na verdade, com alguma frequência, essas estruturas se enredam em uma mesma teia, que se estende em vários espaços, de modo a estabelecer pontos de atração e de difusão de informações e recursos, incentivos a que agentes participem de um ou de outro tipo de atividade e, em alguns casos, de mais de um simultaneamente. Pouco a pouco, emaranham-se os fios das redes, misturam-se os processos, confundem-se os agentes.

Isso dificulta a ação dos governos que querem combater ilícitos internacionais e crimes conexos, frequentemente associados a atividades extremamente lucrativas. Afinal, cedo ou tarde, as receitas dessas atividades incorporam-se às economias legais, beneficiando as elites que controlam as redes criminosas e —porque elas buscam legitimar-se e proteger-se das autoridades— contribuindo, indiretamente, para reduzir insatisfações políticas e pressões sociais da parcela da população marginalizada pelo desenvolvimento econômico e social em economias emergentes, em geral marcadas por fortes desigualdades.

Conhecer essas redes e o modo como elas se relacionam não é, pois, luxo ou diletantismo acadêmico¹⁵. Conhecê-las bem constitui imperiosa necessidade de preparação para a ação política. Atuar nessas diferentes redes é difícil porque não basta observar seu funcionamento, suas estruturas relevantes, seus agentes principais e o modo como eles interagem uns com os outros e com as estruturas que

os constroem. Em si, isso é tarefa complexa, dado que, ao interagirem, agentes e estruturas evoluem permanente e rapidamente, transformando uns aos outros. O que torna esse processo ainda mais difícil, contudo, é o fato de que essas redes se interpenetram; os processos desenvolvidos em uma delas não raro produzem conseqüências também nas outras.

ASPECTOS CULTURAIS, DEFINIÇÕES LEGAIS E A NECESSÁRIA ADAPTAÇÃO ÀS REDES MUNDIAIS

O entrelaçamento das redes que estruturam o atual contexto internacional realça a rápida obsolescência de modos de ver o mundo, bem como o anacronismo de certos arcabouços institucionais e normativos utilizados para regular processos políticos e dinâmicas sociais muito distintos dos que vigoravam quando da criação desses modos de pensar e do estabelecimento das normas e instituições vigentes. Observar o descompasso, no tempo, entre determinados comportamentos humanos e as normas que os tipificam não constitui novidade. De fato, é comum afirmar-se que a realidade precede as interpretações formuladas por seus intérpretes, bem como as normas estabelecidas para disciplinar os agentes. Entretanto, por um lado, a aceleração do ritmo das transformações na realidade internacional vem deixando atônitos seus intérpretes, obrigando-os a rever seus conceitos e a valer-se de vários sistemas teóricos para atribuir sentido aos acontecimentos aparentemente mais relevantes¹⁶.

15 A discussão sobre redes ganhou fôlego com a obra de Castells (1996) e vem se sofisticando crescentemente. O fenômeno das complexificação das trocas e do fortalecimento da capacidade dos indivíduos, bem como suas implicações para processos econômicos e políticos aparece, em outros termos, em Rosenau (1990, 1997), em Rosow et alii (1994) e em Czempiel & Rosenau (1998). Do ângulo da Geografia, vale a pena consultar Santos (1996).

16

Não por acaso, o campo das Relações Internacionais caracteriza-se por sucessivos debates teóricos e pela coexistência de sistemas conceituais que dão conta de parcelas isoladas da vida internacional.

Por outro lado, mundo afora, as instituições políticas já não respondem às demandas sociais com agilidade compatível com a velocidade de suas transformações, fato que as coloca, permanentemente, em xeque.

Conforme a cultura prevalecente em cada sociedade, observa-se maior ou menor capacidade de se lidar com a rapidez das transformações sociais, adaptando-se instituições e normas às novas necessidades da população. Culturas latinas, por exemplo, marcam-se pela influência de normas jurídicas que buscam tudo regular e prever. Essas sociedades observam maiores dificuldades no que concerne ao atendimento de necessidades coletivas, inclusive na área de segurança e defesa.

A conhecida reflexão de Berlin sobre os conceitos de liberdade positiva e negativa pode ser útil para se compreender a maior dificuldade enfrentada por alguns grupos humanos para adaptar-se, por assim dizer, a este novo ritmo de vida¹⁷. Nas sociedades em que prevalece a idéia de que os sistemas de normas devem conter em si as previsões de tudo o que é permitido aos agentes (liberdade positiva), observa-se a paradoxal necessidade de revisar permanentemente as normas, pois os indivíduos continuamente criam conceitos, campos de trabalho, relações produtivas, dinâmicas e conflitos, alguns dos quais simplesmente não se pode regular *ex-ante*¹⁸.

Some-se a isso o fato de que, nessas sociedades, a autoridade dos intelectuais e juristas se adquire sobretudo pelo conhecimento das regras do presente e de suas origens imediatas e remotas. A atenção dos principais agentes responsáveis por criar e interpretar as normas que regulam a vida social volta-se, portanto, para uma dimensão cristalizada e abstrata do presente

17 Ver Berlin, 1997 (1958).

18 Por exemplo, qualquer intelectual ou jurista que há 30 ou 40 anos defendesse a necessidade de normas para enfrentar crimes cibernéticos seria considerado uma espécie de alienado, a quem provavelmente se recomendaria mudar de carreira, quiçá iniciando a redação de romances de ficção científica.

(as normas e instituições vigentes) e para o passado (História do Direito e das instituições do Estado). Assim, as transformações da realidade propriamente dita só lhes reclamam reflexões específicas quando produzem problemas concretos – às vezes, quando tais problemas estão avançados e complexos demais para serem tratados apenas pela aplicação de normas; quando se faz necessário o emprego da força.

Em contraste, nas sociedades em que prevalece a noção de liberdade negativa, nas palavras de Berlin «*simply the area within which a man can act unobstructed by others*»¹⁹, observa-se maior adaptabilidade dos sistemas regulatórios às necessidades criadas pelos indivíduos – muitas das quais derivam de inovações nos campos da tecnologia, do trabalho, dos valores mais respeitados em cada sociedade.

Para além do modo como esses processos evoluem em diferentes sociedades, algo semelhante ocorre também na sociedade internacional, já que o aprofundamento da interdependência realça, na agenda internacional, a influência de elementos normativos, não somente devido à maior difusão do conhecimento sobre as alternativas de organização de processos políticos, econômicos e sociais, mas, principalmente, por causa do simples fato de que os destinos de diferentes populações estão mais estreitamente vinculados.

Como resultado, os conceitos utilizados para definir processos políticos, os valores embutidos nas instituições e normas internacionais, as idéias prevalentes na agenda internacional, tudo isso passa a ser objeto de atenção e de disputa entre agentes públicos e privados na dinâmica evolução das relações internacionais contemporâneas. Alguns interpretam esse processo como «guerras entre civilizações»; outros enxergam nele apenas disputas ideológicas; ao cabo, ninguém duvida de que se trata de confrontos entre visões de mundo divergentes: cada grupo procura, com diferentes instrumen-

19 Idem, p.: 393.

tos, moldar a realidade em função de seus valores e interesses. Entre esses instrumentos, figura a construção intelectual da realidade e sua reprodução, tanto em discursos científicos quanto em posições políticas. A seguir, será discutida a relação entre a formação do conceito de segurança, a evolução dos acontecimentos nessa área e as alternativas políticas dos governos.

SEGURANÇA PÚBLICA E SEGURANÇA NACIONAL: DOS CONCEITOS ÀS POLÍTICAS

Definir significa, etimologicamente, impor limites. Quando se trata de definir conceitos para fazer referência a um dado conjunto de fenômenos da realidade social, efetua-se complexa operação mental, que se legitima em um ambiente social e produz implicações políticas. Por exemplo, distinguir, nas leis de um país, segurança pública de segurança nacional implica listar as responsabilidades e indicar as funções que cabem, de um lado, à polícia; de outro, às Forças Armadas. Parte-se do abstrato para o concreto; dos conceitos elaborados por pensadores, juristas e parlamentares para, por meio de processos políticos, estabelecer elencos de competências de corporações e agências burocráticas. Isso implica estabelecer, também, como serão alocados os recursos públicos destinados a cada objetivo da comunidade.

Em sua didática introdução à economia política internacional, Strange presume que cada sociedade persegue pelo menos três objetivos coletivos: *igualdade*, via políticas de redistribuição de renda; *liberdade*, via regras que estimulem competição econômica e geração de riqueza; e *segurança*, via destinação de recursos a forças policiais e/ou militares. Cada sociedade opta por enfatizar um ou outro objetivo, mas algum grau de liberdade, de igualdade e de segurança é sempre perseguido pelos grupos humanos organizados politicamente²⁰.

Este texto concentra-se no exame de problemas atinentes à identificação de ameaças e à definição

de competências relativas à consecução dos objetivos sociais vinculados às necessidades de segurança dos países da região.

Estabelecidos os conceitos, cabe aos governos operacionalizá-los, traduzindo em ações concretas as concepções lingüísticas, teóricas ou legais, bem como as intenções de um grupo social com relação a tais fenômenos. Por razões óbvias, deve-se redobrar o cuidado nos casos em que essas ações impliquem a possibilidade do uso da força armada. Afinal, os efeitos da utilização de conceitos equivocados por governantes podem ser imediatos e, quando se trata de segurança e defesa, dramáticos.

É preciso, então, valer-se de conceitos para organizar a realidade. A realidade em que vivemos apresenta-se em uma espécie de *continuum*: os eventos não surgem de forma organizada, inteligível, como em um romance. As definições dos fenômenos resultam de esforços intelectuais coletivos, de interpretações da realidade propriamente dita. Neste *continuum* não há apenas fatos, elementos materiais, mas também diversas percepções que se constroem desses fatos²¹. Essa construção depende, em alguma medida, das categorias de pensamento que tornam inteligível o espectro de eventos em que se materializa a realidade. Nesse processo de permanente reconstrução intelectual da realidade, analistas e agentes políticos podem equivocar-se ao tratar os eventos a partir de sistemas conceituais rígidos, impróprios para interpretar um mundo em dinâmica evolução²².

21 Quando se quer destacar, nessa realidade, a dimensão de segurança, logo se percebe a inevitabilidade de se lidar com uma condição subjetiva, já que, em parte, o conceito se refere a elementos intangíveis, a preferências atribuídas aos agentes cujo comportamento o analista quer compreender ou explicar.

22 Kuhn (1970) e Popper (1958, 1969), por exemplo, argumentam que o conhecimento se constrói socialmente, por meio de consensos estabelecidos entre os especialistas de áreas do saber, indicando, ainda, sua condição provisória (isto é, um argumento passível de ser falsificado). Essa visão se coaduna também com a obra de pensadores como Peirce (1957) e Lakatos e Musgrave (1970).

20 Ver Strange, 1988.

De outro lado, em certo sentido, a idéia é a alma das coisas: definindo-as, as idéias podem associar às coisas valores e interesses, condicionando a percepção dos agentes²³.

Raramente, contudo, agentes políticos refletem sobre o processo que lhes faculta construir idéias sobre as coisas do mundo – reflexão que se propõe neste artigo. Todos sabem, intuitivamente, que ele se dá por meio da linguagem, cuja estrutura lhes permite produzir e compartilhar reflexões. Pela mesma razão, apenas se pode transmitir a outros seres humanos as idéias que se tem das coisas, com vistas a, responsavelmente, dotar ações de propósito, a um tempo construindo (e compartilhando) um mesmo significado para os atos que se quer empreender e concertando esforços para alcançar objetivos comuns. Os conceitos com base nos quais se formulam políticas de segurança e defesa não fogem a essa regra; são também construções lingüísticas que adquirem significado na medida em que, intersubjetivamente, analistas e agentes políticos, por consenso tácito ou explícito, aceitem utilizá-los em suas interações para fazer referência aos mesmos conjuntos de fenômenos presentes na realidade propriamente dita.

A reflexão sobre a relação entre conceitos e ações políticas é complexa por várias razões, entre as quais a de mesclar processos que ocorrem em contextos distintos. De fato, os debates entre os intelectuais que se ocupam da definição desses conceitos caracterizam-se por ocorrências que culminam com o estabelecimento de consensos sobre a realidade²⁴.

23 Fazer com que os outros percebam a realidade de uma maneira que nos interessa é também uma forma de influenciar-lhes o comportamento; é também o resultado de uma relação de poder. A preocupação com o poder das idéias não é nova no campo da política internacional; faz-se presente já em Tucídides (2002), na opinião dos atenienses sobre como seriam vistos por outras cidades caso não subjugassem os mélios, e em Carr (1964). Mais recentemente, Goldstein e Keohane (1993) e Nye (1990, 2002), discutem esse processo, para não mencionar as propostas construtivistas expressas por autores como Onuf (1989) e Wendt (1999).

São esses consensos que informarão a definição dos termos utilizados pelos agentes políticos na definição das regras do jogo, na determinação do tipo de responsabilidade que se atribuirá a cada agência burocrática, condicionando-lhes a alocação de recursos e a cobrança de resultados.

Em outras palavras, o mundo das idéias influencia diretamente o mundo dos processos políticos mais palpáveis²⁵. No contexto em que agentes políticos interagem uns com os outros, mais especificamente, não se observa a busca de construção de teorias que dêem conta da realidade; há, isto sim, a necessidade de se estabelecerem arcabouços normativos que regulem diferentes dimensões da vida real, construindo estruturas de incentivos que permitam promover a convergência das energias da sociedade em um determinado sentido. Nessa «definição das regras do jogo», vencem os que definem em seu favor as estruturas normativas cujos termos se negociam ou, conforme o contexto, em larga medida se impõem²⁶. Afinal, a operacionalização de conceitos traduz em ações de governo os objetivos que, em abstrato, se atribuem à sociedade²⁷.

Nenhum desses agentes crê que as definições produzidas, mesmo em debates acadêmicos, sejam neutras. Desde o princípio, todos têm claro que as normas estabelecem estruturas de incentivos positivos e negativos ao comportamento dos indivíduos; desde o princípio, está claro que os benefícios da

24 Antes disso, cabe identificar fenômenos relevantes; imaginar associações entre eles; validar empiricamente hipóteses previamente concebidas para interpretar a realidade; publicar textos; e, tema relevante para este seminário, atribuir conteúdos semânticos específicos a termos que, aos poucos, se fazem mais presentes nos textos e diálogos, até se fixarem como o resultado de uma espécie de acordo mínimo, imperfeito e provisório, mas imprescindível à produção de reflexões cada vez mais abstratas, na esperança de se produzir conhecimento confiável sobre a realidade em apreço. A respeito da provisoriidade do conhecimento científico veja-se, além de Popper (1958, 1969) e Peirce (1957), Stinchcombe (1968) e Elster (1994).

ordem vigente distribuem-se desigualmente. Não obstante, todos concordam que, em alguma medida, ações são empreendidas em função do modo como os agentes concebem sua própria identidade e definem seus objetivos no contexto em que estão inseridos. Nesse sentido, as definições construídas por intelectuais influenciam, até certo ponto, o modo como os agentes políticos identificam seus objetivos e concretizam suas ações. Em outras palavras, uma vez aceitas pelos agentes, as idéias se tornam poderosas, donde a permanente preocupação dos indivíduos, nas estratégias políticas e militares, com a conquista de corações e mentes alheias.

Cedo ou tarde, os enunciados que definem normas de comportamento, usualmente positivadas

em lei, incorporam esses conceitos. E as normas só têm eficácia quando são internalizadas pelos agentes sociais. Refletir sobre virtudes e fraquezas dos instrumentos de cooperação em matéria de segurança e defesa na região presume, então, o exame do modo como se operacionalizam, em diferentes contextos, conceitos tais como o de segurança nacional e segurança pública. Afinal, parte dos desafios ora enfrentados pelos governos do Hemisfério tem que ver com os recentes desenvolvimentos conceituais relativos a segurança. Cabe definir não só as alternativas de atuação conjunta frente a novas ameaças, mas também o que se entende pelo que a Declaração sobre Segurança nas Américas, de outubro de 2003, define como sendo uma «arquitetura flexível de segurança».

25 A sociedade americana e seu sistema político favorecem a observação deste fenômeno de maneira mais clara, dada a fluida circulação de indivíduos em diferentes corporações, a fim de cumprir, em diferentes momentos, missões distintas. O instituto que vulgarmente se denomina «*revolving door*» constitui uma prática por meio da qual certos indivíduos ora trabalham em agências do Executivo, como funcionários públicos, ora prestam consultoria a empresas, ora «fazem *lobby*» junto a parlamentares, ora produzem textos, criam conceitos e teorias em universidades ou «*think-tanks*», transformando-se em veículos de circulação de idéias em ambientes cujas culturas são menos corporativas do que se as que prevalecem em outras partes do mundo. Não se está aqui defendendo que este deva ser um modelo adotado nos países da região; trata-se apenas de se apontar um exemplo do modo como as estruturas institucionais, normativas e axiomáticas (os valores que definem as práticas de comportamento) em uma determinada sociedade condicionam um tipo peculiar de interlocução entre diferentes agentes políticos e sociais. Isso é compatível com a prevalência da noção de «liberdade negativa», nos termos de Berlin, que se discute acima. Nas sociedades cujos processos são presididos por uma cultura de «liberdade positiva», as carreiras dos indivíduos, as responsabilidades e funções das agências burocráticas tendem a apresentar maior grau de rigidez. Deixo ao leitor a reflexão sobre as implicações desses diferentes tipos de estruturas para enfrentar a realidade em dinâmica evolução.

26 No que concerne à influência de estruturas normativas e axiomáticas sobre o comportamento dos agentes veja-se, para argumentações teóricas, Onuf (1988) e Wendt (1999); argumentos mais empíricos, referentes à segurança nacional, aparecem em Katzenstein (1996); são mais comuns, porém, em análises de economia política, Ruggie (1998), Olson (1982, 2000) e Baumol (2002). Entre os exemplos mais conhecidos de criação, por assim dizer, assimétrica, de estruturas normativas a agentes no plano internacional, destacam-se a emergência do sistema de Bretton Woods (o argumento final de White no debate com Lord Keynes foi, como se sabe, o de que os E.U.A. «pagariam a conta») e as regras do jogo atualmente vigentes para o comércio internacional, definidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Isso não implica dizer que não se deva estabelecer normas para estruturar a vida internacional, sobretudo quando se discute o tema a partir do ponto de vista de países com escassos recursos de poder, para os quais qualquer arcabouço normativo e institucional é melhor do que sua ausência. Afinal, no mínimo, essas estruturas elevam os custos de ações belicosas das grandes potências; no máximo, tornam a ordem mais justa.

27 Isso também vale para agentes privados em contextos distintos, mais limitados, que se baseiam em conhecimentos de ciências tais como a administração e a economia para tomar suas decisões.

CONCEITOS DE SEGURANÇA: IMPLICAÇÕES PARA SUA OPERACIONALIZAÇÃO

Entre as dificuldades observadas na operacionalização do conceito de segurança, destaca-se sua natureza (parcial, mas necessariamente) subjetiva. A maioria das discussões sobre conceitos de segurança define o termo em função de um conjunto de sentimentos, isto é, uma condição psicológica, fruto de percepções; um estado no qual o agente se vê livre de ameaças. Implicitamente, em suas diretrizes, a Política de Defesa Nacional do Brasil (PDN) vale-se dessa concepção subjetiva de segurança, implicitamente em sua primeira edição e, na de 2005, explicitamente: «Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais»²⁸. Também o conceito de segurança da Organização das Nações Unidas destaca a «condição pela qual os Estados consideram que não há perigo de ataque militar, pressão política ou coerção econômica, de modo que estejam aptos a perseguirem livremente os seus próprios desenvolvimento e progresso»²⁹.

A preocupação com o aspecto subjetivo do conceito aparece, igualmente, em definições dicionarizadas, quer em livros técnicos: «*Security is therefore a state of mind in which an individual, whether the highest political leader of the land or the average citizen feels safe from the harm by others*»; quer em dicionários comuns: «Segurança: (1) ação ou efeito de tornar seguro; (...) estado, condição ou caráter daquilo que é firme, seguro, inabalável, ou daquele com quem se pode contar ou em quem se pode confiar inteiramente; (5) situação em que não há nada a temer; a tranqüilidade que dela resulta»³⁰.

28 A Escola Superior de Guerra define assim: «Segurança é o sentimento de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza» (ESG,2004:151).

29 Ver Quintão (2002:25).

30 Ver, respectivamente, Oxford (1993:820) e Houaiss (2001:2536).

Definições como essas não se operacionalizam sem problemas, a começar pelo fato de que os agentes podem não se dar conta de ameaças existentes ou, em contraste, identificar ameaças onde elas não existem³¹. Nos dois casos, apenas por coincidência obterão êxito na tentativa de alcançar a sensação de segurança almejada. O conceito de dilema de segurança, às vezes empregado de forma confusa, ao distinguir capacidades «ofensivas» e «defensivas», ilustra a dificuldade de se reconhecer ameaças e agressividade nas intenções alheias, em especial porque insere no trato da relação entre os agentes o aspecto temporal. Afinal, armas usadas para a defesa podem servir ao ataque, e nada garante que o amigo de hoje não será o inimigo de amanhã³².

Por essa razão, de resto, Realistas de ontem e de hoje consideram inócuas as justificativas de que o Estado se arma apenas para defender-se. Por si só, a dinâmica resultante do desejo primeiro de sobrevivência do Estado e do fato de que só existem relações de poder no contexto internacional produz permanentes redistribuições de recursos de poder entre as unidades, alterando suas posições relativas, e lhes impõe a obrigação de alocar recursos prioritariamente na área da defesa nacional. Na literatura corrente, distingue-se o Realismo «ofensivo», que atribui aos estados a intenção incessante de maximizar seu poder em relação aos demais, do Realismo «defensivo», que associa aos estados apenas o desejo de preservar o *statu quo*³³.

O fato é que, se as interpretações dos acadêmicos podem variar conforme o discurso teórico utiliza-

31 Em outras palavras, aspectos cognitivos desempenham papel relevante na percepção da realidade, como nos ensinam Jervis (1976, 1989) e Vertzberger (1990). Em situações de crise, o estresse influencia fortemente a capacidade individual de apreensão e processamento de informações; em situações rotineiras, os procedimentos padronizados reduzem-lhe a capacidade crítica – Allison e Zelikow (1999).

32 A rigor, transfere-se para os governos a dificuldade de se analisar o problema da intencionalidade, de difícil operacionalização mesmo quando se tem em mente o comportamento de indivíduos. Luzes sobre este assunto podem ser encontradas em Anscombe, G. M. 1957.

do, os operadores da política precisam tomar decisões com base em sua percepção da realidade, a qual é sempre imperfeita; ademais, não raro, essa percepção se deixa influenciar por visões de mundo arraigadas e por interesses políticos circunstanciais. Semelhante parcialidade também se coloca para os analistas, embora não da mesma maneira. Por exemplo, analistas consideram a atual guerra no Iraque resultado do erro de se atribuir importância a um problema menor, do exagero de se julgar o governo de Saddam Hussein uma ameaça para os E.U.A., fato evidenciado pela ausência de armas de destruição em massa no Iraque. Para outros analistas, a guerra consistiu na implementação de uma decisão prévia, que visaria a beneficiar o complexo industrial-militar dos Estados Unidos, a assegurar o acesso de suas companhias petrolíferas a recursos energéticos e a reposicionar as tropas americanas na região – dada a decisão de retirá-las da Arábia Saudita.

Ao cabo, a comunidade acadêmica ainda não chegou a um consenso sobre as reais motivações dos EUA no Iraque. Há bons argumentos e evidências de interesses a suportar uma e outra interpretação. Aos políticos americanos, contudo, cabia tomar a decisão de ir adiante – ou não! – à luz das informações disponíveis e de sua percepção das implicações desta decisão para a segurança do povo americano. Como observa Halevy, a inteligência disponível nunca é suficiente para subsidiar inteiramente o processo decisório, mas é

preciso chegar-se a um consenso que fundamente a decisão dos operadores das políticas externa e de defesa. Face à carência de informações, cabe interpretar os dados concretos em seu contexto, o que requer julgamento sobre as intenções de outros governantes e suas ações no passado³⁴. A propósito, entre os erros cometidos pelo Governo americano com relação ao Iraque, sobressai a ausência de um relacionamento diplomático, desde o fim da primeira Guerra do Golfo, que permitisse conhecer mais profundamente as condições locais, produzindo interpretações que informassem adequadamente os dados brutos de inteligência. Não possuir embaixada no Iraque muito contribuiu para erodir a capacidade dos EUA de interpretar o comportamento, as intenções e os recursos de Saddam Hussein.

Observam-se outras dificuldades nas definições de segurança, em especial quando se pensa na segurança dos estados nacionais, tais como a presunção de que os agentes buscam segurança para realizar um determinado potencial ou sua conceituação em termos negativos, por meio de referência a situações não-existentes. Isso não chega a ser novidade no campo das Relações Internacionais, como ilustra o conceito de «anarquia»³⁵. Há, claro, um problema lógico na operacionalização desses conceitos. A impossibilidade de se demonstrar a «não-existência de algo» predispõe o agente a conceber o oposto: no caso em tela, não sendo possível observar a ausência de ameaças, os governos preparam-se para se defender de tudo o que possa colocar em risco sua existência, no presente ou no futuro³⁶.

Em outras palavras, a definição das condições de segurança encerra um conjunto de problemas a fundamentar-se, implicitamente, em premissas a respeito dos agentes cuja segurança está em jogo, das ameaças que lhes impõem riscos, de relações de causalidade entre mudanças na disposição de recursos materiais de poder externos aos agentes e sua condição psicoló-

33 Os exemplos abundam. Entre os mais conhecidos, o de que, mesmo quando comunicam deliberadamente a outros agressões iminentes, os governos podem ter seus discursos mal interpretados (tidos como mensagens para o público interno: Sadat, com relação ao Sinai, na percepção da *Mossad*); em outros casos, vêem-se em movimentos de tropas exercícios militares (Saddam Hussein em relação ao Kuwait, na percepção da *CIA*, na Primeira Guerra do Golfo). Para os argumentos centrais do realismo estrutural e ofensivo, veja-se Waltz (1979) e Mearsheimer (2001); para uma boa crítica que os coteja com uma perspectiva sociológica, veja-se, entre outros, Buzan (1993).

34 Ver Halevy (2004).

35 Boas críticas ao conceito de anarquia estão em Milner (1992), Onuf (1998) e Wendt (1999).

gica – por definição intangível. Afinal trata-se de preservar a segurança de quem? Em um contexto marcado por redes que se entrelaçam, marcado pela mútua influência de estruturas legais, para-legais e ilegais em que atuam os agentes internacionais, avulta a importância de se definir precisamente as responsabilidades que caberão às Forças Armadas e às forças policiais, seus respectivos orçamentos, e o tipo de cooperação internacional necessário para enfrentar as ameaças que não se pode tratar unilateralmente.

Garantir a segurança do estado nacional implica, na definição minimalista de Weber, pelo menos a de seu território, de sua população e das instituições que legitimam o uso da força pelo governo nele constituído. A definição de segurança utilizada pelo governo da República da Colômbia, por exemplo, operacionaliza ações a partir dessa perspectiva: «*Security is not regarded primarily as the security of the State, nor as the security of the citizen without the assistance of the State. Rather it is the protection of the citizen and democracy by the State with the solidarity and co-operation of the whole society*»³⁷. É útil lembrar que, embora as ações destinadas a promover a segurança do Estado tenham lugar no presente, a memória de ameaças e sofrimentos pretéritos em parte condiciona a agenda, também influenciada pelas expectativas acerca das ameaças do porvir.

Como resultado, observam-se conceitos de segurança de dois tipos principais: uns definem segurança de forma abrangente e superficial; outros especificamente demais, em função de todas as ameaças que se possam identificar a um estado nacional em um dado momento. No primeiro caso,

distintas percepções sobre as condições de segurança em que se encontram os estados nacionais constroem a implementação, por cada um, de ações concretas³⁸, destinadas a produzir essa condição de segurança. No segundo caso, tendência mais observada na operacionalização de conceitos (em geral denominados «estratégicos») de defesa nacional, procura-se antecipar a emergência de ameaças à segurança do Estado. Observe-se, a propósito, que o tratamento dado ao assunto pela Declaração sobre Segurança nas Américas é excessivamente abrangente e superficial, defeito comum a documentos diplomáticos redigidos com o objetivo de conciliar posições divergentes dos governos³⁹. Em geral, contudo, no que concerne a cada estado nacional, suas políticas

38 Às quais usualmente se faz referência como sendo ações de defesa nacional.

39 Textualmente, em sua parte II diz a Declaração sobre Segurança nas Américas, Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 28 de outubro de 2003: e) «Em nosso Hemisfério, em nossa condição de Estados democráticos comprometidos com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Carta da OEA, reafirmamos que o fundamento e razão de ser da segurança são a proteção da pessoa humana. A segurança do Estado e a segurança das pessoas reforçam-se mutuamente. A segurança é fortalecida quando aprofundamos sua dimensão humana. As condições de segurança humana melhoram mediante o pleno respeito da dignidade, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das pessoas, bem como mediante a promoção do desenvolvimento econômico e social, a inclusão social e a educação e o combate à pobreza, às enfermidades e à fome. (...) i) As ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza diversa e alcance multidimensional e o conceito e as abordagens tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não-tradicionais que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais». E «j) As ameaças tradicionais à segurança e seus mecanismos para enfrentá-las continuam sendo importantes e podem ser de natureza diversa das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança e aos mecanismos de cooperação para enfrentá-los.» No plano do discurso, está tudo muito bem, e pode-se considerar um progresso a preocupação com a segurança dos

36 Mais uma vez, prevalece o dilema de segurança: reafirma-se a premissa de que, no contexto internacional, só há relações de poder e se atribui, *a priori*, má-fé aos demais agentes do sistema; ganha relevo, ademais, a possibilidade de que se observe uma profecia que se auto-realiza, na medida em que se fortalecem as concepções de defesa nacional fundamentadas na necessidade de cada agente velar por sua própria segurança.

37 *Republic of Colombia, Presidency of the Republic: Democratic Security and Defence Policy*: 13.

de defesa partem da identificação de um conjunto de ameaças⁴⁰ tão específico que, por sua extensão e peculiaridades, são aplicáveis exclusivamente em momentos determinados da história dos estados que as formulam⁴¹.

Ademais, esses conceitos servem a orientar ações destinadas a preservar a segurança dos estados nacionais no sentido tradicional do termo, isto é, no que concerne à proteção de seu território,

estados e dos indivíduos. Quando se trata de definir como operacionalizar essas intenções e estabelecer mecanismos de cooperação entre forças armadas e forças policiais, todavia, a «multidimensionalidade» dos conceitos, a diversidade dos agentes envolvidos e a rigidez dos mecanismos de cooperação existentes dificultam a construção de políticas complementares.

40 E nisso reside outra dificuldade operacional nesse campo: embora usualmente concebidas como políticas de Estado, feitas para preservar seus interesses permanentes, as diretrizes para as ações de defesa nacional definem-se por governos que possuem agendas próprias. Conforme as circunstâncias políticas, o conceito fixado em lei será mais abrangente (incluindo dimensões como segurança ambiental, alimentar, cibernética e direitos humanos fundamentais) ou mais limitado, adstrito às ameaças militares ao território do estado nacional. Em democracias, afinal, agendas políticas evoluem constantemente; não é possível antecipar o tipo de preocupação que prevalecerá entre os agentes políticos com muita antecedência. Isso não implica dizer que conceitos mais restritos de segurança sejam «menos democráticos» do que conceitos mais abrangentes; apenas sublinha o fato de que essas definições se fazem, em maior ou menor grau, influenciadas por circunstâncias políticas. Uma vez positivadas na lei, contudo, constroem estruturalmente o curso das ações destinadas a preservar a segurança e a promover a defesa nacional.

41 Em geral, os conceitos utilizados nas políticas de defesa nacional partem de análise do enquadramento internacional do Estado, identificam-lhe os objetivos permanentes (nem sempre de forma exaustiva ou explícita), definem as circunstâncias estratégicas e os objetivos da política de defesa para, então, estabelecer orientações e diretrizes para a defesa nacional. A política de defesa nacional de Portugal constitui exemplo detalhado desse tipo de definição: veja-se a Resolução do Conselho de Ministros número 9/94.

cidadãos e instituições contra ameaças externas, cuja origem na maior parte das vezes se associa a outros estados nacionais. Não se trata, pois, de segurança pública, ofício das polícias, a quem se destina a responsabilidade de combater ameaças internas.

Os conceitos aplicados a ações de segurança pública deixam isso claro. No Brasil, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça cuidou de explicitar o conceito de segurança pública com que os governos federal, estadual e municipal trabalham⁴². Note-se que definições de segurança pública também envolvem aspectos subjetivos e implicam dificuldades tais como as que respeitam à operacionalização de políticas públicas de defesa nacional. Nos dois casos, trata-se de destinar esforços a reduzir o risco de que se instaure um ambiente em que impere a violência. No Brasil, isso não traz novos problemas para os órgãos responsáveis pela segurança pública, mas, no caso das agências responsáveis por formular e implementar a política de defesa nacional, a ambigüidade conceitual pode gerar dilemas operacionais.

42 «A SEGURANÇA PÚBLICA é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei» Ver http://www.mj.gov.br/senasp/senasp/inst_conceitos.htm (página visitada no dia 05/01/2005). Para não deixar margem a dúvidas, completa o Ministério da Justiça: «Na falta de uma definição expressa e inequívoca da expressão SEGURANÇA PÚBLICA, é possível aduzir, do texto constitucional, que ela seja uma condição, ou estado, que incumbe ao Estado o dever de assegurar à Nação, através do provimento de serviços prestados pelos órgãos referidos ao final do caput do art. 144. Advém também daquele artigo do texto constitucional que o «provimento da segurança pública», por definição semântica da expressão «segurança», bem como pela referência aos órgãos de execução citados, implique em [*sic*] assegurar um estado de coisas em que a Nação esteja protegida da vitimização pelo crime e pela violência, sinistros, acidentes e desastres.»

Por isso mesmo, cabe ter presente a dificuldade de se distinguir claramente políticas de defesa e de segurança pública, visto que, embora ambas se destinem a proporcionar às populações uma sensação de segurança, cada uma delas é responsabilidade de agências burocráticas distintas, vinculadas a processos políticos e sociais específicos, bem como a distintas estruturas de articulação e cooperação internacional no Hemisfério. O tema ganha relevo, obviamente, quando se tem presente a discussão sobre a interpenetração das diferentes redes em que se articulam as relações internacionais contemporâneas e o modo como elas influenciam processos políticos nacionais.

No Brasil e alhures, com freqüência se confunde a política de defesa com políticas de promoção da segurança pública. Nessas condições, cabe lembrar pelo menos três características comuns aos conceitos de segurança: (1) trata-se de uma condição, de uma propriedade definida subjetivamente; (2) essa condição é função não apenas da subjetividade de quem a define (por assim dizer, de sua imaginação), mas também de sua percepção das condições externas, no que concerne tanto a aspectos materiais quanto a outros agentes e suas intenções; e (3) nenhum conceito é neutro: sua definição produz implicações operacionais que influenciam processos políticos em cada país e na região. Assim, é crucial ter clareza quanto aos conceitos utilizados para tratar do tema e à dinâmica evolução das relações internacionais contemporâneas no continente, tanto para examinar os instrumentos de cooperação existentes quanto para definir políticas de segurança nacional e, nelas, a articulação que se quer realizar com outros governos.

CONCLUSÕES PRELIMINARES E ELEMENTOS PARA CONTINUAR O DEBATE

Este texto integra um painel inicial em um seminário destinado a recolher aportes internacionais para discutir políticas de defesa na América Latina. A maioria dos participantes possui experiência administrativa bastante superior à

minha e conhece as minúcias dos textos legais em mais detalhe, de modo que, a esse respeito, eu teria pouco a acrescentar. Procurei então, com vistas a contribuir para o debate da melhor maneira possível, apresentar-lhes os temas e discussões relativos a segurança e defesa de que se ocupam os acadêmicos, cujos aportes seguramente poderiam ser mais bem aproveitados nesta região do globo.

Nessas condições, procurou-se apresentar, em toda a sua complexidade, a discussão sobre agentes e estruturas nas teorias das Relações Internacionais. Analisou-se a formação de redes transnacionais e as implicações de sua interpenetração. Examinaram-se conceitos de segurança e sua influência sobre agentes, estruturas e processos políticos, chamando a atenção para a pertinência de se distinguir, na legislação pertinente, segurança nacional de segurança pública, atribuindo-se as funções pertinentes às Forças Armadas e à polícia. Realçou-se a necessidade de se compreender a rapidez das transformações nas relações internacionais contemporâneas e o risco de as instituições não se adaptarem com a rapidez necessária ao contexto internacional, provendo aos cidadãos maior grau de segurança sem lhes privar de satisfatório grau de liberdade e de um ambiente que contribua para a redução das desigualdades sociais.

Insistiu-se sobre a importância de os agentes políticos terem clareza sobre os diferentes tipos de redes, suas interações e os fluxos que as vinculam. É certo que não há alternativa para enfrentar importantes problemas de segurança da região sem estruturas institucionais e normativas que favoreçam a cooperação entre os governos, especialmente no que concerne ao combate a algumas das chamadas novas ameaças, tais como os ilícitos transnacionais de toda ordem (tráfico de drogas, armas, seres humanos, órgãos, animais e plantas, lavagem de dinheiro...). Isso, de resto, contribui para ampliar a estabilidade na região e consiste em um claro espaço de convergência de interesses entre os países hemisféricos, inclusive os EUA. Por outro lado, tudo indica que acordos muito rígidos ou defini-

dos em termos inadequados ao tratamento dos processos ora mais relevantes, como o TIAR, merecem avaliação profunda, talvez conducente a revisão substantiva. Ao cabo, este artigo não oferece respostas às perguntas levantadas, mas fornece elementos conceituais e analíticos que favorecem um exame articulado das políticas públicas na área de segurança e defesa na região. Trata-se, enfim, de um provocativo convite ao diálogo e à reflexão, como convém a um painel que inicia seminário tão importante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allison, G. & Zelikow, P. 1999. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second Edition. New York: Longman.

Baumol, W. 2002. *The Free-Market Innovation Machine*. Princeton Univ. Press, Princeton.

Berlin, I. 1997 (1958). Two concepts of Liberty. In Goodwin, R. & Pettit, P. *Contemporary Political Philosophy*. Oxford, Blackwell Publishers.

Bobbitt, P. 2003. *The Shield of Achilles. War, Peace and the Course of History*. New York, Alfred Knopf.

Bull., H. 2002. *A Sociedade Anárquica*. Imprensa Oficial do Estado, Editora UnB e IPRI, São Paulo.

Buzan, B. (1993). «From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school». In *International Organization* 47,3.

Carr, Edward H. (1964) *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. New York, Harper & Row Publishers.

Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford, Blackwell Publishers.

Czempiel, Ernest-Otto & Rosenau, James 1998. «Global Changes and Theoretical Challenges Approaches to World Politics in the 1990's». Lexington, Mass.

Escola Superior de Guerra (ESG). 2003. Pensamento Estratégico. ESG, Rio de Janeiro.

Giddens, A. 1984. *The constitution of society*. Polity Press & Basil Blackwell, London.

- Gilpin, R.** 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton Univ. Press, Princeton.
- Held, D, McGrew, A, Goldblatt, D & Perraton, G.** 1999. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- Hollis, M. & Smith, S.** 1990. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Houaiss (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa)** 2001. Rio de Janeiro, Objetiva.
- Huntington, S.** 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, Simon & Schuster.
- Goldstein, J. & Keohane, R.** 1993. *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca & London: Cornell Univ. Press.
- Jervis, R.** 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton Univ. Press.
- _____ 1989. *The Logic of Images in International Relations*. New York: Columbia Univ. Press.
- Katzenstein, P. (Ed.)**. 1996. *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia Univ. Press.
- Keohane, R.** 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J., Princeton Univ. Press.
- _____ & Nye, J. 2002. *Power and Interdependence*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press.
- Keohane, R.** 1984. *After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton Univ Press, Princeton.
- Kuhn, T.** 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Lakatos, I. & Musgrave, A. (eds.)**. 1970. *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Landes, D.** 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. W.W. Norton, New York.
- Lasswell, H & Kaplan, A.** 1950. *Power and Society. A framework for Political Inquiry*. New Haven and London, Yale Univ. Press.
- Mandenbaum, W.** 2002. *The Ideas that Conquered the World – Peace, Democracy and Free Market in the Twenty-first Century*. Public Affairs, New York.
- McNeill, W.** 1974. *The Shape of European History*. Oxford Univ. Press, New York.
- Mearsheimer, J.** 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton, New York.
- Morgenthau, H.** 1978. *Politics among nations*. Alfred Knopf, New York.
- Milner, H.** 1997. *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton, N. J., Princeton Univ. Press.

- Nye, J. 1990. *Bound to Lead*. Basic Books, New York.
- _____. 2001. *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo, UNESP, 2002.
- Olson, M.** 1982. *The rise and decline of nations – economic growth and social rigidities*. Yale Univ. Press, New Haven.
- _____. 2000. *Power and prosperity – outgrowing communist and capitalist dictatorships*. Basic Books, New York.
- Onuf, N.** 1989. *World of our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Univ. of South Carolina Press, Columbia.
- Oxford Companion to Politics of the World (The)**. 1993. New York – Oxford, Oxford Univ. Press.
- Peirce, C. S.** 1957. *Essays in the Philosophy of Science*. New York, The Liberal Arts Press.
- Política de Defesa Nacional (PDN)** 1999; 2005. Documentos da Presidência da República, Brasília, DF.
- Popper, K.** 1958. *The Logic of Scientific Discovery*. London: Hutchinson, Third Ed.
- _____. 1969. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Quintão, G.** 2002. A Política de Defesa para o Século XXI e a Missão Constitucional das Forças Armadas. Em: *Seminário Política de Defesa para o Século XXI*, Câmara dos Deputados.
- Rosenau, J.** 1990. *Turbulence in World Politics*. Princeton Univ. Press, Princeton.
- _____. 1997. *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Rosow, S., Inayatullah, N. e Rupert, M.** 1994. *The Global Economy as Political Space*. Lynne Rienner, Pub, Boulder.
- Ruggie, J.G.** 1982. International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order. In *International Organization*, 35, 2: 379-415.
- _____. 1993 «Territoriality and Beyond: problematizing modernity international relations». *International Organization* 47,1, Winter 1993.
- Santos, M.** 1996. *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. Hucitec, São Paulo.
- Stinchcombe, A. L.** 1968. *Constructing Social Theories*. New York, Harcourt.
- Strange, S.** 1988. *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*. Basil Blackwell, New York.
- Vertzberger, Y.** 1990. *The World in their Minds. Information, Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford, CA.: Stanford Univ. Press.
- Waltz, K.** 1979. *Theory of international politics*. Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Wendt, A.** 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Panel II

Modelos de defensa nacional militar

A los efectos de orientar la elaboración de las contribuciones de los participantes del panel se les propuso definir y entender la categoría «**modelo de defensa nacional**» a partir de dos grandes dimensiones:

1. la relación entre ciudadanía y defensa nacional, aludiendo con ello a la modalidad que establece un Estado para el reclutamiento de sus FFAA y para la conformación de sus reservas. Ello también incluye la forma en que la sociedad asume su compromiso respecto a la defensa y cómo resuelve su participación en la definición de sus características.

- En función de esta dimensión —que implica definiciones filosófico-políticas profundas aunque en las últimas décadas ha tendido a ser analizado como un imperativo de la tecnología bélica— podrían diferenciarse dos modelos de defensa nacional sustentados en conceptos extremos:

a. el del ciudadano soldado

b. el del soldado voluntario

2. la doctrina estratégica que sustenta y estructura a las FFAA de un Estado en función de las definiciones de su política exterior y de las hipótesis establecidas para su empleo. Aquí se podrían citar diversas modalidades extremas y sus posibles combinaciones:

- FFAA de vocación agresiva y/o de proyección externa y FFAA con vocación esencialmente defensiva del territorio en base a una doctrina de carácter *no provocativo*.
- FFAA estructuradas en función de estrategias cooperativas de defensa militar y FFAA estructuradas en base a estrategias de defensa nacional militar *autocentradas*.

Pareció interesante conocer de manera crítica el concepto y la doctrina que ordena y estructura las FFAA de países del MERCOSUR ampliado.

J.G.

PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

Juan Francisco Facetti (Paraguay)

Doctor en Química Ambiental UIA-Bélgica. Master en Planificación en Defensa Nacional del Instituto de Altos Estudios Estratégicos. Master en Ciencias Ambientales de la Fondation Universitaire Luxembourgeoise (Université de Liège). Experto en Seguridad Nacional y Manejo de Recursos para la Defensa. Asesor del Vicepresidente de la República del Paraguay en Políticas de Desarrollo Sostenible y Seguridad. Asesor en Relaciones Internacionales y Cooperación.

Gonzalo García (Chile)

Magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor de Derecho Universidad Carlos III de Madrid. Trabajó el primer Libro de la Defensa (1997). Primera Política de Operaciones de Paz. Política de Seguridad Ciudadana (2004) desarrollo del Proyecto de Ley y en particular en las Reformas Constitucionales (2005). Funcionario del Ministerio de Justicia y de Educación (1991-1992). Jefe Comité Asesor Ministro de Defensa Nacional (1994-1997). Asesor del Subsecretario del Interior (2000-2001). Jefe División Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior (2001-2004). Asesor Legislativo del Ministro del Interior (2004-2005). Jefe Comité Asesor Ministro de Defensa Nacional (2005). Subsecretario de Marina (2005). Subsecretario de Guerra, desde el 11 de Marzo del 2006. Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Guerra de Chile.

Marcelo Fabián Sain (Argentina)

Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador, 1987). Maestro en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (FLACSO-Argentina, 1993). Doctor en Ciencias Sociales (UNICAMP, Brasil, 1999). Director de la Unidad de Información Financiera abocada a la investigación del lavado de dinero y los delitos conexos. Comisionado Nacional de Prevención y Control de Lavado de Dinero de la Secretaría de Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación de la República Argentina (2000-2002). Vice-Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2002). Desde Febrero de 2005 se desempeña como Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Ministerio del Interior de la República Argentina.

Hector Saint-Pierre (Brasil)

Graduado em Filosofia pela Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Mestrado em Lógica, Epistemologia e Filosofia da Ciência y Doutorado em Filosofia Política pela Universidade Estadual de Campinas UNICAMP, Brasil. Realizou pós-doutorado FAPESP na Universidad Autónoma de México, México e tese de Livre Docência defendida na Universidade Estadual Paulista (UNESP) Brasil. Fundou e coordena o Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e dirige o Centro de Estudos Latino Americanos (CELA) ambos da UNESP. Chefe do Departamento de Educação e Relações Internacionais da UNESP-Franca. Membro da diretoria da *Red de Segurança y Defesa de América Latina* (RESDAL).

Los nuevos desafíos de la reforma de la defensa en Paraguay

Juan Francisco Facetti

INTRODUCCIÓN

El sector de defensa se encuentra en transición desde 1989, pasando por tres fases que han sido paralelas al desarrollo del Estado paraguayo: 1989-1992 disminución del involucramiento de abierto en política partidaria de militares en actividad hasta la Sanción de la nueva Constitución política del Estado; 1992 a 1996 luchas internas para consolidar el poder e influencias y aumento de las denuncias por violaciones de derechos humanos en las guarniciones militares y de 1996 a 2005 formación de una cultura democrática, sobre derechos humanos y eliminación de los últimos vestigios de autoritarismo en el mando militar. En este contexto las FFAA no es extraña a los desafíos y demandas de reformas y cambios de parte de la sociedad. También los congresistas de forma individual han planteado la modernización de las FFAA pero sin generar un suficiente debate dentro del Congreso y en el seno de la sociedad por lo cual los citados intentos no tuvieron éxito. El único período donde se planteó un proceso serio y participativo fue entre 1999 y 2001 con los Ministros Argaña y Ocampos Alfaro cuando el Poder Ejecutivo propuso un paquete de reformas incluyendo una Ley de Organización Militar, una Ley del Ministerio de Defensa; una Ley de Inteligencia o del Servicio de Información y una Propuesta de Política de Defensa Nacional apoyados por un proceso de diálogo civil y militar con financiamiento de la USAID y un proceso de modernización del marco legal institucional apoyado por la UE. En este contexto MERCOSUR ha funcionado como una «camisa de fuerza» que ha frenado los intentos no democráticos de modificar el orden constitucional surgidos entre los años 1996 y 2000.

Al final de estos últimos dos periodos se observa un importante progreso, es en la rápida adaptación de los militares a la vida en democracia, lo que ha quedado demostrado no solo por el acatamiento disciplinado de los uniformados a la subordinación a Comandantes en Jefe civiles, así como también el rechazo institucional a los intentos de golpes de estado contra los Presidentes Wasmosy (1996) y González Macchi (2000), protagonizados por facciones retrógradas y mesiánicas de las FFAA.. Fue precisamente el hecho de que la mayoría absoluta de los militares se mantuvieran firmes del lado de la institucionalidad, lo que posibilitó el fracaso de todos los intentos golpistas realizados¹. Consecuentemente, el déficit que tenemos actualmente los paraguayos en materia de reestructuración en defensa, más que a la resistencia de los militares, se debe a la falta de decisión y de compromiso de los civiles.

En este contexto la sociedad civil ha tenido un rol importante en el debate, más mediático que estructurado en bases firmes con un sector que respeta puntillosamente a la autoridad, de la cuestión militar y en particular del manejo e los derechos humanos con relación al servicio militar obligatorio.

La reforma del sector defensa representa hoy día nuevas oportunidades para las fuerzas armadas y el Estado paraguayo más ampliamente.

Luego de los primeros años de transición hacia la democracia las fuerzas armadas tuvieron muy poco

1 Santa María J. *Nuevas amenazas, hipótesis de conflicto y política de defensa en Paraguay*. IIK. Arbeitspapiere des IIK Nr. 24. Januar 2005. Ver en <http://www.duei.de/iik/shop/arbeitspapiere>

contacto con los civiles, proceso que fue implementado organizadamente luego de la sanción de la Constitución política en 1992. En dicho debate los temas siempre cuestionados fueron:

- a. el desproporcionado número de oficiales generales con relación a las tropas efectivamente presentes en las guarniciones;
- b. las misiones de las FFAA y su participación en la seguridad interna;
- c. la modernización de los sistemas de armas obsoletos y la fuerte oposición a que los royalties de las hidroeléctricas sean utilizados con ese propósito;
- d. los maltratos a conscriptos y significativo número de fallecidos por accidentes, enfermedades u otras causas;
- e. el verdadero sentido y función del servicio militar y su obligatoriedad;
- f. el involucramiento de oficiales activos en la política partidaria;

En este ambiente el germen de la inseguridad fue creciendo alimentado por factores internos y externos entre ellos:

- a. El terrorismo internacional, el cual busca áreas sin ley desde donde pueda adquirir entrenamiento, capacitación, movilización de recursos financieros o simplemente pueda «descansar» para disminuir el estrés provocado por su guerra asimétrica.
- b. El narcotráfico, tráfico ilegal de armas y el efecto «spillover»² provocado por el Plan Colombia.
- c. El lavado de dinero y activos con el objetivo de transferir fondos a movimientos fundamentalistas como Hamas e Hizbollah³

2 Millet R. Colombia's Conflict: The Spillover Effects of a Wider War. Strategic Studies Institute October 2002. 39 p.

d. La porosidad de fronteras en particular en la triple frontera en el Alto Paraguay, Bolivia y Brasil.

e. Las demandas de campesinos por acceso a recursos naturales, en particular tierras para cultivos y la migración y colonización de tierras por hacendados brasileños⁴

f. La aparición de grupos insurgentes que utilizan secuestros extorsivos como mecanismo de recaudación de fondos asesorados por personal de las FARC.

Este documento analiza el actual modelo de defensa del Paraguay considerando las dimensiones relativas al *servicio militar obligatorio* así como la dimensión de la *Doctrina y el Contexto Internacional*.

PARTE PRIMERA: LA SITUACIÓN DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

I.I INTRODUCCIÓN

El servicio militar obligatorio es hoy fuente de fuertes controversias en toda América Latina. La dinamicidad del entorno estratégico, la objeción de conciencia y el vertiginoso acceso a nuevas tecnologías por parte de las fuerzas armadas están obligando a todos los países a una progresiva profesionalización de sus ejércitos. Por otro lado, el creciente coste social del reclutamiento forzoso está propiciando reducciones cada vez más drásticas del tiempo de prestación en filas⁵.

3 Erick Stakelbeck. Terror's South American Front. FrontPageMagazine.com. March 19, 2004 and Hezbollah's Global Finance Network: The Triple Frontier Blanca Madanie

4 Facetti J.F. The War on Soybean in Paraguay. The Clash between peasants and soybean producers. Paper presented at the IFIU Conference Miami, March 2004.

5 El modelo de Fuerzas Armadas post-2000: el ejército profesional. Ignacio Cosidó. Archivo n° 2 11 de Septiembre de 1990. GEES

En este contexto Paraguay está replanteando la propia existencia de un servicio militar obligatorio SMO, para sus ciudadanos varones. Ya la constitución de 1992 establece esa figura a más de la Objeción de Conciencia. En los últimos cinco años, a pesar que el servicio militar obligatorio está más enraizado en la cultura política e histórica paraguaya, el debate intelectual y político sobre la continuidad del servicio militar obligatorio es cada vez más intenso.

La opinión pública paraguaya rechaza con gran contundencia el servicio militar obligatorio. Paraguay ostenta de hecho un gran número de objetos de conciencia. La demanda de abolición del reclutamiento forzoso es claramente mayoritaria en nuestra sociedad.

El SMO se encuentra definido por el artículo 129 de la Constitución Nacional y la Ley N° 569 del 24 de diciembre de 1975. En 1998, mediante la sanción de la Ley N° 1.251, se planteaba una reforma al incorporar el sorteo como mecanismo de selectividad de la clase llamada. Esta legislación sin embargo fue vetada totalmente por el Poder Ejecutivo.

Todos los ciudadanos paraguayos varones, desde los 18 años de edad están obligados a prestar SMO, en las Fuerzas Armadas o en la Policía Nacional, por el término de un año, permaneciendo en la reserva hasta los 50. No obstante, para los estudiantes del ciclo secundario que estén cursando el 4° año, existe un régimen especial —el Centro de Instrucción Militar para la Formación de Oficiales de Reserva CIMEFOR— por el cual la clase llamada presta el servicio en dos períodos de cinco semanas cada uno.

Según datos del año 2000⁶ a pesar que la obligación de prestar SM es universal, solo un 29% aproxi-

madamente de las personas efectivamente lo realiza. Otra parte exonera a través de varios canales legales o ilícitos o bien permanecen en situación de infracción. Esta dicotomía de universalidad del SMO exigida y la discriminación real de su prestación efectiva, ocasiona una mayor presión del SMO en los sectores sociales menos favorecidos, además de la generación de una gran cantidad de excedentes que, sin embargo, no quedan exonerados del SMO e incurrir en infracción al mismo o recurren a la compra de exenciones.

I.2. PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR

Lo realizan todos los hombres solteros entre los 18 y 50 años de edad debiendo hacer un juramento de obediencia a las fuerzas armadas y la policía nacional. Es ilegal reclutar a cualquiera de menos de 18 años. La duración del servicio militar es de 1 año; 2 años en la marina de guerra. A los estudiantes del nivel superior se les permite llevar a cabo su servicio militar en dos o tres etapas (CIMEFOR). El servicio militar se realiza en las fuerzas armadas (ejército, fuerza naval o fuerza aérea) o en el Cuerpo Nacional de Policía. Después de llevar a cabo su servicio, los conscriptos están en la reserva hasta los 50 años de edad. Pero no se realiza entrenamiento militar. En tiempos de guerra las mujeres deben asistir a las fuerzas armadas.

I.3 APLAZAMIENTO Y EXENCIÓN

Los conscriptos reciben una documentación que acredita la prórroga en los casos en los que ha sido concedido el aplazamiento. Los conscriptos pueden obtener la exención por razones físicas o psicológicas. Los conscriptos pertenecientes a grupos indígenas (2 por ciento de la población) están eximidos constitucionalmente.

En muchas ocasiones, para evadir el servicio militar los conscriptos compran la exención al servicio, esto es muy habitual entre jóvenes pudientes. Otros fingen enfermedad para ser declarados no aptos al servicio militar.

6 Rojas F. El Servicio Militar Obligatorio en Paraguay: entre la contestación social y la inercia de las instituciones del Estado autoritario. Center for Hemispheric Defense Studies. REDES 2001. Research and Education in Defense and Security Studies May 22-25, 2001, Washington D.C.

I.4 RECLUTAMIENTO

El «Servicio de Reclutamiento y Movilización» (DISERMOV) es el encargado de reclutar. Dos veces al año (en febrero y agosto) el llamado al servicio es anunciado públicamente en los medios de información. Este llamado abarca a todos los jóvenes que han alcanzado la edad de 17 años y a los adultos que todavía no se han presentado. Como muchos no comparecen voluntariamente, la milicia hace retenes en la vía pública. En la mayoría de los casos visitan los hogares dialogando con los padres para convencerlos de las bondades del servicio. La mayoría de los conscriptos son personas de zonas rurales, que tienen que servir por un año.

I.5 OBJECCIÓN DE CONCIENCIA: LEGISLACIÓN

Los artículos 37 y 129 de la Constitución de 1992 reconocen el derecho a la objeción de conciencia. Según el art. 37: «la objeción de conciencia por razones éticas y religiosas está reconocida (...)». El párrafo 5 del art. 129 estipula: «Quienes declaren su objeción de conciencia son incorporados a llevar a cabo en servicio en beneficio de la población civil en los centros de ayuda designados por la ley y operados bajo la jurisdicción civil. Las leyes que implementan el derecho a la objeción de conciencia no serán punitivas ni impondrán gravámenes mayores que aquellos impuestos para el servicio militar». A pesar que el Ministro Argaña en Agosto de 2000 presentó el proyecto de *Ley de la Objeción de Conciencia y del Servicio Sustituto*, a Marzo de 2006 la misma aún no ha sido aprobada, resaltando la falta de vigencia de las garantías constitucionales para los objetores de conciencia.

I.6- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR

El actual sistema adolece de las siguientes limitaciones:

a. Las plazas nunca son cubiertas en su totalidad con los que se alistan voluntariamente

b. Inexistencia de un padrón donde el Estado pueda ubicar el domicilio de todas las personas residentes en el país para implementar un mecanismo de notificación del reclutamiento.

c. No existe una comunicación precisa por parte de las autoridades intervinientes a los familiares de los reclutados.

d. Debido a que los reclutados son de condición socioeconómica muy baja existiría una discriminación en el reclutamiento en las capas sociales menos favorecidas

e. Ocurrió hasta 2003, un alto número de accidentes y presuntos homicidios de soldados durante el cumplimiento del SMO. En 1995 la tasa de bajas en el SMO era del 7% en tiempos de paz por diversas causas, incluidas las enfermedades; desde el año 2004 esa tasa cayó al 0%.

f. Existen indicios estas muertes y accidentes se deberían a excesos cometidos por superiores en la aplicación de castigos a los reclutas así como accidentes derivados de la naturaleza propia del SMO.

g. Hasta el año 2003 se registraron casos de reclutamiento de niños menores de 18 años.

h. También hasta ese año se ha constatado el uso del personal incorporado, como mano de obra gratuita y forzosa en labores que benefician a oficiales de las Fuerzas Militares y Policiales.

i. Vulnerabilidad (física y psíquica)⁷ en que se encuentra el soldado conscripto en relación al respeto a sus derechos humanos, mientras presta su Servicio Militar Obligatorio

j. Hasta 2003 se han dado casos de un indebido tratamiento de las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos en el SMO por parte de la justicia.

Objetores declarados 1993-2000 En cifras absolutas y porcentajes⁸

Años	Objetores	Soldados	Evasores	Años	Objetores	Soldados	Evasores
1993	5	15.255	23.956	1993	0,01	38,90	61,09
1994	75	15.325	25.071	1994	0,19	37,87	61,95
1995	1.457	15.399	24.910	1995	3,49	36,87	59,64
1996	2.278	15.328	25.496	1996	5,29	35,56	59,15
1997	5.397	14.637	24.448	1997	12,13	32,91	54,96
1998	6.370	12.978	26.557	1998	13,88	28,27	57,85
1999	12.345	12.978	22.051	1999	26,06	27,39	46,55
2000	12.413	12.978	23.641	2000	25,32	26,47	48,22

k. Inexistencia de medidas adecuadas para reparación de daños y perjuicios los casos de violaciones a los derechos humanos en la guarnición militar.

Por todo ello las Fuerzas Armadas paraguayas y el ámbito político de la Defensa (MDN; Comisiones de Defensa de ambas Cámaras del Congreso) se encuentran cada vez más convencidas de la necesidad de pasar de un sistema de reclutamiento obligatorio a otro voluntario.

Considerando el escenario internacional y nacional de amenazas a la seguridad presentado anteriormente existe un considerable aumento de la tropa profesional (en particular de los suboficiales).

Paralelamente a estos procesos, el aumento de los objetores de conciencia empieza a ser importante

7 Psíquica como sujeción a un código valórico ajeno, fundado en la jerarquización, la obediencia irreflexiva, la sumisión acrítica y la violencia, como método habitual de solución de conflictos
8 Del número de objetores la Comisión de DDHH de la Cámara de Diputados y Juntas Departamentales de Ñeembucú, Central, Misiones, Paraguari, Cordillera y Caaguazú. Del número de conscriptos: la Ley del Presupuesto General de la Nación de cada año. Los evasores se calculan sobre la base del total de cada año de jóvenes varones con 18 años según el Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992.

numéricamente, produciéndose incrementos espectaculares de un año para otro.

¿Es posible ofrecer hoy a la sociedad paraguaya un modelo de Fuerzas Armadas para después del año 2010 que amplíe la libertad de elección de nuestros jóvenes al tiempo que garantiza una mayor eficacia de nuestra defensa? Analizar las ventajas e inconvenientes de esa opción es el objeto del presente estudio.

2. LA CUESTIÓN DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

2.1 LA OBSOLESCENCIA COMO HERRAMIENTA DE FORMACIÓN MILITAR

El Paraguay vive una etapa de incertidumbre y dinamismo en su situación estratégica. La seguridad en el Paraguay es un tema multidimensional donde inciden factores de riesgo como la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades y la exclusión social. Estas así como el futuro del Plan Colombia y su «spillover effect»; el futuro del MERCOSUR, la participación de tropas paraguayas en operaciones de paz, la pobreza y la evolución de los riesgos emergentes del terrorismo son algunas de las incógnitas esenciales que pesan sobre el futuro de la seguridad. En este entorno de incertidumbre e inestabilidad hay sin embargo una evidencia que

puede mantenerse estable en un período razonable de tiempo: no existe hoy una amenaza directa sobre nuestra integridad territorial o nuestra soberanía por parte de ningún otro país.

La paradoja es que precisamente en este momento en que la amenaza parece haberse volatilizado, la utilización de nuestras fuerzas armadas es cada vez más frecuente, en particular en cuestiones internas, no precisamente ligadas a la seguridad⁹.

Esta nueva realidad estratégica exige necesariamente una adaptación de nuestras Fuerzas Armadas. El Paraguay necesita no sólo la redefinición de las misiones de las FFAA sino que también un modelo de ejércitos elástico –aún sin saber bien cómo, ni cuándo, ni para qué serán utilizados–; con un gran porte de movilidad y proyección de fuerza –pensando que se verán obligados a operar fuera de Sudamérica en el futuro inmediato–; y capaces de actuar integradamente con otros ejércitos aliados, en particular pensando en una futura fuerza multinacional del MERCOSUR –su material y entrenamiento deben ser homologables al del resto de nuestros aliados y una parte importante de su instrucción debe ser realizada conjuntamente con otros ejércitos–. Es incuestionable que este tipo de fuerzas armadas deben nutrirse básicamente de tropa profesional. Los últimos conflictos, como el de Haití que obligo a la comunidad internacional a establecer una misión para el mantenimiento de la paz, lo ponen muy claramente de manifiesto.

2.2 EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO COMO UNA CUESTIÓN SOCIAL

Como se expusiera anteriormente varios estudios de opinión exponen que el servicio militar, la objeción de conciencia y la evasión o insumisión son temas que preocupan en buena medida a los ciudadanos y al gobierno y, consecuentemente, son cuestiones relevantes para el debate político.

El ejército profesional es demandado además con especial intensidad por los políticos. Políticamente, la opinión favorable a un reclutamiento exclusivamente voluntario es especialmente elevada entre científicos políticos, académicos, objetores y militares. Por lo tanto es previsible, que no se presente ninguna resistencia en la ciudadanía el electorado a una hipotética propuesta de profesionalizar el ejército, sino más bien todo lo contrario.

También se debe destacar que el servicio militar es hoy un elemento negativo en la valoración de las Fuerzas Armadas. Este hecho se pone de manifiesto en personas que han empeorado su opinión de las FFAA por motivos relacionados con el servicio militar. Por otro, existe una conciencia del propio Alto Mando en la dificultad financiera para mantener a toda la población de la clase llamada bajo reclutamiento. En estas condiciones, no es posible defender que el servicio militar sea, en el Paraguay actual, un factor de integración del ciudadano en su defensa, sino más bien lo contrario.

Por otro lado, Paraguay cuenta cada año con más de 30.000 objetores de conciencia. Es una cantidad inmensa de jóvenes objetores que podrían realizar la tan necesaria prestación social sustitutoria, en un plazo razonable. Esta no se ha podido dar hasta el presente debido al bloqueo de parte de grupos no militaristas y de derechos humanos contrarios a esta última figura. La opinión pública «ve muy bien» declararse objetor de conciencia y así también ven con agrado que los jóvenes hagan el servicio civil sustitutorio en lugar del militar. La sociedad paraguaya es además visiblemente adepta de que ambos servicios duren lo mismo –lo que provocaría un número de objetores un tanto menor–. Como es lógico, es destacable que la ciudadanía, los científicos políticos y funcionarios de gobierno, consideren que la solución al problema de la objeción de conciencia es un ejército profesional.

Paraguay cuenta también con un número de evasores del servicio (insumisos) que oscilan entre los 22.000 y 25.000 individuos, una cantidad

⁹ Como por ejemplo el apoyo de personal y vehículos para la cosecha y transporte del algodón, cuidar banco y centros financieros, transporte de caudales, etc.

inmensa considerando que en España en los años noventa esta cantidad era cercana a los 9.000 pero con una población de 54.000.000 de personas. Esto, supone un grave dilema político y judicial ya que la insumisión está catalogada como un delito que lleva consigo penas de privación de libertad. Sin embargo, en la práctica es políticamente inviable la aplicación estricta de la legislación vigente.

2.3 LA INEFICACIA MILITAR DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

Indudablemente la era moderna y el acceso a la tecnología militar de punta de los sistemas de armas actuales, la creciente hostilidad que presenta el campo de batalla moderno, los nuevos tipos de misiones internacionales en las que se ven involucrados nuestros ejércitos, hace que el sistema de reclutamiento forzoso tenga cada vez menos sentido práctico. Hoy en día los oficiales deben mantener estrictas medidas de confinamiento dentro de los límites de las guarniciones en guarniciones militares en el Chaco para evitar accidentes o que los conscriptos se extravíen en el bosque seco e impenetrable.

Los cuadros de mando de nuestros ejércitos detectan en general una clara falta de motivación en la tropa de reemplazo, no solo hacia las labores de limpieza o intendencia, sino también a las más específicamente castrenses. Por el contrario, la tropa voluntaria y remunerada se muestra mucho más atraída por la vida militar que las tropas incorporadas obligadamente.

Esta mayor eficacia del soldado profesional hace que la mayoría de nuestros cuadros de mando militares prefieran un modelo de ejército puramente profesional.

Concluyendo, un personal militar profesional es más efectivo que uno del SMO porque la voluntariedad mejora la moral de combate de los soldados y permite períodos más largos de servicio, lo que facilita a su vez un adiestramiento más prolonga-

do, mayor cohesión en las unidades, una formación más intensa y mayores posibilidades de especialización. Un ejército algo más reducido –en torno a los nueve mil hombres–, pero mejor entrenado, tecnológicamente más competitivo y mejor equipado puede ofrecer una mucha mayor eficacia militar a nuestro país que el actual.

3. POTENCIALES INCONVENIENTES DE UNAS FUERZAS ARMADAS PROFESIONALES

3.1 UNAS FUERZAS ARMADAS PROFESIONALES DEBILITARÍA LA CONCIENCIA DE DEFENSA NACIONAL

La voluntariedad del servicio militar exige por tanto de las fuerzas armadas un mayor esfuerzo de acercamiento y comunicación con la sociedad de la que se nutren que la mera existencia de un reclutamiento forzoso.

La experiencia demuestra además que países con fuerzas profesionales mantienen una conciencia nacional y de defensa igual o superior a la de los países con fuerzas armadas de reclutamiento obligatorio. Es más, la existencia de tropa profesional permite una menor resistencia social a la utilización de la fuerza cuando ésta es necesaria.

3.2 UNAS FUERZAS ARMADAS PROFESIONALES SUPONEN UN COSTO INSOSTENIBLE

El coste por soldado profesional establecido en los presupuestos del Ministerio de Defensa para 2005 es de aproximadamente 10.000 USD al año. Teniendo en consideración que ya existen en nuestros ejércitos un total de 6.000 soldados profesionales, incrementar esa cifra hasta los 9.000 establecidos en nuestro modelo de ejército profesional supondría un coste añadido de 30 millones de USD anuales. Sin embargo, a esta cantidad habría que restar los

costes derivados del actual servicio obligatorio. Sin embargo esto supondría un crecimiento en torno al 50 por ciento de nuestro gasto militar¹⁰.

Pero el coste económico de un sistema de reclutamiento no puede medirse solo en términos presupuestarios. El servicio militar obligatorio supone también un importante coste de oportunidad al ocupar en el ejército a personal altamente cualificado en la sociedad civil, en tareas las más de las veces muy poco cualificadas. Así, el coste del servicio militar de un agricultor o un obrero especializado no es sólo los 10 dólares que figuran en los presupuestos de defensa como retribución, sino lo que ese joven deja de producir para la sociedad y ganar para él mismo durante su tiempo de prestación del servicio militar. Sumados todos los costes de oportunidad que supone el reclutamiento forzoso, la cantidad resultante es muy superior al coste presupuestario añadido que supone el ejército profesional. Un reclutamiento voluntario es por tanto un sistema mucho más económico y eficiente de dotar del personal de tropa necesario a las Fuerzas Armadas que uno de tipo forzoso.

Por otro lado, la renovación de todo el personal de tropa cada nueve meses supone un enorme derroche en gastos de formación, cuyo coste apenas se puede rentabilizar con posterioridad dada la escasa duración del servicio. Así, cerca del 40 por ciento de nuestras Fuerzas Armadas está ocupada en dar o recibir formación en lugar de hacerlo en el adiestramiento para misiones concretas. Esto supone un enorme esfuerzo presupuestario y de personal e incrementa de forma innecesaria la dimensión de las Fuerzas Armadas. Y lo peor es que a pesar de ese esfuerzo, los niveles de formación, entrenamiento y especialización de la tropa que finalmente se alcanzan son en general muy bajos. Todo esto redundará en la menor eficiencia económica del ejérci-

to de reemplazo o mixto frente al exclusivamente profesional.

3.3 UN EJÉRCITO PROFESIONAL ES UN EJÉRCITO DE ELITES

Contrario a lo imaginable, un servicio militar voluntario presume en general una mejora cualitativa del personal de las fuerzas armadas. Esto es así porque a diferencia de lo que ocurre con el reclutamiento forzoso, las fuerzas profesionales pueden seleccionar el personal que puede alistarse, exigiendo unos requisitos físicos e intelectuales mínimos para acceder a las fuerzas armadas.

El establecimiento de un servicio militar voluntario en nuestro país provocaría con toda seguridad una mejora de los niveles educativos y sociales de nuestra clase de tropa. Se debe resaltar que la proporción de objetores de conciencia es en Paraguay más alta cuanto mayor es el nivel educativo. Así, la mayoría de los jóvenes que hoy se incorporan al servicio militar no tienen estudios o viven en zonas rurales.

4. PROPUESTAS

Desde el punto de vista de su obligatoriedad, la tendencia debería ser a que ésta fuese disminuyendo paulatinamente, hasta derivar en un contingente 100% voluntario, lo cual se logra por la vía, no solo del salario, sino por incrementar los incentivos accesorios a él. Estos incentivos podrían ser la posibilidad de completar estudios, acceso a formación técnica, ahorro para la vivienda, remuneración digna, etc. Mientras esta modalidad no pueda ser alcanzada se propone para eliminar los problemas existentes hoy con el SMO lo siguiente:

- **Objetividad:** Dado que unas fuerzas armadas profesionales exigen selectividad, es preciso establecer un mecanismo de selección que garantice objetividad. Uno de los mecanismos que mejor satisface este principio es un sorteo público.

¹⁰ Marcela Donadío. RESDAL. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina: Paraguay*. Facetti F.p.p 240-251. Ed. Ser en el 2000. 2005.

- Eliminación de las discriminaciones: Para corregir posible discriminación que afectaría a jóvenes de bajos y medios bajos recursos, el mecanismo de selección requiere ser igualitario. El sorteo público satisface este principio.
- Flexibilidad: Con el objeto de satisfacer las aspiraciones de los jóvenes en relación con estudio y trabajo, principalmente, se considerarán modalidades de cumplimiento del servicio militar las formas que se establezcan como Cursos Especiales y la Prestación de Servicios tal como lo es hoy en día el CIMEFOR.

5. CONCLUSIÓN

La crisis generalizada que padece el servicio militar obligatorio en el mundo occidental tiene una especial intensidad en nuestro país. Esta crisis se manifiesta en un elevado rechazo social, un espectacular número de objetores de conciencia e insumisos y una creciente inutilidad militar y estratégica del SMO. En algunos países como Argentina puede observarse una tendencia inexorable hacia la profesionalización de las clases de tropa, acortando el servicio militar obligatorio y, en otros como Venezuela, aboliendo por completo el reclutamiento forzoso.

En este escenario de crisis del servicio militar obligatorio y satisfactoria tendencia de profesionalización de nuestros ejércitos, resulta imprescindible abrir el debate sobre lo que podemos definir como «Modelo de Fuerzas Armadas para después del 2010». En este nuevo modelo sería conveniente suspender definitivamente el reclutamiento obligatorio, como una medida para acrecentar nuestra libertad individual y fortalecer nuestra hoy deteriorada imagen de las FFAA. Se plantea esta visión desde el convencimiento racional de que un ejército profesional es más justo, más económico, más eficaz y mucho más aceptado socialmente que el modelo actual sustentado en el reclutamiento forzoso.

PARTE SEGUNDA: LA DIMENSIÓN DE LA DOCTRINA DE DEFENSA

I. PROBLEMÁTICA DE LA DOCTRINA Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Un sistema de defensa, para que sea eficiente, debe estar diseñado en función de hipótesis reales de conflicto, es decir en base a bien identificadas posibilidades reales de ocurrencia de agresiones contra los intereses nacionales. Realizando una correcta apreciación de la situación estratégica se puede identificar con bastante precisión los conflictos actuales o potenciales que podrían verdaderamente afectar los intereses y estar preparados para enfrentarlos en la forma más adecuada a su naturaleza, utilizando racionalmente los recursos presupuestarios asignados a la defensa.

No estar preparados para contrarrestar amenazas reales implica estar absolutamente indefensos. Por otro lado, prepararse sin saber exactamente para qué, es malgastar el dinero del pueblo¹¹.

Como se citara en la introducción, una preocupación creciente, no solo de los países del G7 sino de países afectados es la gobernanza y las áreas sin ley o áreas donde el Estado está ausente. El concepto de áreas sin ley ha sido en particular reiteradamente utilizado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de varios países europeos, por el Pentágono y por el Departamento de Estado de EEUU refiriéndose a áreas sin ley o no gobernadas en América Latina, África y Asia donde existirían grupos de terroristas y traficantes de armas.

En América Latina una de estas áreas es la Triple Frontera, la otra es Leticia-Tabatinga entre Colombia y Brasil¹². Recientemente los países del Acuerdo 3 + 1 firmaron una declaración conjunta¹³ donde ratifican la

¹¹ Ibidem 1

¹² Labaqui I. *Estados Unidos y Los Países del MERCOSUR después del 1 de Septiembre en Bajo la Mirada del Halcón*. Carlos Fuentes Ed.FLACSO. Nov.2004.260p.

¹³ Counterterrorism Office Washington, DC *Communique of the 3 + 1 Group on Tri-Border Area Security* December 6, 2004

inexistencia de grupos operacionales de terroristas pero si existen contundentes evidencias de la remesa de divisas a grupos extremistas árabes. La ilegalidad en dicha zona es notoria, tráfico de armas, lavado de dinero, narcotráfico y no puede descartarse que otro tipo de tráfico (sustancias nucleares y radiológicas) ocurra. La cuestión es que las autoridades de ningún país desean que atentados con materiales nucleares o radiológicos robados o extraviados en sus países sean utilizados en una bomba «sucia» para cometer un atentado.

Paraguay se encuentra pensando en una nueva doctrina y unos instrumentos transformados de seguridad para hacer frente a las graves amenazas que se proyectan sobre su seguridad y sobre la paz regional y hemisférica en este siglo. La nueva situación estratégica exige a quienes diseñan las políticas de defensa y seguridad una visión clara de las amenazas, una determinación firme para afrontarlas y disponer de las capacidades necesarias para vencerlas. El Estado tiene en manos de sus líderes no sólo la tranquilidad de nuestros ciudadanos, sino la permanencia de los valores democráticos en los que se fundamenta la constitución del Estado.

Luego del 11 de Septiembre y los atentados de Tokio, Bali, Londres y Madrid el terrorismo, conjugado con la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y/o biológicas), componen hoy las principales amenazas a la seguridad y a la libertad. Indudablemente la amenaza del terrorismo es una amenaza real y vigente, no incierta o en germen. Por lo tanto la política nacional de defensa y seguridad debe tener como objetivo fundamental la disuasión, prevención y neutralización de cualquier ataque terrorista contra nuestro territorio, nuestros ciudadanos o nuestros intereses y prevenir el ataque terrorista a nuestros aliados.

Es sabido que grupos criminales transnacionales como de estados arrogantes^{14, 15} delincuentes¹⁶ o canallas (Rogue States¹⁷) son quienes generan la actual amenaza terrorista como también puede pro-

venir de estados débiles o de áreas sin ley. Por ello nuestros países deben dotarse de las capacidades necesarias para disuadir en primera instancia y combatir si a los grupos terroristas para evitar que alcancen sus objetivos políticos o estratégicos. Si nuestros países se jactan de democráticos y respetuosos de la paz no podemos permitir que ningún estado ampare, apoye o albergue a ninguna organización o actividad terrorista.

El Estado debe reformar su sistema institucional de seguridad para permitir que los medios militares, policiales y de inteligencia trabajen coordinadamente en la lucha contra las redes terroristas transnacionales. Estas redes aprovechan no solo la tecnología sino que también las áreas sin ley para realizar sus actividades.

Las organizaciones criminales internacionales utilizan estos espacios de mínima presencia de la autoridad legítima para asentarse en estos territorios como base para sus operaciones. Todo ello se traduce inexorablemente en un aumento de la delincuencia organizada, del tráfico de drogas y de la inmigración ilegal.

Es importante que el Paraguay fortalezca sus sistemas de control de armas y en el caso de las fuentes radioactivas, fortalecer los mecanismos de inspección, así como potenciar la labor de inteligencia colaborando con los países vecinos.

14 Schneider B. R. *Asymmetrical Rivals: the Enemy Next Time. In The War Next Time: Countering Rogue States and Terrorists Armed with Chemical and Biological Weapons* Barry R. Schneider; Jim A. Davis Editors

15 Eizenstat, S.E., J. Edwards Porter and J.M. Weinstein (2005), «*Rebuilding Weak States*», *Foreign Affairs*, January/ February, 134-146.

16 P J. Boettke; C J. Coyne *Liberalism In The Post-9/11 World*. acceso el 11 de marzo de 2006 en: http://www.ccoyne.com/Liberalism_in_the_Post-9-11_World.PDF

17 Petra Minnerop *Rogue States – State Sponsors of Terrorism?* German Law Journal No. 9 (1 September 2002) - European & International Law.

El Cuestionario sobre Nuevos Conceptos de Seguridad preparado por República del Paraguay, Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2002 a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos, informa que la principal preocupación del gobierno del Paraguay está dada por las consecuencias políticas que suscitan las actividades ilegales antes señaladas, las que constituyen un grave peligro para la democracia y la libertad, sobre todo por el extraordinario poder económico que pueden alcanzar las organizaciones que se dedican a ellas, y la posibilidad real, dada la fragilidad de los sistemas políticos, de que tales organizaciones alcancen posiciones importantes de poder político, por medio de la financiación de partidos y candidaturas y la manipulación de comunidades enteras generalmente sumidas en graves situaciones de pobreza¹⁸.

Por todo lo fundamentado anteriormente con relación a las nuevas amenazas (en particular la terrorista) es imperativo un cambio de doctrina en nuestra concepción de la seguridad. Se debe desarrollar una nueva doctrina de la disuasión frente al terrorismo. La naturaleza no estatal de las organizaciones terroristas ha traspasado el concepto usual de disuasión militar, al ser mucho más difícil identificar el objetivo de la represalia en caso de un ataque. La doctrina de defensa nacional o seguridad exterior, esta basada en el principio de legítima defensa¹⁹, según el cual sólo es posible una respuesta armada cuando previamente se ha producido una agresión.

Santamaría afirma que la actitud que debe asumir el Paraguay para su sistema de defensa debería basarse en la *«adopción de una postura no agresiva, sí disuasiva y propensa al respeto y apoyo al orden internacional y sus valores; enmarcada dentro de las disposiciones de la Constitución Nacional y de los compro-*

*misos asumidos por el país como miembro de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos y como parte en acuerdos de integración y otros convenios bilaterales y multilaterales suscritos por la República»*²⁰.

Con relación al ámbito de intervención de las FFAA en el ámbito interno del país ellas pueden apoyar a las Fuerzas Policiales sólo cuando estas estén amenazadas de verse sobrepasadas en su capacidad de acción o reacción. Sin embargo, la amenaza de un atentado con armamento nuclear, biológico o químico, que pudiera causar miles de víctimas exige una revisión de todos los principios.

Finalmente, el brote de conflictos regionales o internacionales requiere también la actuación de las Fuerzas Armadas, en operaciones de mantenimiento de la paz que demanden el uso pleno de sus capacidades de combate.

2. EL NUEVO MODELO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Teniendo en consideración este nuevo marco y para hacer frente a esta nueva situación estratégica, nuestras fuerzas armadas deberán actualizar sus misiones y sufrir una profunda transformación, desarrollando una mejor capacidad de combate, proyección, integración, protección, movilidad, precisión, sostenimiento y polivalencia de las que carecen por completo en estos momentos. Alcanzar este nivel de aprestamiento exigirá a su vez una profunda reforma de la organización militar, un fuerte impulso tecnológico y una política de recursos humanos excepcionalmente reformadora.

Las fuerzas armadas paraguayas deberán pasar así, de ser un instrumento sólo útil para desarrollar misiones estáticas en escenarios las fronteras, a convertirse en una fuerza de combate capaz de proyectarse de forma rápida junto a otros ejércitos

¹⁸ Ibidem 9

¹⁹ En virtud de lo dispuesto en el Art.144 de la Constitución Nacional, «La República del Paraguay renuncia a la guerra, pero sustenta el principio de la legítima defensa».

²⁰ Ibidem 9

aliados. En este nuevo contexto se debería pensar en la creación de una Guardia Civil para dar apoyo interno a la seguridad ciudadana, tareas de preservación de los recursos naturales (lucha contra incendios, contención de la contaminación química, bacteriológica y radioactiva, emergencias natura-

les, etc.), el cual por la experiencia en otras naciones como España constituye un Cuerpo cuyas capacidades se adaptan mucho mejor a este tipo de tareas, bajo la cobertura y el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas.

La defensa nacional en Chile: lecciones aprendidas

Dr. Gonzalo García

Lo primero que quiero hacer es agradecer la invitación del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay –de la señora Ministra, Dra. Azucena Berruti y del señor Subsecretario, Dr. José Bayardi– con el objeto de participar en este enorme desafío que tienen de consolidar una nueva política de defensa y con efecto sobre sus instituciones.

Además concuro a este evento con la convicción de que estas reuniones levantan expectativas que hay que cumplir. Cuando se avanza sobre caminos participativos, pues bien, los compromisos son mayores. Lo comprendo y en lo que se pueda vamos a ayudar.

Digo esto porque hace exactamente una década me tocó gestionar y organizar, junto a militares y a otros civiles chilenos, el primer libro de la defensa de Sudamérica, en un esfuerzo que era particularmente difícil. Quiero quizás reseñar parte de los obstáculos, a raíz de los procesos que ustedes están viviendo hoy por hoy.

¿Cuáles eran los obstáculos que existían en ese momento? En primer lugar, el más evidente es que íbamos a hablar de defensa, pero el contexto tenía muy poco de defensa y había que despejar una buena cantidad de problemas. Y los problemas no eran menores. Había que recrear una atmósfera para el diálogo.

Los obstáculos eran evidentes: primero, la proximidad de la experiencia histórica del gobierno militar; segundo, no sólo una proximidad teórica sino que la presencia real de liderazgos militares que permanecieron en ese momento y durante un buen tiempo, en la década de los noventa.

También había impedimentos constitucionales que constreñían al sector defensa a un debate acerca de los alcances, la naturaleza, incluso las potestades democráticas del Presidente de la República y de los propios Ministros.

Adicionalmente, había dificultades inherentes a uno de los temas que mayor fractura generaba en el continente, que son las propias violaciones a los derechos humanos y las aspiraciones por el conocimiento de la verdad, la justicia y la reconciliación. Y también, en un tema que sí venía desde muy lejos, el desconocimiento civil de las temáticas propias de la defensa.

Entonces, dar comienzo a ese proceso es un desafío en sí mismo, y recrear esa atmósfera necesaria es un ejercicio de un enorme talento político, en el cual probablemente se tengan muchas derrotas, durante algún tiempo, hasta lograr aquel objetivo.

Yo diría que gran parte de esos obstáculos fueron resueltos, como dicen un par de compatriotas nuestros en un libro de reciente publicación, con una radical y audaz prudencia. Efectivamente, si hay algo que caracteriza al ejercicio político chileno es una enorme prudencia. Probablemente durante mucho tiempo no fuimos un lugar a mirar, porque no éramos interesantes, justamente por el exceso de prudencia. No éramos un país particularmente innovador, interesante, etc. y se le motejaba con una serie de características, por lo que estábamos haciendo en mi país.

Sin embargo, esta radical y audaz prudencia permitió superar algunos de esos obstáculos y que, por ejemplo, después de diecinueve reformas constitucionales, alcanzáramos la gran reforma que per-

mitía reorganizar la trama del poder democrático y re-situar la defensa de los derechos fundamentales en donde corresponde.

Por eso que ya, plenamente, tenemos un eje de la defensa del orden constitucional sostenido en órganos de la soberanía popular, y no en órganos no democráticos como la Corte Suprema o las propias Fuerzas Armadas, en donde estaba considerado, según la matriz original de la Constitución de 1980.

En materia de derechos humanos tuvimos una auténtica política de resiliencia, de una capacidad de comprensión de ese daño y de una capacidad de recuperación lenta y tardía, que logró reconstituir la trama del tejido moral de la sociedad chilena sobre la base de la justicia y de la verdad.

Y en materia de defensa comenzó a crecer hace una década una incipiente pero aún precaria comunidad de defensa que permitía un ejercicio de mayor comprensión de esos temas. Había una cierta masa crítica, que incluso fue sugerida desde la primera cumbre de Ministros de Defensa, realizada en Williamsburg, que era necesaria al objeto de tener una dirección civil a los desafíos de la defensa.

Y finalmente, tuvimos un proceso de integración vecinal y de cooperación que modificó sensiblemente el panorama internacional, que asoció a Chile a los desafíos de la gobernabilidad democrática y de la cooperación internacional, y de la cual dan cuenta la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz, que van desde Irak hasta Haití, pasando por Bosnia, Chipre o Cambodia.

Creo que cada una de las lecciones fue aprendida con gradualidad y, mal que mal, esa gradualidad puede llegar a ser a veces excesiva. Quien les habla tiene un cargo con una denominación que no es más que la manifestación del antiguo Ministerio de Guerra de 1814. Esa es una de las herencias con las cuales hay que convivir. Lo digo porque espero que al final de este Gobierno, no yo sino el cargo, termine con una denominación diferente.

Esa gradualidad hace que debamos asumir ciertas características del proceso institucional chileno.

Aquí quiero entrar en un tema a raíz de los debates sobre la defensa nacional, en los cuales ustedes ingresan, pensando sinceramente en cuál puede ser el mejor aporte para los intereses uruguayos. Creo que lo mejor, en este sentido —ya que se han dado a conocer los modelos de naturaleza general y algunas manifestaciones de los problemas que ellos tienen—, es dar a conocer el aporte de un camino en el cual nosotros estamos entrando después de diez años de debates, que es justamente la modificación orgánica de todo nuestro sistema de defensa, desde el punto de vista institucional.

Lo primero que había que resolver era el problema de la organización superior de la defensa, y eso estaba en el entramado de las reformas constitucionales. La idea fundamental del constituyente autoritario fue construir un eje de un poder de seguridad, que básicamente estaba consolidado como una idea de un contrapeso de fuerzas. Era una dimensión absolutamente descriptiva del poder, en una versión “*modelo Karl Schmitt*”, que quería representar una visión de un equilibrio político sobre la base del contrapeso de fuerzas, y dentro de eso las Fuerzas Armadas eran un eje esencial en la estructura del poder constitucional en Chile.

Pues bien, lo que hemos logrado en la reforma constitucional es retomar los trazos de una democracia constitucional, donde pasamos de un contrapeso de fuerzas a un contrapeso de poderes. Y aquí ha vencido la vieja escuela de Bolingbroke y la vieja escuela de Montesquieu, que nos empezó a enseñar que el equilibrio del poder se basa sobre poderes democráticos que se contrapesan sobre la base de competencias legítimas.

Este esquema desapareció y, por lo mismo, significó que la tarea de defensa se descargó de un factor constitucional que era complejo, que significaba ver a las fuerzas armadas con una autonomía relativa, con Comandantes en Jefe que tenían una par-

ticipación directa en Consejos de Seguridad Nacional, que tenían un estatuto de inamovilidad muy fuerte. Ahora se garantiza la posibilidad del retiro frente a alguna crisis, pero también se compatibiliza con la existencia de un ciclo de cuatro años para que cada uno de ellos pueda realizar una política militar adecuada y durante un cierto período de tiempo.

Esa organización superior de la defensa diría que ya está completamente resuelta y permitió que en octubre diéramos el paso siguiente: se presentó un proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, que en definitiva lo que hace es empatizar con esa reforma constitucional y dar el paso sucesivo: cómo nos hacemos cargo del desafío de la dirección civil de la defensa.

Evidentemente, hay que reconocer cuáles son las dificultades de la estructura actual del Ministerio de Defensa chileno. Su estructura legal data exactamente con la misma matriz organizativa, de 1932, con modelos de desarrollo profundamente distintos, con esquemas nacionales extraordinariamente disímiles a los desafíos de hoy. Esa matriz se mantiene incólume más o menos hasta ahora.

¿Cuáles han sido las dificultades inherentes al funcionamiento de esa matriz de trabajo? Primero, un conjunto de déficit y otro de superávit, que han impedido una organización equilibrada, tanto política como normativamente, del Ministerio de Defensa.

¿Cuáles son los principales problemas? Primero, el aislamiento institucional de la Cartera. Tenemos un Presidente de la República que es el Jefe supremo de las Fuerzas Armadas en caso de guerra, tenemos un Ministro de Defensa que es el que le facilita la tarea en esos casos, y entre él y las fuerzas una enorme distancia, una enorme soledad; no solamente la soledad habitual del poder, sino una soledad institucional, real, una ausencia de asesoría política y militar. Tenemos un déficit de asesoría política y militar al titular de la Cartera.

Una segunda dificultad son los problemas jurídicos que significan la creación de órganos ministeriales directamente vinculados al Ministro. Aquí tenemos un déficit de desarrollo institucional.

Además, hay normativa sectorial dispersa adoptada con patrones muy distintos y con rangos jerárquicos de muy disímil naturaleza: normas constitucionales, orgánicas constitucionales, normas delegadas, normas reglamentarias, incluso normas esenciales establecidas en ordenanzas que son desconocidas, o no son muy conocidas para la autoridad civil. Hay un déficit de normas claras.

Y adicionalmente, hay un conjunto de funcionarios con una debilidad en sus plantas, muy esencial, lo cual hace que exista un déficit de la carrera civil de la defensa.

Pero junto a ello hay algunos superávit pero más complejos: hay duplicidad de función administrativa y, por ende, hay un superávit de burocracia; hay confusiones de roles políticos y militares, algo en el tono de lo que menciona el Dr. Sain en su ponencia, lo cual significa que hay un superávit de atribuciones genéricas y, por supuesto, a veces un conflicto de competencias en los aspectos fronterizos de las mismas.

Con este conjunto de carencias se reorganizó un Ministerio basándonos en experiencias internacionales, pero también en algún modo más nacional de ver las cosas. Siempre —no sé si por idiosincrasia—, pero cualquier fórmula va a ser «a la chilena». Un camino intermedio, nunca un modelito claro, nunca un camino preestablecido, pero este camino a la chilena siempre tiene un criterio, un patrón común: que funcione. Y si funciona, hay una virtud detrás de ello.

¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS PARA UNA DEFENSA MODERNA?

La idea es dotar a la defensa de una organización acorde a las necesidades y desafíos que demanda el

nuevo contexto de seguridad regional e internacional; era necesario crear una institucionalidad eficaz y eficiente para la gestión del proceso gubernativo, también desde el punto de vista administrativo, e institucionalizar buenas prácticas.

¿CUÁLES SON LOS CAMBIOS?

Reordenamos todo el esquema de las Subsecretarías del Ministerio. Se reorganizó política y estratégicamente la defensa, creando la Subsecretaría de Defensa, como órgano de colaboración inmediata con el Ministro en asuntos de políticas de defensa, de planes y de evaluación de proyectos. Se fortalece y releva la importancia del tratamiento de lo conjunto en las definiciones de la defensa nacional, creando el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, y se dota de un poder del cual carecía el actual Estado Mayor de la Defensa. En materia de operaciones de paz, este Estado Mayor Conjunto ejerce el mando de la fuerza. Con el

objeto de mantener ciertos equilibrios está dotado de un Jefe y dos subsecretarías, con lo cual la participación de las tres ramas está garantizada.

Se precisa, además, la conducción estratégica en tiempos de crisis, asociando y creando la figura de un conductor estratégico, que puede ser uno de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, y se consolida una vieja institución: la Junta de Comandantes en Jefe como un órgano asesor del Ministro.

Eso genera un modelo de organización un poco más moderna, que habla de que el Ministerio debe formular y gestionar todo el ciclo de políticas públicas, en particular la política de defensa militar, definir el objetivo político, la estrategia militar, supervisar la planificación estratégica de acuerdo a la voluntad política democrática, y definir la estructura de la fuerza y el empleo de los recursos necesarios.

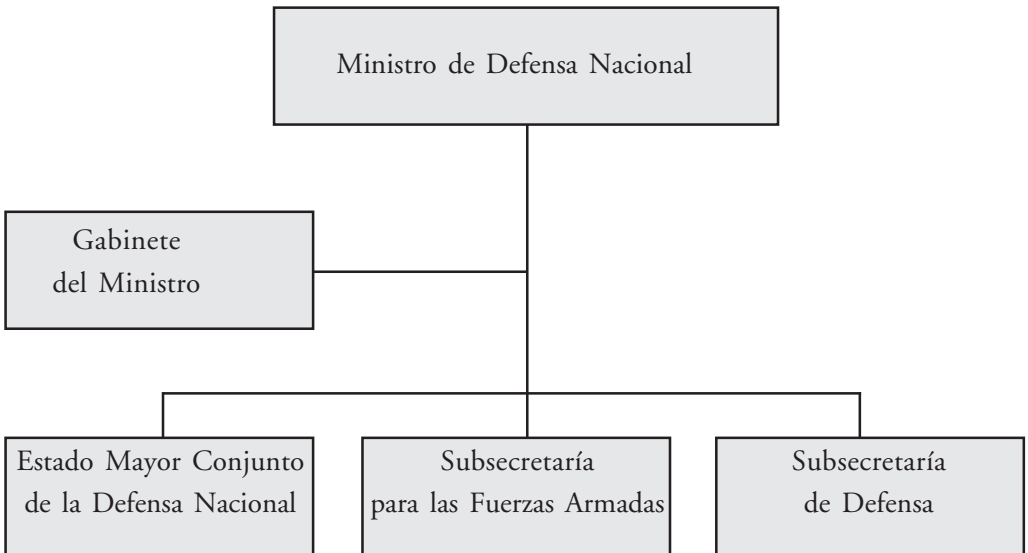
ESQUEMA 1

Es así como se estructura una propuesta de la defensa nacional para tiempos de paz, básicamente con un Estado Mayor Conjunto, una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y una Subsecretaría de Defensa.

En caso de guerra se hace una disociación, creándose un conductor estratégico y asociando una de las fuerzas, otorgando mayor poder a este conductor y obligando a un trabajo más permanente del esfuerzo de lo conjunto, sobre la base de esta modalidad.

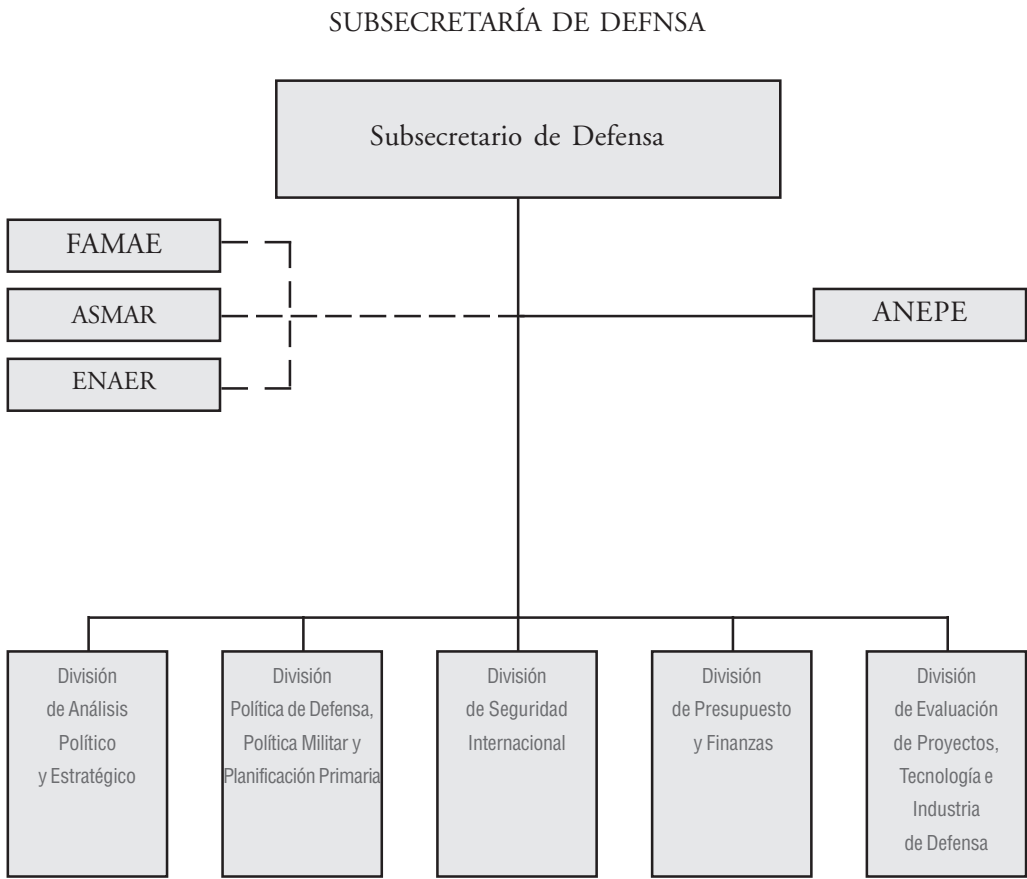
En el Esquema 1 vemos que propiamente en el Ministerio de la Defensa se estructuran estos tres grandes órganos que tienen la siguiente modalidad: el Subsecretario de la Defensa (Esquema 2), con asociación con las industrias militares, con cinco divisiones -de análisis político-estratégico, política de la defensa militar, planificación, seguridad internacional, presupuesto, etc., y evaluación de proyectos-; esta es la academia de estudios políticos y estratégicos.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL



ESQUEMA 2

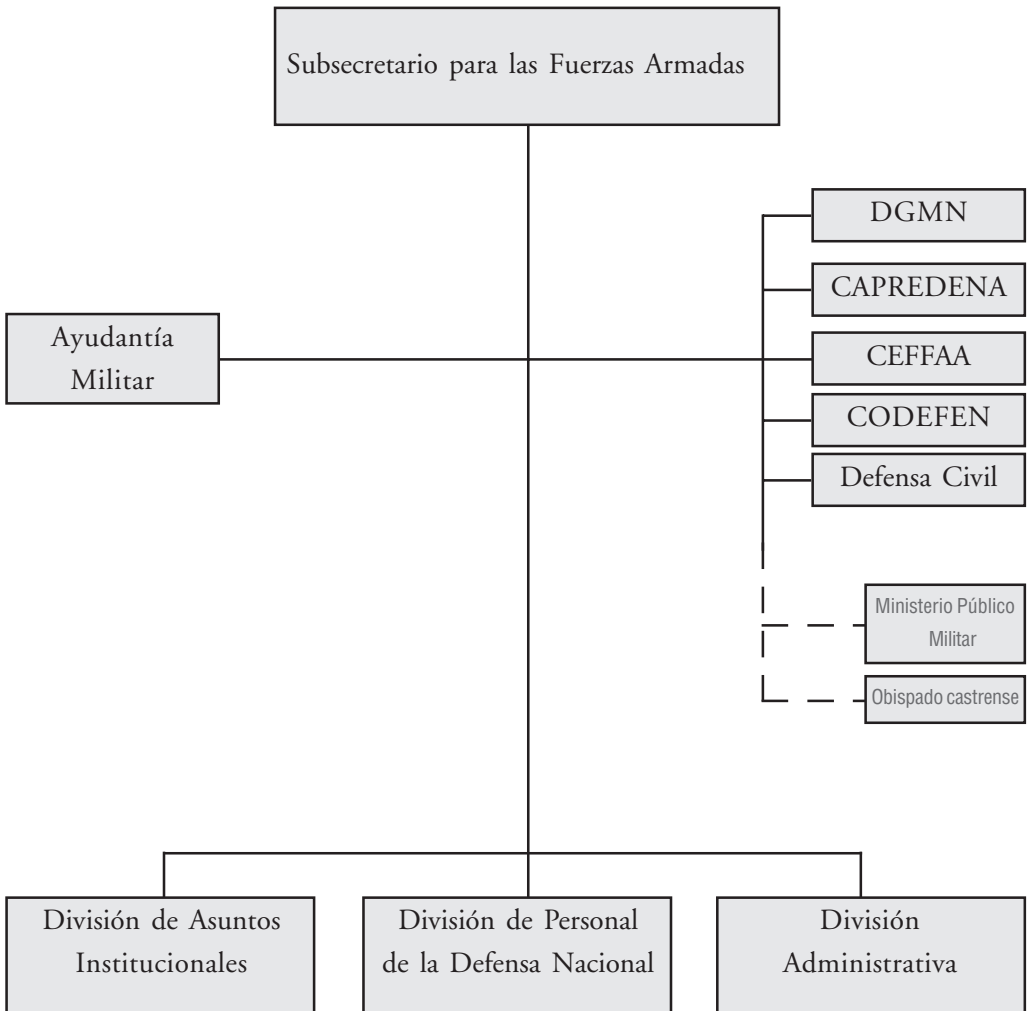
Así se tiene el Esquema 3 del Subsecretario para las Fuerzas Armadas. Se eliminan las actuales tres Subsecretarías, incluyéndose en este caso, y desde ese punto de vista se crea una División de Asuntos Institucionales, de Personal, y Divisiones Administrativas.



ESQUEMA 3

Finalmente, en el caso del Jefe de Estado Mayor Conjunto, dos subjefaturas, medios de paz, con una dimensión en personal, en operaciones, en inteligencia, en logística.

SUBSECRETARÍA PARA LAS FUERZAS ARMADAS

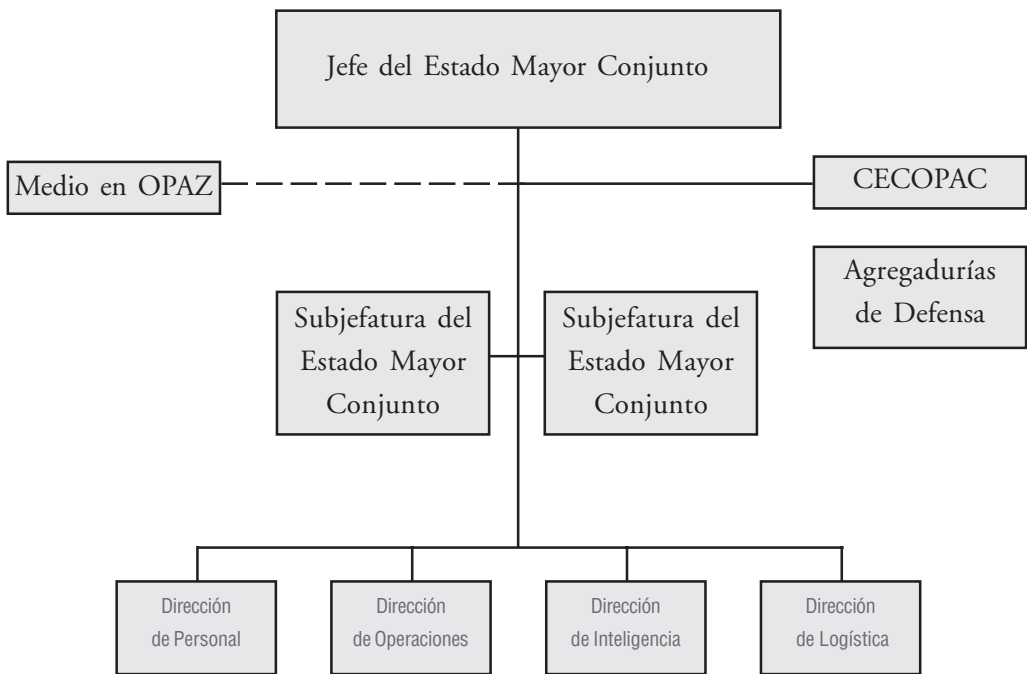


ESQUEMA 4

Creo que muchos de estos cambios están basados en buenas prácticas, pero hay que tener claro algo: si las buenas prácticas no están acompañadas de normas, van a quedar simplemente como

un ejercicio determinado, un determinado liderazgo, una cierta personalización que no va a llevar más allá en el tiempo. Solo buenas prácticas o solo normas sin buenas prácticas, es un déficit de cultura democrática. Creo que el esfuerzo de hacer ambas cosas es un desafío particularmente difícil.

ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LA DEFENSA NACIONAL



No quiero decir con esto que vayamos a aprobar este modelo. Nos queda mucho debate por hacer. Recién estamos iniciando un proceso de debate.

Es cierto que este proyecto de ley va a durar mucho tiempo, entre otras cosas porque hay debates asociados muy necesarios, incluso en una perspectiva continental, como el relativo al financiamiento de los recursos empleados para la fuerza. Nosotros no tocamos una de las leyes esenciales, que tiene que ver con el financiamiento de las fuerzas. Esos son temas que probablemente se van a debatir en el Congreso de la República. Pero con esto quiero simplemente decir que en los procesos de cons-

trucción de la defensa, es cierto que no hay un diálogo hacia la fuerza, pero sí hacia la sociedad. Porque hay un ejercicio de persuasión permanente para sostener que estas fuerzas son de la defensa de todo un país; que son las que llevan año a año para que ciudadanos comunes y corrientes, chicos de dieciocho o diecinueve años de edad, entren al servicio militar obligatorio al cumplir estas prerrogativas de los objetivos políticos que un país les ha configurado como tal.

Esa es la responsabilidad del conductor político, el ejercicio de persuasión democrática, y creo que este es un aporte a lo que podrían ser estos diálogos.

Notas sobre la gobernabilidad política de la defensa nacional y la modernización militar en el Cono Sur

Marcelo Fabián Sain

1. NUEVO ESCENARIO, NUEVOS DILEMAS

Es frecuente que en el ámbito militar de nuestros países se añoren aquellos tiempos en los que los aparatos castrenses nacionales tenían un porte sustantivamente mayor que el actual. Estos aparatos se sustentaban en elevados presupuestos nacionales destinados a la defensa nacional y, en particular, a las Fuerzas Armadas y en dos hechos ineludibles a la hora de evaluar la pertinencia de la añoranza señalada. Por un lado, las Fuerzas Armadas constituían actores políticos dominantes en los escenarios institucionales de nuestros países. Sostenían elevados niveles de corporativización y de autonomía en el sistema político y, en ese marco, encabezaron y sustentaron regímenes autoritarios de carácter dictatorial basados en estrategias represivas tendientes a desactivar todo atisbo de movilización política y social contraria al ordenamiento económico que impusieron. Por otro lado, la estructura organizativa, de funcionamiento y doctrinaria de las instituciones castrenses fue moldeada a lo largo de tres décadas anteriores para afrontar desafíos y conflictividades derivadas de atritos fronterizos, competencias regionales y problemáticas internas propias de aquellos años.

Nada de todo ello existe en la actualidad. La democratización política en la región ha esmerilado la tradicional autonomía castrense y ninguno de nuestros países cuenta hoy con Fuerzas Armadas capaces de tallar o determinar la política institucional de los mismos. Ni siquiera en aquellas experiencias nacionales en los que el poder militar transitó fortalecido el proceso transicional posdictatorial, dichas fuerzas cuentan hoy con prerrogativas institucionales que puedan obstruir o condicionar el

juego político democrático. Asimismo, las conflictividades fronterizas o internas que justificaron la conformación de maquinarias bélicas de proyección regional y, al mismo tiempo, de grandes aparatos de represión interna han desaparecido. Ello, sumado a las persistentes crisis económicas por la que atravesaron nuestros países, dio lugar a la recurrente caída de los gastos militares, convirtiendo a las instituciones castrenses en fuerzas escuálidas en comparación con las existentes en otrora.

No obstante, pese a este conjunto de manifiestos y evidentes anacronismos, *en la mayoría de los países de la región, no se emprendió un proceso de reformulación de su sistema defensivo y de reconversión institucional de sus Fuerzas Armadas tendiente a ponerlas a tono con las nuevas tendencias generales y a estructurarlas de acuerdo con el tipo de Estado resultante de esos procesos, con la política exterior seguida durante las dos últimas décadas y con los condicionantes económicos-fiscales existentes desde entonces.*

Todo esto impone, por sí mismo, la necesidad de encarar un proceso de *reconversión y modernización defensivo-militar* que proyecte a las instituciones del sector como instrumentos adecuados y eficientes frente a los nuevos desafíos propios del actual escenario internacional, regional y nacional.

Ahora bien, *¿son los gobiernos civiles o las cúpulas militares la instancia fundamental para llevar a cabo el diseño y la implementación de la reconversión y modernización defensivo-militar?; ¿quién define y formula el modelo de defensa nacional adecuado para la época y el tipo de Fuerzas Armadas necesarias para ello?; ¿quién establece los lineamientos básicos de las políticas y estrategias defensivo-militares de nuestros*

países? Sin dudas, *todo ello es una responsabilidad excluyente de las autoridades gubernamentales y, en particular, de aquellas autoridades encargadas de la dirección de la defensa nacional.*

Sin embargo, ello abre un conjunto de dilemas que podrían resumirse en un interrogante fundamental, a saber, *¿cuentan nuestros países con Ministerios de Defensa Nacional con competencias y capacidades institucionales suficientes para encarar un proceso institucional de semejante envergadura?* He aquí, pues, el principal desafío institucional en la materia, esto es, *la construcción y el fortalecimiento de gobernabilidad política en todo lo relativo a la defensa nacional y los asuntos militares.* Esto constituye la condición necesaria fundamental para atravesar un proceso exitoso de reconversión y modernización defensivo-militar.

2. LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA MODERNIZACIÓN DEFENSIVO-MILITAR

Como se dijo, desde las instauraciones democráticas, en el ámbito de la defensa nacional de nuestros países, no se formularon políticas integrales que estuvieran en sintonía con los cambios institucionales, sociales y económicos desarrollados en el ámbito interno y en el plano internacional. La democratización política así como la distensión e integración regional no fueron acompañadas por un proceso de *modernización del sistema defensivo-militar* a tono con las nuevas tendencias de seguridad internacional y subregional y con las nuevas condiciones político-institucionales y económico-presupuestarias existentes en la órbita doméstica. Tales designios *nunca* estuvieron en el horizonte estratégico de las sucesivas administraciones gubernamentales que se fueron sucediendo y ello ha dado lugar a una situación signada por dos tendencias presentes desde entonces. Por un lado, el permanente *desgobierno político sobre los asuntos de la defensa nacional y los asuntos militares* de parte de las autoridades gubernamentales y, como consecuen-

cia de ellos, la recurrente *delegación* de la dirección y administración de esos asuntos en las fuerzas militares, todo lo cual ha redundado en una sistemática *ausencia de políticas y estrategias defensivo-militares* apropiadas a los desafíos actuales y en una virtual *fragmentación institucional* derivada de las tradicionales diferencias y –en ocasiones, rivalidades– entre las distintas fuerzas castrenses. Por el otro lado, el *anacronismo y desactualización doctrinal, organizativa y funcional de las Fuerzas Armadas* como consecuencia de la falta de adecuación institucional de las mismas a las nuevas tendencias y condiciones dadas en los planos doméstico e internacional.

En sintonía con ello, un esfuerzo de *modernización del sistema defensivo-militar* de nuestros países debería asentarse en dos ejes fundamentales, a saber, (i) el *fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional*, apuntando a convertir a las carteras ministeriales del ramo en las instancias encargadas de ejercer el gobierno superior del sistema defensivo-militar; y (ii) la *reforma y modernización de las Fuerzas Armadas*, perfilado a reconvertirlas desde el punto de vista organizacional, funcional y doctrinal. Vayamos al desarrollo de estos ejes.

2.1.- FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD POLÍTICA DE LA DEFENSA NACIONAL

La modernización de la Defensa nacional y la reestructuración militar debe apuntar a la reversión del tradicional desgobierno político civil que primó sobre la defensa nacional y los asuntos militares mediante la paulatina construcción de un *gobierno civil integral y eficiente* y del establecimiento de *nuevas modalidades de gestión institucional de la defensa nacional y, en particular, de las Fuerzas Armadas.*

Al respecto, los responsables civiles del gobierno deben abandonar la perniciosa tendencia a través de la cual se le delegó históricamente a las instituciones castrenses el manejo casi exclusivo de los

asuntos de la defensa nacional y hasta la administración de sus propias fuerzas. La defensa nacional no configura un asunto exclusivamente castrense sino que conforma un ámbito político-institucional cuya organización y funcionamiento es de exclusiva responsabilidad del gobierno político del Estado. Las instituciones militares cumplen un papel fundamental en el sistema de defensa nacional, en particular, como instrumentos castrenses para la vigilancia defensiva de nuestros países y, en el peor escenario, para la conjuración de las eventuales agresiones militares externas que pudiera afrontar el país. Sin embargo, la defensa nacional es mucho más que ello, ya que compromete otros componentes del Estado y de la sociedad. Además, en democracia, las decisiones políticas superiores acerca del país y, entre ellas, las decisiones en materia de las relaciones exteriores y de la seguridad defensiva externa del Estado deben ser tomadas por los recipiendarios de la voluntad popular y no por las instituciones subordinadas. *A éstas –a las Fuerzas Armadas– sólo les cabe organizar los diferentes servicios militares del Estado conforme los lineamientos establecidos por la autoridad ministerial del ramo.*

Por cierto, toda forma competente de ejercicio del gobierno político-institucional sobre la defensa nacional y las Fuerzas Armadas supone como condición de efectividad la manifestación de una clara y firme *voluntad política de dirección institucional del área*. Dicha ejercicio de gobierno conlleva dos aspectos fundamentales, a saber, la *formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de defensa nacional* y, en su marco, la *conducción político-institucional de las Fuerzas Armadas en cuanto a su estructuración doctrinal, organizativa y funcional*. Ello, por su parte, implica no sólo los necesarios *conocimientos técnico-profesionales* sobre el tema sino también la imprescindible *capacidad operativo-instrumental* para implementar las políticas y estrategias formuladas.

En este marco y teniendo en cuenta las deficiencias institucionales a ser superadas, los lineamien-

tos básicos tendientes a alcanzar un gobierno civil integral y eficiente y a lograr nuevas modalidades de gestión institucional de la defensa nacional y, en particular, de las Fuerzas Armadas, son los siguientes:

2.1.1.- El diseño y elaboración de una Ley de Defensa Nacional o su actualización

El fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional en un escenario signado por la ausencia de un sistema legal actualizado e integrado y por la recurrente fragmentación institucional de los diferentes componentes del sistema defensivo-militar requiere del establecimiento de un *marco legal regulatorio* de la defensa nacional, del sistema institucional defensivo-militar y de sus diferentes instancias (autoridades, organismos y componentes) en cuanto a sus funciones, facultades y organización. Se trata, pues, de una *Ley General de la Defensa Nacional* de la que se derive el conjunto de normas de menor rango que regulen los aspectos, componentes o dimensiones específicas de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas.

En función de ello, dicho instrumento legislativo –o conjunto de instrumentos legislativos– debería contener una serie de capítulos relativos a los diferentes aspectos fundamentales de la defensa nacional y del sistema institucional encargado de su gobierno, gestión y control:

1. *Los principios y las bases jurídicas e institucionales fundamentales de la defensa nacional y del sistema defensivo-militar* en lo referente a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, coordinación y funcionamiento; así como las bases jurídicas e institucionales para el diseño, gestión y evaluación de las políticas y estrategias del sector, en particular:

a. La conceptualización de la *defensa nacional* como el esfuerzo institucional –traducido en políticas y estrategias– tendiente a *prevenir y conjurar agresiones militares de origen externo sobre el territorio*

y la *institucionalidad nacional*, esto es, como un ámbito institucional diferente de la seguridad pública o interna limitada a la prevención y conjuración de delitos en el interior del país a través del sistema policial.

b. La definición de las *Fuerzas Armadas* como *instrumentos castrenses de la defensa nacional* primordialmente abocadas a las acciones militares preventivas y conjurativas de las agresiones militares externas.

2. El *sistema institucional de gobierno de la Defensa Nacional* compuesto por las autoridades superiores del Poder Ejecutivo responsables de la formulación de las políticas y estrategias del sector y de la dirección superior del sistema defensivo-militar. En particular, dicho capítulo debe establecer las funciones y facultades en materia de gobierno de la defensa nacional de las tres principales instancias superiores, a saber:

a. El *Presidente de la República* como jefe superior de la administración pública central y responsable de la dirección y administración institucional del sistema defensivo-militar.

b. El *Ministerio de Defensa Nacional* como responsable de la dirección superior y de la administración general del sistema defensivo-militar y, en ese marco, de la elaboración, formulación e implementación de las políticas y estrategias del sector.

c. El *Consejo de Defensa Nacional* como instancia consultiva y/o de coordinación general de implementación de las estrategias de defensa nacional, e integrado por las autoridades gubernamentales superiores del área (Ministro y Secretarios), los mandos militares superiores, parlamentarios y representantes de otras áreas del Estado con incumbencia en los asuntos defensivo-militares.

3. El *sistema militar* y los diferentes *servicios castrenses* que lo integran, sus respectivas misiones y

funciones conjuntas y específicas; sus mandos superiores; sus parámetros organizativos generales; sus principios básicos de actuación; los preceptos generales de sus carreras profesionales; sus sistemas de control; y sus sistemas de formación y capacitación, todo ello particularmente en las dos niveles fundamentales de dicho sistema:¹

a. El *Estado Mayor Militar (EMM)* como instancia de *dirección orgánica y funcional superior del sistema militar nacional*.

b. Las *Fuerzas Armadas* conformadas por los servicios terrestres, marítimos y aéreos del sistema castrense, como instancias de *gestión orgánica de dichos servicios*.

4. El *control parlamentario* del sistema defensivo-militar y de sus componentes; la comisión legislativa encargada de las labores de supervisión, sus facultades, integración y organización, y el tipo de actividades de control.

2.1.2- El fortalecimiento organizacional del Ministerio de Defensa Nacional

El *Ministerio de Defensa Nacional* constituye la principal instancia gubernamental responsable de la *dirección superior y administración general del sistema defensivo-militar* y, en ese marco, de la elaboración, formulación e implementación de las políticas y estrategias del sector.

En nuestros países, como consecuencia del ya mencionado desgobierno civil sobre la defensa nacional, tales labores han quedado desdibujadas y fueron subsumidas en las diferentes fuerzas castrenses. En ese marco, las carteras ministeriales del sector se fueron convirtiendo en meros órganos administrativos de los asuntos militares y cada fuerza militar asumió para sí mismo y en forma compartimentalizada las responsabilidades de dirección superior y de administración general de sus pro-

¹ Más adelante se explicarán estos aspectos.

pías reparticiones. Los Estados Mayores de cada una de esas fuerzas no solamente conformaron la verdadera dirección superior de las mismas sino que también tuvieron a su cargo la administración general de las mismas en todo lo relativo a la gestión económica, financiera y presupuestaria, el desarrollo logístico, el manejo de los recursos humanos, la gestión administrativa, los asuntos jurídicos y hasta las relaciones institucionales. Ello generó una situación de fragmentación institucional que vulnera el ejercicio de la conducción civil de los asuntos de la defensa nacional y cercena definitivamente la posibilidad de conformar un sistema militar orgánica y funcionalmente integrado. Pero también hace que se destinen enormes cantidades de oficiales y suboficiales a la ocupación de cargos destinados al ejercicio de labores administrativas ajenas a las tareas propiamente militares que bien podrían ser desarrolladas por técnicos civiles.

La recuperación y ejercicio efectivo de estas funciones de dirección superior y administración general del sistema defensivo-militar por parte del Ministerio de Defensa de nuestros países constituye un objetivo fundamental para que, en su marco, se lleve a cabo un proceso eficiente de formulación, implementación y evaluación de una política de defensa nacional, todo lo cual requiere de una amplia *capacidad de gestión gubernamental* de parte de dicha cartera ministerial. Ello constituye, en consecuencia, una condición institucional indispensable para lograr un abordaje integral de los asuntos de la defensa nacional.

En razón de ello, el *Ministerio de Defensa* debería integrarse orgánicamente a través de dos instancias básicas, a saber:

1. La *Secretaría de Defensa Nacional*, a cargo de asistir al titular del ministerio en el ejercicio de la dirección superior del sistema defensivo-militar, esto es, en la elaboración de las políticas de defensa nacional, la planificación estratégica de la misma y la dirección y coordinación operativa general del sistema militar en todo lo relativo al accionar conjun-

to y específico. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:

- a. La *Subsecretaría de Política y Planificación Estratégica* encargada de la *elaboración de las políticas de defensa nacional* en sus diferentes dimensiones y la *planificación estratégica* derivada de ello, particularmente en todo lo relativo a la formulación de la estrategia institucional –diagnóstico institucional y planes de reforma y modernización institucional– y de las estrategias de prevención y conjuración militar de conflictos.
 - b. La *Subsecretaría de Asuntos Militares* encargada de la *dirección político-institucional del sistema militar* en cuanto a su estructuración doctrinal y organizativa y a su funcionamiento, mediante la conducción y coordinación estratégica de las diferentes dependencias y servicios militares a través del *Estado Mayor Militar (EMM)* y los diferentes *servicios castrenses específicos*.
 - c. La *Dirección de Gestión del Conocimiento para la Defensa Nacional* encargada de la planificación, producción, coordinación y evaluación del *conocimiento institucional* (referido a la situación y el desempeño institucional de los componentes del sistema defensivo-militar) así como del *conocimiento estratégico-militar* (referido a la evaluación de problemáticas, conflictos y situaciones de riesgos relevantes para la defensa nacional en el nivel estratégico).
 - d. La *Dirección de Seguridad Internacional* encargada de la dirección de las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas en el marco de las labores de paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas y la coordinación general de las mismas con la Cancillería.
2. La *Secretaría de Gestión Institucional*, a cargo de asistir al titular del ministerio en el ejercicio de la administración general del sistema defensivo-militar en todo lo referido a la gestión administrativa, económica, logística, jurídico-legal, institucional y

de recursos humanos, tanto de la unidad ministerial como de el estado Mayor Militar y de los diferentes servicios militares específicos. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:

a. La *Dirección Administrativa* encargada de la gestión administrativa unificada del sistema defensivo-militar y de sus diferentes dependencias civiles y militares, abarcando la administración de la mesa de entrada única del sistema, el circuito y proceso de despacho y los archivos de expedientes y actuaciones administrativas.

b. La *Dirección de Gestión Económica* encargada de la gestión económica, contable y presupuestaria del sistema defensivo-militar y de sus diferentes dependencias civiles y militares, abarcando la planificación y ejecución presupuestaria de dicho sistema, sus componentes, sub-jurisdicciones y del conjunto de los programas presupuestarios atinentes a las funciones correspondientes a ser llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas; la gestión económica, financiera, contable y patrimonial del sistema, de sus diferentes componentes y dependencias; y la planificación y gestión logística e infraestructural del sistema a partir de los requerimientos surgidos desde las instancias institucionales y militares.

c. La *Dirección de Recursos Humanos* encargada de la gestión del personal civil y militar del sistema defensivo-militar, desde el punto de vista administrativo, excepto la planificación y decisión de la ocupación de los cargos y destinos militares que deberán ser llevada a cabo por las instancias institucionales encargadas de la conducción operacional del sistema militar.

d. La *Dirección de Asistencia Jurídica* encargada del asesoramiento jurídico-legal, la intervención previa en los actos administrativos, la producción de los dictámenes jurídicos, el diligenciamiento de los oficios judiciales, la sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios y la de-

nuncia ante la justicia penal competente de los eventuales delitos de acción pública conocidos.

e. La *Dirección de Relaciones Institucionales* encargada de la gestión de las relaciones y la coordinación institucionales del sistema defensivo-militar y de sus diferentes componentes con otros organismos y con toda otra instancia pública o privada, nacional o extranjera, siempre que no se trate de las propias labores defensivo-militares de carácter operacional.

2.1.3.- La conformación del servicio civil de la defensa nacional

El fortalecimiento de la gobernabilidad política de la defensa nacional también requiere de la *conformación y capacitación permanente de un servicio civil constituido por funcionarios y empleados profesionales específicamente abocados y entrenados en la dirección, gestión y evaluación de los asuntos de la defensa nacional*. Dicho servicio debería integrarse por *agentes gubernamentales especializados* en el ejercicio del gobierno de la defensa nacional y del sistema militar, particularmente, del diseño y aplicación de las estrategias de prevención y conjuración de conflictos defensivos-militares, del gerenciamiento político-institucional del sistema defensivo-militar en su conjunto y, específicamente, de la dirección superior del sistema militar.

Ello impone, pues, el diseño y desarrollo de una *estrategia de formación y capacitación de recursos humanos especializados en los asuntos defensivo-militares*. La administración pública de los países de la región carece, en general, de estos recursos y el fortalecimiento de la gobernabilidad política del sector requiere de la conformación de un *servicio civil de defensa nacional*.

Este proceso debe partir del diseño y establecimiento de un *sistema de empleo público especializado*, ya sea adaptando y focalizando el sistema de empleo público vigente en la jurisdicción o creando un sistema específicamente abocado a los asun-

tos defensivo-militares dentro de la propia administración pública. En cualquier caso, la especialización debe derivar de dos condiciones fundamentales. En primer lugar, dicho sistema estará compuesto por el personal de funcionarios y agentes gubernamentales destinados a ejercer sus funciones en los Ministerios de Defensa Nacional. En segundo término, ese personal será específicamente capacitado y entrenado en el desarrollo del quehacer básico del sector, es decir, en las labores básicas del gobierno de la defensa nacional referidas a la dirección superior y la administración general del sistema defensivo-militar, tal como fue reseñado anteriormente.

Sobre la base de estas labores se debería conformar el servicio civil de defensa nacional y cada una de ellas debería constituir las **áreas básicas de especialización** del personal jerárquico y de los restantes agentes gubernamentales del sector. La capacitación y el entrenamiento de personal deberían girar en torno de esos ejes.

2.2.- REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

El *Estado* constituye una estructura político-institucional abocada al ejercicio del gobierno sobre un determinado grupo social en el ámbito de un determinado territorio y, en ese marco, las *Fuerzas Armadas* son las instituciones estatales específicamente dedicadas a la protección militar organizada del conjunto frente a agresiones castrenses –o análogas– de origen externo. Vale decir, las *Fuerzas Armadas configuran las instituciones estatales conformadas, pertrechadas y aprestadas por dichos grupos sociales para actuar en situaciones de guerra o de conflictos bélicos en defensa del Estado Nacional frente a amenazas o agresiones externas de corte militar.*

Ahora bien, en el ámbito regional, aunque las cuestiones de la seguridad no impliquen en la actualidad la eventualidad de guerras como mecanismos de resolución de controversias o no supongan el uso directo de la fuerza militar como basamento

central de las políticas exteriores de los países vecinos y aunque en la resolución de los conflictos regionales tienda a primar –no sin limitaciones e insuficiencias– los mecanismos y normas del derecho internacional, de la diplomacia multilateral y de la seguridad cooperativa, *ningún Estado de la región ha renunciado unilateral y voluntariamente al derecho de defensa nacional de su territorio y al derecho a la autodeterminación a través del uso de las Fuerzas Armadas, ni ha dejado de conformar y mantener, de acuerdo con sus posibilidades y prioridades, la organización militar de la defensa nacional.*

Por lo tanto, a lo largo de los últimos años, ningún país de la región ha dejado de organizar la dimensión defensivo-militar de su seguridad nacional como una responsabilidad institucional básica y, en su marco, tampoco ha dejado de garantizarse los recursos, medios y mecanismos necesarios y posibles para dotarse de una *mínima capacidad de defensa autónoma* frente a eventuales circunstancias que puedan alterar la seguridad externa del mismo, aun cuando en el corto y mediano plazo no se haya vislumbrado ningún tipo de amenaza o atrito sujeto a resolución castrense y aún considerando que ninguno de estos países –ni siquiera Brasil, el más grande de todos– tiene condiciones para garantizar sus intereses nacionales a través del uso del aparato militar.

No obstante, ello no justifica, por sí mismo, el mantenimiento del sistema defensivo-militar tal como se halla estructurado en la actualidad sino que, más bien, favorece el desarrollo de un proceso de modernización institucional del mismo.

En el contexto histórico señalado al comienzo del presente trabajo, las Fuerzas Armadas de nuestros países se fueron articulando desde el punto de vista doctrinal, organizativo y funcional sobre la base de *la ocupación territorial como principio estructurante del sistema militar.* Las guerras territoriales asentadas en la posesión y protección del territorio nacional a través del establecimiento y el desplazamiento de grandes conglomerados castrenses mar-

caron el horizonte conceptual y fáctico de nuestras fuerzas castrenses durante varias décadas. Las estructuras de mando, los dispositivos orgánicos y su despliegue, la doctrina operacional y los procedimientos funcionales, los sistemas de capacitación y adiestramiento y las carreras profesionales de las Fuerzas Armadas estuvieron determinadas por aquel principio estructurante. Su expresión más evidente ha sido la conformación de estructuras militares basadas en la conscripción masiva.

Por cierto, *la protección y el resguardo del espacio territorial, aéreo y marítimo nacional ante agresiones militares externas continúa siendo el objetivo fundamental de la defensa nacional*. No obstante, *en la actualidad, el asentamiento y la aseguración espacial ya no garantiza la protección integral y eficiente del territorio nacional* o, dicho de otro modo, *la capacidad protectora del espacio no constituye la instancia fundamental de protección integral del territorio nacional* y, menos aún, si ello se estructura sobre la base de un dispositivo militar basado en los vetustos «ejércitos de masas» asentados en grandes cuerpos y formaciones militares.

Los cambios tecnológicos aplicados a las comunicaciones, a los sistemas de armas, a los sistemas de movilidad terrestre, aérea y marítimo-fluvial y a los medios técnicos de uso militar han impuesto una dinámica diferente a los asuntos defensivo-militares. En lo específico, la tendencia más notable al respecto se refiere a la *conformación de unidades militares altamente profesionales basadas en la vigilancia, la velocidad y la movilidad* antes que en la ocupación estática del territorio. Se trata, pues, de la conformación de un *nuevo sistema militar* estructurado sobre la base de dos dimensiones fundamentales. En el plano estratégico-operacional, se debe conformar una *nueva estructura castrense de mando superior* responsable de planificar, conducir, coordinar, supervisar y evaluar el conjunto de las estrategias y acciones de defensa nacional llevadas a cabo por las unidades componentes del sistema militar. Y, en el plano táctico-operacional, se deben conformar *unidades castrenses altamente es-*

pecializadas, polivalentes y dinámicas, perfiladas a la destrucción e inhabilitación de los principales componentes enemigos, en particular, sus principales núcleos operacionales, sus centros de información, comando y control, sus sistemas de comunicaciones, sus sistemas de armas y/o sus dispositivos logísticos, y no a la ocupación y mantenimiento territorial propio o enemigo. Su pertenencia y composición no debe inscribirse inevitablemente en cada fuerza armada específica—Marina, Ejército y Fuerza Aérea— sino que debe integrarse con elementos terrestres, anfibios-navales y/o aéreos de acuerdo con las operaciones militares que deben emprender. En razón de ello, dichas unidades deben ser más reducidas, ágiles y diestras que los cuerpos de otrora y deben estar prestas a desarrollar operaciones en pequeños grupos y en forma dispersa. Sus sistemas de armas deben ser más ágiles y contar con alta tecnología que debe ser operada por cuadros militares altamente calificados y entrenados.

En este contexto, los lineamientos básicos para la reforma y modernización militar son los siguientes:

2.2.1.- La especialización de las Fuerzas Armadas en asuntos militares

En un determinado agrupamiento humano o grupo social organizado estatalmente, las Fuerzas Armadas son una institución profesional conformada por personas que están autorizadas para regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la eventual aplicación de la fuerza física en defensa del mismo ante agresiones militares de otros agrupamientos estatales. A diferencia de otras instituciones estatales, *la competencia exclusiva de las Fuerzas Armadas, en tanto institución militar armada, está dada por la autorización social que recae sobre ella para hacer uso de la fuerza física letal, real o potencial, a los fines de garantizar la defensa militar del grupo*. Vale decir, lo que distingue a las Fuerzas Armadas no es el uso real de la fuerza letal sino el hecho de ser recipiendaria de la autorización del grupo social para usarla ante agresiones militares externas y en determinadas circunstancias. Dichas

fuerzas no se manifiestan exclusiva o predominantemente a través del uso real de la fuerza letal sino que lo hacen mediante la utilización de otras modalidades de actuación diferentes de ese uso, pero éste constituye una forma de intervención cuya autorización solamente recae en las mismas. En consecuencia, *las Fuerzas Armadas deben estructurarse doctrinal, orgánica y funcionalmente —y aprestarse— para prevenir y conjurar las agresiones militares de otros países a través del desarrollo de acciones de guerra.*

Sin embargo, durante los últimos años, en ciertos ámbitos políticos de nuestros países, ha sido frecuente sostener la necesidad de «civilizar» a las Fuerzas Armadas adjudicándole o ponderando funciones y tareas diferentes de aquellas para las cuales las instituciones castrenses fueron conformadas y son mantenidas, esto es, la guerra. La ausencia de conflictividades bélicas en la región sumada a la necesidad de revertir la impronta de autonomía política de los militares en cuyo marco se desarrollaron las más trágicas experiencias de dictaduras militares, ha llevado a numerosos dirigentes de nuestros países a reivindicar —no sin cierta ingenuidad— la necesidad de que, en democracia, nuestras Fuerzas Armadas se diversifiquen funcionalmente y lleven a cabo tareas no-militares tales como la intervención en planes de beneficencia social, el desarrollo de operaciones de control policial de ciertas manifestaciones delictivas y la puesta en marcha de emprendimientos económicos o empresariales ajenos a los asuntos castrense tales como la producción de bienes, la comercialización de mercancías o la prestación de servicios a terceros.

Pero, para los países de la región, no resulta políticamente serio ni financieramente sustentable conformar y mantener fuerzas y servicios armados volcados centralmente al desarrollo de labores colaterales o estériles con relación a las tareas propias de la defensa nacional. Un aparato militar nacional no está preparado para estas nuevas labores, resultan caros para ello y, además, pierden relevancia institucional dado que destinan recursos para el desarrollo de funciones que no son propiamente cas-

trenses. El pasado institucional de las Fuerzas Armadas y los crímenes cometidos durante las experiencias dictatoriales de los años '70 no justifican, después de dos décadas de continuidad democrática, la dilapidación de esfuerzos y recursos institucionales destinados a la defensa nacional en la atención de este conjunto de labores y, encima, hacer de ello una proclama de civilidad y buen manejo de la defensa nacional. Ello, más bien, es otra expresión más de las tradicionales deficiencias con que nuestras sucesivas gestiones gubernamentales atendieron y manejaron los asuntos de la defensa nacional.

En suma, el sistema militar de nuestros países debe conformarse, adiestrarse y aprestarse para la guerra y no para tareas sociales, económicas o policiales ajenas a aquellos designios, llevándose a cabo una suerte re-institucionalización de las Fuerzas Armadas sobre la base de los siguientes parámetros institucionales básicos:

1. La *re-militarización de las Fuerzas Armadas* dentro del marco de un paradigma democrático de la defensa nacional, sobre la base de los siguientes ejes:

a. *La institucionalización de las Fuerzas Armadas como instrumentos castrenses de la defensa nacional* abocado a servir exclusivamente como aparato militar armado al servicio de las políticas, estrategias, medidas, acciones y mecanismos institucionales decididos e implementados por el gobierno nacional y destinados a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de *agresiones militares de origen externo*, es decir, embates o ataques militares perpetrados por las Fuerzas Armadas regulares de otro Estado contra el territorio y/o la población nacional, excluyendo los embates o ataques cometidos contra el país, su territorio, población o sistema institucional originados en el exterior o en su interior pero llevados a cabo por grupos políticos ilegales o por organizaciones criminales.

b. La proyección de *las guerras o conflictos bélicos posibles como eje estructurante central del sistema militar de nuestros países*. Ello significa que los recursos humanos, operacionales y logísticos de las instituciones castrenses de nuestros países deben estar fundamentalmente aplicados al desempeño de las tareas militares básicas destinadas a la prevención y conjuración de situaciones de guerra. Es decir, *la organización y el funcionamiento del sistema militar deben estructurarse sobre la base del conjunto de problemáticas bélicas*, haciendo que el esfuerzo global de las instituciones castrenses esté predominantemente abocado al desarrollo de las labores de *prevención y conjuración militar de agresiones castrense de origen externo en situaciones de guerras o contiendas bélicas*.

2. La *diferenciación normativa e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior* y, en su marco, *la exclusión de la intervención ordinaria y permanente de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de labores policiales de prevención y conjuración del delito*, sobre la base de las siguientes consideraciones:

a. *Las Fuerzas Armadas no están estructuradas, preparadas ni capacitadas operativa, funcional y doctrinalmente para participar de forma regular y directa en la prevención, conjuración e investigación del delito* —en cualquiera de sus diferentes manifestaciones— *ni cuentan con los medios técnicos e infraestructurales apropiados para ello*.

A diferencia de la defensa nacional, la *seguridad interna* comprende el esfuerzo institucional para prevenir, conjurar e investigar los delitos y perseguir penalmente a sus responsables, ya sea que ello se inscriba en la delincuencia común, en la criminalidad organizada, en el accionar terrorista o en el de organizaciones políticas ilegales. Estas labores se desarrollan en el marco de un conjunto de normas penales y procesales que poco tiene que ver con la defensa nacional y los asuntos militares.

Por cierto, las instituciones estatales que están funcional y orgánicamente dotadas con los recursos

humanos, operativos y logísticos adecuados para desarrollar estas funciones y que cuentan con los medios técnicos e infraestructurales para ello son los cuerpos y fuerzas policiales y/o de seguridad. Estas instituciones son agencias especializadas en la aplicación de aquellas normas penales y procesales. Por el contrario, las Fuerzas Armadas no están preparadas para desarrollar tareas vinculadas con la prevención y conjuración delictiva y, en particular, para trabajar como instituciones auxiliares de la justicia en la persecución penal. Resultaría funcionalmente anacrónico y financieramente oneroso que las Fuerzas Armadas aborden asuntos ajenos a sus funciones fundamentales, duplicando tareas con las policías y fuerzas de seguridad, y demorando el necesario proceso de reforma y modernización policial que debe llevarse a cabo en nuestros países.

b. No debería excluirse la *posibilidad legal e institucional de intervención militar frente a cuestiones inscritas en el ámbito de la seguridad interna del Estado en ciertas circunstancias particulares y excepcionales*. Dichas circunstancias sólo deberían derivar de que, en un contexto de evidente conmoción interior, se produzcan hechos o se desarrollaran procesos delictivos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad para su conjuración y, en consecuencia, se habilitara a las Fuerzas Armadas para intervenir en dicha conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior. Solo la emergencia de una *situación extraordinaria de conmoción interior* no conjurable mediante la utilización del sistema policial y que pusiera efectivamente en peligro la vigencia plena de la Constitución Nacional y de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales nacionales,² debería justificar legalmente la referida intervención militar, la que siempre tendrá carácter de *excepcional* y, en razón de ello, (i) debería darse previa declaración del *estado de sitio o de emergencia* por parte del Presidente de la Nación y/o el Congreso Nacional, según corresponda; y (ii) la misma no debería incidir, en nin-

guna circunstancia y de ninguna manera, en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, ni debería habilitar la producción de inteligencia militar en asuntos de seguridad interior.

2.2.2.- La conformación y jerarquización del Estado Mayor Militar (EMM)

Durante las últimas décadas, el planeamiento militar de nuestras Fuerzas Armadas así como la formulación de la doctrina militar, el diseño del despliegue orgánico y el adiestramiento castrense fue llevado a cabo por cada una de las fuerzas de manera compartimentalizada y en forma autónoma de los respectivos *Estados Mayores Conjuntos (EMCO)*. Éstos mantuvieron una gravitación institucional acotada y menor frente a cada una de las Fuerzas Armadas en todo lo relativo al planeamiento estratégico-militar y a la dirección del sistema militar. Estas labores fueron ejercidas por los Estados Mayores Generales de cada fuerza en el ámbito de su exclusiva competencia institucional, de acuerdo con sus propios criterios institucionales y sobre la base de la disposición de los medios operacionales asignados administrativamente por el Ministerio del ramo.

Así, en nuestros países, la ausencia de conducción civil sobre los asuntos defensivo-militares y, en ese marco, la desnaturalización del EMCO como principal instancia de asistencia al Ministerio de De-

fensa en materia de estratégico-militar, se expresó en la falta de una doctrina militar conjunta, de planeamiento militar conjunto, de dirección del adiestramiento militar conjunto, de control del planeamiento estratégico-operacional y del accionar conjunto.

En este contexto, la reforma y modernización militar debe suponer la *reconversión del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas* de nuestros países y su conformación como *Estado Mayor Militar (EMM)* a cargo de la *dirección superior unificada del sistema militar* en todo lo atinente a la organización y funcionamiento del mismo a través de la transferencia de las funciones de dirección orgánica y funcional que tradicionalmente estaban depositadas en cada fuerza militar específica y la transformación de éstas en *servicios militares específicos*. Para ello, el *Estado Mayor Militar* debe contar con una estructura orgánico-funcional particular en cuyo marco sea posible ejercer el *mando orgánico y funcional superior del sistema militar*, concentrando dos funciones fundamentales:

1. La función de *conducción orgánica superior del sistema militar* a través de (i) el establecimiento y actualización de la *doctrina militar* tanto en el plano estratégico como en el táctico; (ii) el diseño y planificación de la *estructura organizacional* de las dependencias y unidades de los diferentes servicios militares, es decir, la composición, dimensión y despliegue de las unidades operacionales militares; (iii) el diseño y planificación de la *formación, capacitación y adiestramiento militar* del conjunto de los servicios, unidades y agrupamientos específicos que componen las Fuerzas Armadas; (iv) el diseño y planificación de la *estructura del personal militar* en todo lo referente al funcionamiento militar –no a las cuestiones administrativas.

2. La función de *conducción operacional superior del sistema militar* mediante la planificación, conducción, coordinación, supervisión y evaluación en el nivel estratégico-operacional del conjunto de las acciones llevadas a cabo por los servicios y uni-

2 Esta situación extraordinaria solamente podría resultar, en concreto, de un estado de guerra civil o de alzamiento armado tendiente a deponer algunos de los poderes públicos, obligar a éstos a realizar algún acto o medida de gobierno o a abstenerse de hacerlo, impedir el libre ejercicio de sus facultades o su conformación, o producir una interrupción o cambio del sistema democrático, hechos todos cuya envergadura y persistencia justificaría el involucramiento del conjunto de las fuerzas policiales, de seguridad y castrense con que cuenta el Estado para su neutralización, según la apreciación de las autoridades competentes y de lo establecido por las disposiciones legales de cada país al respecto.

dades militares específicas, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, a través de la dirección de la inteligencia militar, de las acciones operacionales militares y de la logística operacional militar. Para ello, el EMM debería contar con las siguientes instancias organizativas:

- a. La *Dirección de Inteligencia Militar Estratégico-Operacional*, responsable de (i) elaborar y emitir las directivas y requerimientos de inteligencia militar en el nivel estratégico-operacional; (ii) recibir, sistematizar y analizar el conjunto de la información relevante producido por los servicios y unidades acerca de los teatros de operaciones actuantes y de la situación operacional de dichos servicios y unidades; (iii) elaborar y actualizar en forma permanente el cuadro de situación estratégico y táctico de los teatros de operaciones actuantes; y (iv) organizar y administrar las bases de datos con la información, archivos y antecedentes relativos a la situación estratégico y táctico de los teatros de operaciones actuantes durante el desarrollo de las acciones en tiempo de paz o de guerra.
- b. La *Dirección de Operaciones Militares*, a cargo de (i) planificar, diagramar y formular las estrategias y directivas de operaciones militares, sean generales o específicas, que deberán ser implementadas por los diferentes servicios o unidades militares; (ii) emitir y transmitir a los Jefes de los diferentes servicios y unidades militares las disposiciones y órdenes de servicios formuladas por las autoridades ministeriales o por aquellos funcionarios ministeriales o militares facultados para ello; (iii) controlar y evaluar la implementación efectiva de las estrategias y directivas de operaciones militares implementadas por los diferentes servicios o unidades militares operacionales en los teatros operacionales; y (iv) elaborar periódicamente un cuadro de situación operacional que contenga el conjunto de las estrategias y directivas de operaciones militares, su impacto sobre la situación defensivo militar y sobre las amenazas o agresiones a ser prevenidas o conjuradas y los

lineamientos necesarios para su adecuación, actualización y/o reformulación.

- c. La *Dirección de Logística Operacional*, encargada de (i) planificar y diagramar el sistema logístico operacional de los servicios y unidades militares en todo lo atinente a la infraestructura y los establecimientos operacionales, el sistema comunicacional e informático operacional, el sistema de armas, los medios técnicos operacionales y el sistema de movilidad militar necesarios para llevar a cabo las estrategias y directivas de operaciones militares; (ii) elaborar y emitir las directivas logísticas que contenga los requerimientos y necesidades funcionales; y (iii) dirigir y controlar el funcionamiento del sistema logístico operacional de los diferentes servicios y unidades militares.

2.2.3.- La reconversión de las Fuerzas Armadas en servicios militares específicos y su fusión en sistema castrense único

Durante las últimas décadas, las Fuerzas Armadas de nuestros países han constituido instituciones con un alto grado de autonomía institucional entre sí y con respecto a las autoridades ministeriales. En ese marco, sus Comandancias Superiores o Estados Mayores no solamente han ejercido el gobierno político-institucional y la administración integral de recursos operacionales, humanos y financieros de cada fuerza sino que han desarrollado sus propias políticas de desarrollo institucional y hasta sus propios planes estratégicos en forma autárquica de las autoridades políticas del ramo y sin ningún atisbo permanente y sistemático de labor conjunta con las restantes fuerzas castrenses de sus propios países. Ello dio lugar a una situación signada por la *ausencia de conducción estratégico-militar unificada* y a una *notable fragmentación institucional* en todo lo relativo al gobierno y la gestión institucional de las Fuerzas Armadas.

Durante la guerra de Malvinas desenvuelta en 1982, única contienda bélica convencional prota-

gonizada por un país de la región a lo largo de las últimas décadas, la Argentina supo dramáticamente en los hechos lo que todos los manuales militares expresaban en el plano teórico, a saber, *los países deben ir a la guerra llevando a cabo una planificación militar conjunta y un desarrollo operacional integrado entre las diferentes fuerzas o servicios militares*. En esa contienda, ello sólo fue llevado a cabo por las fuerzas británicas, mientras que, del lado argentino, cada fuerza armada hizo su propia guerra, con las nefastas consecuencias ya conocidas. Vale decir, *en los teatros de operaciones bélicos no hay tres fuerzas diferentes sino un conglomerado de unidades y elementos específicos más o menos integrados por un comando operacional unificado*. En consecuencia, no hay razón para que, en tiempo de paz, lo que prime sea la fragmentación institucional entre fuerzas y cada una de ella lleve a cabo su propio proyecto y desarrollo institucional de manera autárquica.

Así, pues, la absorción por parte del Ministerio de Defensa Nacional de la dirección superior y de la administración general del conjunto del sistema defensivo-militar y la conformación del Estado Mayor Militar como mando orgánico y funcional superior del sistema militar apunta a superar estas deficiencias y a constituir una conducción superior acorde con las dimensiones de dicho sistema que resulte adecuadas con nuestros países.

Por su parte, en el plano político-estratégico regional no es previsible la ocurrencia de guerras generalizadas, intensas y largas protagonizadas por bloques militares liderados por potencias militares internacionales. Tampoco es previsible la ocurrencia de guerras localizadas desarrolladas en teatros territoriales extensos y de mediana duración. Éstos eran los tipos de conflictos en torno de los cuales se pensó y organizó clásicamente la defensa nacional y las Fuerzas Armadas de nuestros países desde los años '30.

Sin embargo, la reconversión de nuestras Fuerzas Armadas debería asentarse en la consideración de

que los eventos bélicos sobre la base de los cuales estas fuerzas deberían estructurarse constituyen *conflictos limitados en el espacio y cortos en el tiempo, desarrollados mediante operaciones rápidas, en teatros no extensos –y hasta restringidos– y que podrían depender de desencadenamiento de pocas batallas*.

En este marco, la reforma y modernización de las Fuerzas Armadas debería suponer:

1. La *reconversión de las Fuerzas Armadas* de nuestros países –Ejército, Marina y Fuerza Aérea– en *servicios militares específicos* a cargo de la *gestión y alistamiento orgánico* de sus componentes específicos de acuerdo con las *directivas orgánicas* –referidas a la doctrina, organización, formación y adiestramiento y personal militares– y las *directivas operacionales* –referidas a la inteligencia, las operaciones y la logística militares– elaboradas y emitidas por el Estado Mayor Militar. Estos servicios deben ser los siguientes:

- a. El *Servicio Militar Terrestre*, que se articule sobre la base de núcleos modernos de combate terrestre conformados por agrupamientos de alta movilidad estratégica y táctica, ágiles y pequeñas, grupos de operaciones especiales y elementos más pesados –artillería y tanques– para espacios acotados para la *defensa del espacio terrestre* de los diferentes escenarios o geográficos nacionales.
- b. El *Servicio Militar Naval*, que cuente con núcleos modernos de combate naval estrictamente limitados al *control del mar en defensa de la frontera marítima litoraleña* –y no volcado, como antaño en la mayoría de nuestros países, a la proyección estratégica de ultramar y al cuidado del comercio marítimo internacional–.
- c. El *Servicio Militar Aéreo*, basado en núcleos modernos de combate y transporte aéreos conformado por componentes de apoyo aéreo o de ofensiva aérea estratégica y táctica limitado exclusivamente a la *defensa y protección militar del espacio aéreo*.

2. La *fusión de los diferentes servicios militares específicos* y conformación de una *nueva organización militar unificada* asentada en dos tipos de unidades militares permanentes:

- a. Las *Unidades Estratégicas Regionales* estructuradas sobre la base del *principio de espacialidad regional* dentro de cada país, es decir, asentadas en determinadas jurisdicciones territoriales y compuestas por unidades, elementos y especialidades de los diferentes Servicios Militares, de acuerdo con el ámbito espacial en el que deben actuar, particularmente, con las condiciones geográficas, físicas, climáticas y demográficas de los diferentes teatros regionales.
- b. Las *Unidades Estratégicas Operacionales*, estructuradas sobre la base del *principio de especialidad funcional*, es decir, articuladas sobre la base de determinadas prestaciones o especialidades funcionales y compuestas por unidades, elementos y especialidades de los diferentes Servicios Militares, de acuerdo con el ámbito funcional en el que deben actuar. Entre estas unidades se destacan los *elementos aerotransportados* y las *fuerzas especiales* integrantes de agrupamientos de intervención rápida y limitadas en el tiempo y en el espacio, pero altamente polivalentes y dúctiles.

En cualquier caso, las unidades militares deben estructurarse y concentrar sus núcleos de combate centrales—integrados con elementos convencionales y fuerzas especiales— en el *predominio de la movilidad estratégica y táctica*, adecuando a ello el sistema de armas, la estructura de comando y comunicación, los dispositivos logísticos y la doctrina de empeño. Se trata de conformar unidades militares con *alto nivel de prontitud y operacionalidad estratégica y táctica* y con *estructura flexible* a los efectos de responder dinámicamente tanto a problemáticas y conflictos fluctuantes, dinámicos y sorpresivos que deriven de la eventual intervención nacional en un sistema defensivo común en el ámbito regional o de la participación en misiones

de paz en forma combinada con fuerzas de otros países de la región.

3- NOTAS FINALES

Luego de este ligero recorriendo, caben algunas notas finales.

En primer lugar, *el único modelo defensivo-militar viable para nuestros países es aquel que sea factible desde el punto de vista internacional, político-institucional y económico-financiero*, es decir, aquel que el poder político o, mejor, las autoridades gubernamentales responsable de ejercer la conducción sobre estas cuestiones, diseñen y formulen de acuerdo con las condiciones de aplicación concretas derivadas inevitablemente de las tendencias del escenario internacional y regional signadas por la ausencia de guerras, la exclusión del factor militar como medio de resolución de conflictos y el predominio de los esfuerzos colectivos de imposición de la paz en situaciones de crisis—como las de Haití, por ejemplo; de la situación de estabilidad institucional democrática que convierte al gobierno político en el actor central de la defensa nacional; de las condiciones económico-financiera de nuestros países que imponen severas limitaciones al gasto defensivo-militar.

En segundo término, en función de la mencionada factibilidad, resulta fundamental y prioritario el *fortalecimiento de la gobernabilidad política sobre los asuntos defensivo-militares*, lo que no es más que la construcción de un gobierno eficiente en el ejercicio de la dirección superior y la administración general del sistema defensivo-militar de nuestros países. A partir de ello, es posible dar cuenta de algunos lineamientos generales que guíen la reconversión y modernización defensivo-militar. Se trata, en suma, de *construir gobernabilidad donde tradicionalmente no la ha habido, esto es, en la conducción política de la defensa nacional*. Sin ello, en democracia, resulta superfluo intentar establecer parámetros institucionales que sirvan de modelos

defensivo-militares porque, no siendo viable la posibilidad de *autorreforma militar*, sólo los gobiernos democráticos quedan como las instancias de diseño, formulación e implementación del cambio planteado.

Finalmente, *las Fuerzas Armadas de nuestros países deben ser reconvertidas institucionalmente tanto en el plano de sus funciones, de su estructura de mando superior y de su configuración orgánico-funcional*. Por cierto, si bien no hay un modelo de sistema militar universalmente válido para los países de la región, particularmente teniendo en cuenta los diferentes portes de sus respectivos aparatos y dispositivos defensivos-militares, la perpetuación de éstos conllevaría una profundización mayor de los anacrónicos que pesan sobre ellos. Nada parece indicar que en los próximos años habría una alteración de la situación de paz regional que signa el Cono Sur de Sudamérica que revalorice a las Fuerzas Armadas como instrumento prioritario de resolución de conflictos. Tampoco parecen despuntar indicios a favor de un aumento del gasto militar sino, más bien, todo lo contrario.

En consecuencia, ¿cuál es el sentido de mantener la estructura orgánica, funcional y doctrinal de los

dispositivos militares actualmente existentes —en muchos casos se trata de aparatos ficticios sólo vigentes en los formularios administrativos— sin producir cambios que apunten a dinamizarlos y hacerlos más eficientes de cara a los desafíos de vigilancia y protección que deben signar sus funciones exclusivamente defensivas?; ¿resulta válido dejar a nuestros aparatos castrenses tal como están y llevar a cabo un proceso de simulación y encubrimiento por medio del cual le adjudicamos nuevas misiones tales como el combate al delito organizado o el narcotráfico, labores para los que no están preparados, tal como por estos días está quedando demostrado en las favelas de Rio de Janeiro?; ¿no estamos, de este modo, perpetuando una situación de inviabilidad política y financiera que bien puede desembocar en un colapso institucional futuro?.

Las Fuerzas Armadas no son un instrumento de los militares sino de nuestras respectivas sociedades, y es a ellas que les compete, a través de sus gobiernos democráticos, decidir qué perfil institucional darles a dichas fuerzas. Ello requiere, antes que nada, de voluntad política, de capacidad técnica y de destrezas institucionales de parte de la conducción político-institucional del Estado así como del acompañamiento y asesoramiento técnico de los militares profesionales.

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

Héctor Luis Saint-Pierre

O processo democrático demanda que a elaboração de políticas públicas contemple a participação efetiva da sociedade, ou, ao menos, do setor organizado desta. 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 intenta representar interesses mais amplos, baseados na doutrina liberal que o Estado está condicionado a extrapolar para a esfera pública os interesses da sociedade civil. (SOARES, 2003, p. 215. In: SOARES; MATHIAS, 2003).

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.

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 às capacidades e limitações do âmbito interno de um país, para então se formular metas, reconhecer vulnerabilidades e possibilidades. Uma Política de Defesa que leve em conta apenas aspectos externos ou internos da nação será, certamente, irrealista. Por outro lado, restringir o número de atores atuantes na elaboração da referida política resulta no prejuízo de outros atores, no cerceamento da maturação da mesma e em contradições que podem comprometer a estabilidade política.

Considerando estas observações, apresentamos neste trabalho uma proposta de modelo de análise 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 a nosso modelo de análise da Política de Defesa, partiremos do suposto que a Política de Defesa conforma-se com a diplomacia como as duas faces da mesma moeda na Política Externa. Sobre estas duas faces das relações exteriores, Raymond Aron assinala:

A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política — a arte de dirigir o

* Agradeço a colaboração na elaboração dos dados a minha ex-aluna Ana Claudia Jaquetto Pereira.

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. (ARON, 2002, p. 73).

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 adequa-se ao regime político e à relação entre civis e militares e que mudanças de regime político ou dessa relação deve se refletir na Política de Defesa¹. Assim, em países como os latino-americanos, que estiveram sob controle de governos militares em um passado recente, e que atualmente estão se consolidando como regimes democráticos republicanos, deveria ser constada uma drástica alteração da relação civil-militar e, em consequência, uma visível mudança no controle da Defesa e na condução militar. Para constar em que medida as mudanças políticas viram-se acompanhadas de alterações na concepção estratégica nacional –como garantia da consolidação da democracia– devemos nos perguntar, por um lado, sobre a estrita subordinação das Forças Armadas ao poder político constituído e sua disposição ao con-

trole e condução civil e, por outro, sobre a capacidade desenvolvida pela sociedade civil para controlar as Forças Armadas e sua vontade política de condução das mesmas. Outro importantíssimo indicador do avanço democrático é a ocupação civil do Ministério da Defesa e a participação democrática na elaboração da Política de Estado para a 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 concorrem na 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 diferentes países 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 ou para especular analiticamente sobre a causalidade de variáveis e condições incidindo na formulação de uma política de defesa possível. No nosso exemplo ilustrativo tomamos como unidade de análise a hipotética construção de um sistema de defesa cooperativo no Cone Sul.

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. Pretende-se que esta construção permita visualizar claramente e operar com objetividade certas variáveis que concorrem como elementos condicionantes do fenômeno estudado. Deste ponto de vista, um Modelo de Defesa será uma ferramenta que, obedecendo aos critérios

1 Trabalhamos com mais detalhes esta tese em Héctor L. Saint-Pierre «Adequação entre Concepção Estratégica e modelo de Estado» in: *Política e Estratégia*, Vol. VII, nº 2, 3 e 4, 1990. São Paulo: Convívio, 1990.

epistêmicos internos de univocidade, coerência e completude, permita-nos analisar, comparar e orientar a formulação de políticas para a modificação ou construção do empreendimento defensivo de um país ou uma região. Resumidamente, o que propomos aqui não é uma forma determinada de arquitetura de Defesa, mas um instrumento 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 concorrem nas considerações de uma concepção estratégica nos seus dois momentos, o da análise e o da formulação². Esses elementos são esvaziados do seu conteúdo empírico histórico e estilizados nas suas características definicionais, 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 a um cenário desejado. O arranjo destas variáveis na construção modelar permite ordenar a realidade numa estrutura de categorias unívoca e coerente, assim como avaliar as possíveis conseqüências de uma determinada decisão política no vir a ser dos acontecimentos. A aplicação desta construção a realidades estratégicas diferentes ou à mesma realidade em diferentes momentos 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 quanto na sua orientação prospectiva.

Levando-se em conta que a concepção estratégica assenta-se em dois momentos, a análise e a formulação, o resultado aplicativo desta última é o que pode ser considerado, nos aspectos mais fundamentais e gerais, uma **Política de Defesa**. Tendo como meta a consecução dos interesses

nacionais e considerando a vontade política nacional e os compromissos internacionais, a análise estratégica é o levantamento e análise sistemática e metódica de todos os dados relevantes, internos e externos, atuais ou potenciais, que conformam a situação estratégica de uma certa unidade política e sobre os quais 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 conformam a situação **externa**, por sua vez, podem ser organizados em diferentes níveis de consideração que, indo do global ao regional, ficariam ordenados nos cenários **global, hemisférico, regional e sub-regional**. Dentro destes, podem se considerar vários elementos: institucionais, econômicos, culturais, de ciência e tecnologia, capacidades militares, projeção estratégica, arranjo das relações de força, as Políticas de Defesa dos países vizinhos, os regimes e governos desses países, seus históricos comportamentais, os 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—incluindo os meios e tempo necessários para isto. E por outro, as vulnerabilidades estratégicas, o perigo de agravamento e as possibilidades de reduzi-las, calculando também de que modo e em quanto tempo. Para avaliar estes dois grandes aspectos, a análise ponderará vários elementos constitutivos: regime político, legitimidade do governo, coerção social, situação economia, capacidade produtiva instalada, o peso da dívida externa, a 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

2 Apresentamos uma primeira abordagem a este 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.

estratégicas, interesses nacionais e vontade de projeção estratégica, etc.

O momento da formulação levará em conta a síntese resultante do momento da análise que subsidia as decisões da Política Externa da unidade política à qual se adequará a Política de Defesa. Atendendo à Política Externa e a suas metas e objetivos, a formulação da Defesa levará em conta certos elementos: os interesses nacionais e a vontade política, a área de interesse e a projeção estratégica sobre a mesma, os compromissos internacionais (tanto os multilaterais quanto os bilaterais), o espaço e a liberdade de ação de outras unidades políticas regionais na área interesse, os interesses, o espaço e a liberdade de ação de potências extra-regionais, a capacidade de articular vontades de vizinhos, 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» descritivos da realidade são resultado da aplicação de categorias analíticas a um todo em si mesmo contínuo e desordenado. Nele, os elementos nunca são perfeitamente definidos e separados, quase sempre seus contornos são vagos e entre eles reina uma mútua condicionalidade que faz com que a alteração de um dos elementos possa causar mudanças no conjunto. Essa particular relação entre os elementos dificulta, quando não impede, a separação de um deles sem modificar o resto, o que relativiza a fixação de variáveis. Ainda assim, para analisar e discutir cientificamente essa realidade, não há outro caminho senão nos resignar ao paradoxo de que, para apreender, compreender e modificar a realidade, devemos alterá-la violentando-a com métodos, sistemas, tipos-ideais, modelos, categorias e esquemas. Cientes de que todo modelo deixa fora parte da realidade, e com um sentido meramente didático, propomos o esquema seguinte necessariamente simplificador da infinita e permanentemente cambiante realidade. Montamos

um esquema respeitando os momentos da análise estratégica e da formulação estratégica, esta última, como toda política de defesa, em consideração da análise e dependente dos fins decididos pela política externa dos países. Os conteúdos das variáveis propostas são extremamente sintéticos e meramente indicativos.

Um exemplo de esquema possível:

A ANÁLISE ESTRATÉGICA

FATORES EXTERNOS

Globais:

- Arranjos das relações de força
- Organizações internacionais
- Sistema jurídico internacional
- Regiões estratégicas
- Regiões de conflito
- Pactos e tratados

Hemisféricos

- Organização dos Estados Americanos (OEA):
- Comissão de Segurança Hemisférica (CSH):
- Junta Interamericana de Defesa (JID):.
- Colégio Interamericano de Defesa (CID):.
- Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR):
- Reunião de Ministros:
- A Nova Agenda de Segurança Hemisférica:

Regionais

- Heterogeneidade entre os países:.
- Sub-regiões:.
- Os arcos do equilíbrio regional:.
- Logística:.

Sub-regionais

- Mercosul ampliado:

FATORES INTERNOS

- Capacidades
- Vulnerabilidades

A Formulação Estratégica

FATORES CONDICIONANTES

Projeção Externa

Global

Hemisférica

Regional

A Unidade Política: A Sub-região

Com relação aos «Livros Brancos»,.

Com relação ao lugar da sub-região no mundo e à dissuasão:

Quanto à sensibilidade sub-regional para a prevenção de conflitos:

Quanto à estrutura da defesa:

Quanto à cooperação, exercícios e treinamento das tropas

Quanto ao armamento

Quanto à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)

Apenas como exercício especulativo tentaremos preencher o esquema acima proposto com alguns dados, obviamente discutíveis, da «realidade».

A ANÁLISE

FATORES EXTERNOS

Globais

Depois do fim da Guerra Fria o mundo exibe uma multipolaridade econômica de grandes potências e mercados comuns, além da Interdependência recíproca, da velocidade na troca de informações exemplificada pela comunicação em tempo real. Essa comunicação mostra uma variedade de culturas e religiões que, se por um lado aparentam uma crescente tolerância, por outro expõe posições irreconciliáveis que, somadas as crescentes migrações incentivadas e atraídas pela propaganda do modo de ser americano, justificam interpretações³ das próximas guerras. Finalmente, quando estas ondas migratórias cruzam o mediterrâneo do norte da África para Europa, acabam reforçando os nacionalismos e a xenofobia.

Arranjos das relações de força: A arquitetura das relações de força já foi descrita, talvez pela falta de melhor nome ou do transitório da situação, como «Uni-multi-polaridade», caracterizada por vários centros de força que emergem como decorrência do fim da Guerra Fria e giram em torno de uma solitária hiper-potência, com interesses globais e com condições de defendê-los, além de poder alçar seus temores à categoria de regime de segurança global. Nesse sistema gravitacional de forças, e sob o comando da hiper-potência, conformam-se coalizões de países, alianças e combinações pontuais *ad hoc*, conforme as necessidades daquela para enfrentar determinadas conjunturas que afetam sua segurança interna, pois para a dimensão imperial, todo é interno. Embora a ONU enfatize a Segurança Cooperativa e a Segurança Multidimensional, o que se observa são arranjos conjunturais, às vezes formados contra a vontade das sociedades desses países, para objetivos normalmente bastante tradicionais. Todavia, três constatações podem ser extraídas da segurança mundial na atualidade: 1) até a hiper-potência é vulnerável a ataques assimétricos violentos no seu território; 2) nenhum exército convencional pode se opor à vontade da hiper-potência, e; 3) nem a hiper-potência consegue administrar um país invadido ante a resistência assimétrica e persistente do povo agredido. Como resultado destas constatações podemos concluir que, embora a hiper-potência possa defender seus interesses em qualquer região do planeta, ela não pode impô-los globalmente, pelo menos não pelo «hard-power».

Organizações internacionais: A ONU com sua legitimidade questionada pelo emprego de um instrumento parcial, como a OTAN, em questões da sua alçada, desacreditada pelos erros em missões humanitárias, como no caso da Somália, mas, sobretudo, pela impotência mostrada com o silêncio do voto de condena não emitido ante a ação,

3 A mais notória talvez seja a do pensador conservador americano Samuel P. Huntington, exposta no seu já clássico *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, de 1996.

contra sua vontade, da agressão norte-americana ao Iraque, assim como pela imposição global da política externa dos Estados Unidos que, com sua política unilateral de ação preventiva, define o sistema de segurança global da época, ferindo todos os preceitos legais da ordem e da convivência internacional.

Sistema jurídico internacional: O sistema jurídico internacional mostra-se ineficaz e falho ante a ausência de isonomia entre as nações, condição de possibilidade da existência da justiça, tanto ante as deliberações da ONU quanto na OMC e em qualquer instância na que se exija uma decisão jurídica. Embora o terrorismo figure em primeiro lugar em quase todas as agendas de segurança, o único Estado condenado pela Corte Internacional como terrorista não reconheceu o falho e ainda não pagou a indenização ao país agredido. Finalmente, ante a ausência de uma força universal, capaz de aplicar uma punição definida por imputação jurídica, o cumprimento da lei depende da boa vontade do atores internacionais.

Regiões estratégicas: algumas das regiões do orbe podem ser consideradas estratégicas para o destino do ambiente da segurança internacional. Nem todas elas serão estratégicas apenas pela sua incidência nas relações de forças, mas também, e mais precisamente, com as relações de poder. Elas podem ser estratégicas por diferentes características: econômicas, como algumas regiões com mercados emergentes; com potencial energético, as regiões localizadas em áreas ricas em petróleo e gás, urânio e outros materiais ou mesmo bacias hidrográficas; ainda há regiões que controlam fluxos de rotas de tráfego e de oleodutos ou concentrações territoriais de refinarias.

Regiões de conflito: em alguns casos por se tratarem de regiões estratégicas, em outros, e mais recentemente, por motivos ideológicos consideradas «eixos do mal», são áreas dentro de um país ou que reúne vários países com altos e altíssimos graus de conflito, isto é, que concentram a atenção estratégica global. Normalmente tanto as regiões conflitivas quanto as estratégicas são aquelas que

despertam a cobiça ou o foco da política preventiva da hiper-potência. No atual quadro global, pode-se dizer, que o fator estratégico de uma região depende da atenção despertada na hiper-potência.

Pactos e tratados: a ordem internacional e a sua segurança se amparam, juridicamente, em pactos e tratados que regulam normativamente o cenário internacional. Tanto a legalidade quanto a legitimidade das intervenções militares e as missões de paz com mandato da ONU baseiam-se em pactos e tratados assinados pelos países congregados nessa organização. Tanto no nível global, quanto no hemisférico e no regional acontecem regimes vigentes sustentados por estes acordos assinados. Mas eles devem obedecer e não contradizer os acordos mantidos num foro maior, numa instância mais abrangente, isto é, um tratado bilateral não pode contradizer um sub-regional, nem os assinados neste foro podem se opor a outro pactuado no regional e assim sucessivamente. Daí que o conhecimento e respeito pelos pactos e tratados que uma nação tenha em níveis mais amplos devem reger e ordenar outros acordos e, por tanto, a concepção estratégica do país.

Hemisféricos

Do ponto de vista da segurança e das relações de força o continente encontra-se sob a hegemonia da hiper-potência. Com características de domínio ou hegemonia, os Estados Unidos exercem sua influência na América latina, que considera seu quintal. Neste, aqueles não podem tolerar nem instabilidade nem perda de espaço de ação, por isso sua ameaça decorre de duas naturezas de Estado: aqueles Estados débeis que podem gerar crise que torne vulnerável a região e os Estados ou sub-regiões emergentes que projetem sua estratégia ameaçando a liberdade de ação d o hegemon.

Organização dos Estados Americanos (OEA): Criada no calor da II Guerra Mundial, hoje a organização enfrenta uma realidade muito diferente. As preocupações com a segurança hemisférica se

encontram condensadas no conceito de Segurança Multidimensional que, seguindo o diapasão da ONU, surgiu por estas latitudes na primeira reunião da Comissão Permanente de Segurança.

Comissão de Segurança Hemisférica (CSH): A Assembléia Geral da OEA reunida em Santiago de Chile em 1991 criou um Grupo de Trabalho encarregado de iniciar os estudos relativos à Segurança Hemisférica. Em 1992 é substituída pela Comissão Especial de Segurança Hemisférica que, em 1995 transformou-se na permanente Comissão de Segurança Hemisférica com a missão de elaborar uma agenda de Segurança Hemisférica

Junta Interamericana de Defesa (JID): Mais antiga que a própria OEA, a JID manteve-se até bem pouco sem um encaixe institucional com a OEA que justifique o seu orçamento. As reuniões de ministros da Defesa, em que deveria ser discutido o lugar e a função da JID no seio da OEA foram postergando sistematicamente a questão. Finalmente, em 8 de março de 2006, a Assembléia Geral da OEA elaborou um Projeto de Resolução sobre o Estatuto da Junta Interamericana de Defesa⁴, onde define a JID como uma entidade da OEA com o propósito é o assessoramento técnico, consultivo e educativo sobre temas relacionados com assuntos militares e de defesa no Hemisfério.

Colégio Interamericano de Defesa (CID): dependente da JID (cujo diretor é o presidente) e inicialmente criado com o objetivo de formar lideranças políticas, militares e administrativas, hoje vive o dilema de permanecer institucionalmente numa zona cinzenta dependente da JID na OEA, ou se modernizar academicamente e intelectualmente realizando pesquisas hemisféricas da área de segurança e funcionar também como órgão consultivo da CSH ou mesmo da Assembléia da OEA.

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR): Como uma alma penada, o principal ins-

tituto de defesa do hemisfério, o TIAR chega ao Século XXI como um instrumento inútil no único caso de guerra contra uma potência extra-hemisférica e duvidosamente aplicado no caso do combate ao terrorismo. Todavia, ainda não há outro acordo hemisférico de sua abrangência em condições de substituí-lo.

Reunião de Ministros: Um ano depois da reunião de 34 presidentes americanos na cúpula das Américas, realizada em Miami e convocada pelos EUA, na qual se enfatizaram as medidas de confiança mútua para o continente, realizou-se em Williamsburg (1996) a Iª Reunião de ministros da Defesa do Continente que foi seguida por outras, em diferentes cidades, até a VIIª Reunião de Quito em 2004. Estas reuniões mostraram-se bastante proveitosas na medida em que foram encaminhadas e aceitas novas noções de segurança, entre outras, a recomendação e impulso do conceito de Segurança Cooperativa em substituição da coletiva e o abandono da idéia de uma agenda hemisférica com ameaças também hemisféricas (contra a pressão norte-americana) e a proposta de regionalização das mesmas em função das especificidades regionais. Entre outras coisas, a última reunião de ministros defendeu a democracia como condição indispensável para a estabilidade, a paz, a segurança e o desenvolvimento dos Estados do Hemisfério; que a segurança constitui uma condição multidimensional do desenvolvimento e do progresso das nações; a segurança e a defesa são responsabilidade dos Estados e a sociedade como um todo e que sua gestão democrática não é exclusiva das FA e de Segurança Pública; que dentro dos limites da cooperação regional cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades de segurança e defesa, assim como definir as formas de enfrentar suas ameaças, e promover a transformação e modernização das suas FA; que a cooperação em segurança e defesa é essencial; que *a segurança hemisférica se reforça na convergência e integração das políticas de defesa e segurança nacionais, sobre uma base de transparência.*⁵

4 OEA/Ser.P, AG/CP/doc.703/06; 8 marzo 2006

A Nova Agenda de Segurança Hemisférica: A nova agenda de Segurança Hemisférica, que tentou substituir a velha, ainda orientada pela Guerra Fria, inicialmente proposta pela potência hegemônica, tentou impor uma lista de ameaças ditas hemisféricas, mas que na verdade refletiam os medos e desafios daquela. Longe das ameaças se mostrarem objetivas e universais, constatou-se que elas eram fenômenos perceptivos que dependiam da história política e cultural e das condições de segurança e capacidades defensivas de cada país. Diluídas pelas regiões e sub-regiões do continente, elas representavam listas de ordem diversa das preocupações compartilhadas por cada sub-região. Sua natureza múltipla, que agora compreende questões econômicas, sociais, climáticas, políticas, além das tradicionais, definiu a forma do novo conceito de Segurança Multidimensional, aprovado no hemisfério e que deu nome a uma secretaria dentro da OEA.

Regionais

A região que nos interessa pela inserção do Cone Sul é a América do Sul que, embora apresente heterogeneidade entre seus países e sub-regiões, apresenta-se, em quase todas as projeções prospectivas da segurança dos países que a compõem, como horizonte para se pensar num sistema de segurança, onde os países se reuniriam cooperativamente numa comunidade de interesses, para resolver preventivamente os problemas que possam provocar instabilidade e/ou insegurança regional. Todos seus países aprovaram o conceito de segurança multidimensional e a busca, por meio de consolidação da confiança e transparência, do primado da segurança cooperativa nessa região. Embora a hiper-potência não exerça relação de domínio, como em outras regiões, ela se impõe hegemonicamente e seria suicida pensar num projeto estratégico que não a incluisse.

5 Na «Declaração de Quito», resultado da *VI Conferencia de Ministros de Defesa das Américas*, San Francisco de Quito, de 16 ao 21 de novembro de 2004.

Heterogeneidade entre os países: Praticamente a língua e a história são comuns a quase todos os países da região. Porém, outra característica da área é a marcante diferença entre os países no estágio de desenvolvimento nacional, de capacidade econômica, de estabilidade política, de solidez institucional, etc. Conta com enormes regiões despovoadas, de difícil controle, onde vivem várias e numerosas etnias indígenas, algumas delas ocupando mais de um país. Por sua vez, dentro de cada um destes países, constata-se uma insuportável diferença de distribuição da riqueza que gera os maiores índices de concentração de renda do mundo. Ainda registra-se um número muito elevado de pessoas vivendo abaixo do linha de pobreza e de miséria e um número vergonhoso de marginalizados.

Sub-regiões: A imensidão territorial da região sul-americana pode ser vista em sub-regiões, como a Área Andina e o Mercosul ampliado. Mas em outras oportunidades revelam-se outras configurações, como Cone Sul e Grupo Amazônico, sendo que todos os casos, a delimitação da sub-região obedece a objetivos ou características associativas diferentes.

Os arcos do equilíbrio regional: Na região pode-se identificar, por um lado, alguns países com problemas nacionais que ameaçam a estabilidade - seja social, política, econômica, institucional - com o risco de projetar vulnerabilidade estrutural para toda a região. Por outro lado, há um conjunto de países cuja situação interna apresenta graus confiáveis de estabilidade podendo, eventualmente, irradiá-la para a região. Os países que constituem a primeira categoria formam um arco desde as Guianas, passando pela Venezuela, Equador, Peru, Bolívia e chega até Paraguai. Este arco coincide, praticamente, com o arco andino. Por sua vez, os países que se incluem na segunda categoria, formam o arco que parte do Brasil, passa pelo Uruguai, Argentina e cruza os Andes para chegar a Chile, arco este que coincide praticamente com o Mercosul ampliado menos a Bolívia. Denominamos ao

primeiro «Arco da Instabilidade» e o segundo «Arco da estabilidade». Este funcionado, em várias oportunidades, como compensador do outro arco estabilizando a situação e impedindo que ela se torne uma situação regional de instabilidade.

Logística: um dos pontos de vulnerabilidade da região, que constitui um desafio para os processos integrativos, é a situação precária ou mesmo a falta de comunicação viária, rodoviária, hidroviária e conexão energética entre os países da região. Soma-se a isto a dificuldade que apresenta as magnitudes extraordinárias da região para a construção dessas vias, que se vê agravada por uma grande variedade de terrenos pelos quais teria que passar. No caso da segurança, agrega-se a falta de padronização dos sistemas de comunicação entre as FA dos diferentes países da região e de uma cooperação mais institucionalizada.

SUB-REGIONAIS

Mercosul ampliado:

O Mercosul surgiu como um projeto de integração ampla mas principalmente político. Posteriormente foi se transformando num coágulo comercial para finalmente recuperar sua fisionomia política. O desmonte das desconfianças começado em fins da década de 70 do século passado, deu lugar à construção da confiança pela transparência e a aplicação de medidas de confiança mútuas, para finalmente consolidar essa confiança. Tudo parecia indicar que a continuação da aproximação, particularmente entre os dois parceiros principais, apontava para a cooperação em Defesa. Mas o impulso inicial foi-se esgotando sem lograr se plasmar institucionalmente, principalmente pelo pé no freio do Brasil, possivelmente pelo receio de perder uma duvidosa autonomia estratégica. Na verdade, o caminho para a cooperação sub-regional ainda não passou da consolidação da confiança mútua e não fica clara a vontade política de avançar ainda mais. Os tempos solicitados para não se precipitar em assunto tão sensível já parecem estratégicas

postergações, e todo o que se avançou na aproximação entre as forças em exercícios conjuntos e cooperação em treinamento não redundou em institucionalização política entre os Estados.

Mas este fato não tira o brilho dos muitos logros conseguidos. Hoje o Cone Sul é a região menos militarizada do mundo, com menor gasto em armamentos e, o que é inédito no mundo, uma região livre de armas de destruição em massa, sejam químicas, biológicas ou nucleares. As relações entre as forças dos diferentes países é intensa e profícua. Há em andamento projetos binacionais de construção de um veículo de uso dual, de pesquisa em comunicação e outros projetos. O envio de tropas ao Haiti, sob comando geral brasileiro foi um ponto alto com respostas satisfatórias de todas as tropas. A criação de uma Força Binacional de Paz entre Chile e Argentina é um exemplo e uma direção de como se pode avançar na construção de uma sub-região cooperativa em matéria estratégica.

Fatores internos

Aqui não levarei em conta a análise de cada unidade política. Corresponderia, em todo caso, apresentar o caso brasileiro (que fiz em outro lugar). Não obstante, limitar-me-ei a considerar a sub-região orientado pelas suas capacidades e potencialidades, a falta da decisão política que orientaria no caso da análise real. Tomando a sub-região como uma unidade decisória, isto é, como unidade política, realizarei apenas um exercício ilustrativo, à luz dos acordos regionais, as recomendações da OEA, as decisões das reuniões de ministros da Defesa e dos discursos de alguns líderes políticos sub-regionais. Portanto considerarei como característica da unidade política aquelas comentadas com relação à sub-região.

Capacidades

Todos os países da sub-região são democracias constituídas ou em vias da consolidação. Mantêm entre si boas ou excelentes relações e a

probabilidade de uma guerra tradicional na sub-região é desprezível. Possui uma extensa frente bi-oceânica com uma rica exploração pesqueira e potenciais poços petrolíferos. Conta com grandes bacias de petróleo e gás natural, fontes renováveis de energia, principalmente de natureza hidrelétricas, mas potencialmente eólica e de diferença de marés. Conta com uma alta produtividade de alimentos e produtos básicos, possui grandes florestas e extensíssimas costas que contornam um território de tamanho continental, rico em minerais, inclusive estratégicos.

Vulnerabilidades

Geográfica: Um fator positivo, mas que neste caso constitui uma vulnerabilidade, é a grande extensão territorial e de fronteiras, boa parte delas em zona de selva ou cordilheiras, de difícil controle.

Econômico-social: Outro fator, interno às sociedades, que induz vulnerabilidade à sub-região são os índices de desemprego incompatíveis com o propósito de democracias emergentes. Este fator é decorrente de outro que também torna vulnerável à sub-região e que é o baixo desenvolvimento industrial, somado a uma educação precária e elitizada, com alto grau de evasão e índices de analfabetismo que envergonham. Este quadro agrava-se com uma assistência previdenciária e saúde pública insuficiente, concentrada nos grandes centros urbanos, que priva boa parte da população, particularmente a agrária e de pequenas cidades do interior, de uma mínima cobertura médica. Mas, talvez o fator mais gritante, que gera uma tensão social preocupante, é a injusta distribuição de renda, que ameaça na sub-região gerar instabilidade social.

Política e Defesa: Com raras exceções, reina a falta de interesse e preocupação da sociedade civil pelas questões relativas à defesa. Como consequência, falta participação democrática da sociedade no âmbito da Defesa, seja na área administrativa, seja na técnica ou mesmo como decisores. Em alguns casos falta mando e controle civil. A área da Defesa

ainda carece de metodologias comuns para analisar os gastos da sua pasta, assim como de padronização do armamento e de comunicação. Mas, talvez, a maior vulnerabilidade nesta área seja a falta de transparência no orçamento, nas políticas de defesa e nos objetivos estratégicos. Nem todos os países contam com livro branco da defesa.

Formulação Estratégica

Não se pretende aqui formular uma estratégia para o cone sul que excederia minhas mais exageradas pretensões. Apenas como ilustração do modelo, tentarei articular algumas variáveis que, a partir delas e à luz dos condicionantes sub-regionais, permitiriam desenhar prospectivamente um cenário futuro desejável. Obviamente que um futuro desejado, apenas é possível de ser desenhado com a orientação imprescindível da vontade política (unidade política) de um conjunto de nações que não represento nem nelas me inspiro, apenas me oriento pelos acordos e manifestações e discursos dos líderes regionais que, não raras vezes, expressam as suas intenções. Mas podemos dizer que, em primeiro lugar, uma projeção estratégica sub-regional deverá, levando em conta suas potencialidades e vulnerabilidades, adequar-se aos acordos, pactos e tratados que funcionam como fatores condicionantes.

FATORES CONDICIONANTES:

São as características que não podem deixar de ser tomadas em conta pelo seu peso causal nas decisões. Sem querer ser exaustivo podemos lembrar as condições geopolíticas da região, suas fortalezas e vulnerabilidades, a possibilidade de potenciar suas capacidades pela transparência e cooperação, os pactos e acordos, sejam bilaterais ou multilaterais, elaborados na sub-região, as manifestações, declarações e recomendações dos organismos institucionais sub-regionais, regionais, hemisféricos e globais. As declarações das reuniões de ministros da Defesa do hemisfério constituem um balizador importantíssimo, não apenas porque reflete

definições consensuais, aceitas por todos os países, mas porque estas são balizadas, por sua vez, pelas resoluções das reuniões de cúpula presidenciais e por recomendações e definições da OEA. Na elaboração da formulação deve-se evitar contradições no modelo, por exemplo, aprovando em nível sub-regional uma medida que contrarie uma disposição de nível mais amplo, seja regional, hemisférica ou global.

FATORES EXTERNOS

Globais

América do Sul e mais especificamente o Cone Sul, não fazem parte das regiões de conflito do mundo nem fazem parte das áreas prioritárias do interesse da hiper-potência, preocupada com regiões de outros continentes. O que do ponto de vista comercial pode não ser muito bom, do ponto de vista estratégico é ótimo. O Cone Sul não faz parte do «Eixo do mal» nem dos aliados privilegiados. Como gigantesco mercado, é observado pela ambição do oriente. Pelo mesmo motivo, e por questões culturais, é almejado pela Europa. Esta também se interessa por estabelecer um espaço estratégico internacional, especificamente ibero-americano⁶, envolvendo a sub-região.

Hemisféricos

Há determinações aprovadas por todos os países do Hemisfério que, para evitar contradições do modelo, devem ser levadas em conta. Uma delas é a Declaração da Reunião de Ministros de Quito, na que se determina para todos os países do continente o compromisso com a Carta Democrática Interamericana como «condição indispensável para a paz, a segurança e o desenvolvimento dos Estados do Hemisfério»⁷. No mesmo parágrafo exige-se a subordinação constitucional das FA e de

Segurança Pública às autoridades civis legalmente constituídas. Mais adiante a Carta afirma que a segurança e a defesa são responsabilidade dos Estados e da sociedade no seu conjunto e que *a sua gestão democrática não é exclusiva das FA*, pelo que é «fundamental o papel da sociedade na sua consecução, desempenho e articulação funcional nos sistemas políticos da região»⁸. Daí o sua convicção de que a «natureza pública e democrática e a transparência das políticas de segurança e defesa coadjuvam à consolidação da paz e a segurança»⁹ na região. Como o melhor caminho para isto é a elaboração transparente dos Livros Brancos da Defesa, recomenda o desenvolvimento de uma metodologia para sua formulação que recupere as experiências nacionais e «se projete à formulação, se for o caso, de Livros Brancos sub-regionais»¹⁰.

O artigo 9 dessa Carta é claro ao afirmar que «apenas através da cooperação a nível bilateral, sub-regional e regional podemos enfrentar as ameaças tradicionais e novas ameaças». Também reza a Carta que «A segurança hemisférica se reforça com uma maior convergência e integração das políticas de defesa e segurança nacionais, sobre uma base de transparência, reciprocidade e confiança mútua»¹¹, que se consegue, como agrega o 15, com o intercâmbio de informação, metodologias comuns para medir a transparência orçamentária, documentos de política e doutrina de segurança e defesa, a colaboração em capacitação, interoperabilidade e participação externa em missões de paz. «para o qual, é necessário melhorar a educação e o treinamento de militares e civis neste âmbito e incrementar a interoperacionalidade das FA e de Segurança»¹², assim como «fortalecer a implementação, integração e continuidade dos programas de educação sobre direitos humanos e Direito

6 As Semanas Ibero-americanas sobre Paz, Seguridad y Defensa (já se realizaram três delas), organizadas pelo Instituto Universitario «General Gutierrez Mellado» da Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), constituem um dos indicadores de este propósito.

7 Declaração da reunião de Ministros da Defesa de Quito, art. 1.

8 Declaração da reunião de Ministros da Defesa de Quito, art. 3 (ênfase nossa).

9 Idem. Ibidem, art. 4

10 Idem. Ibidem, art 17(ênfase nossa).

11 Idem. Ibidem art 11

Internacional Humanitário dentro das FA e de Segurança Pública»¹³.

Regionalmente

A proximidade de períodos eleitorais em vários países da região dificulta a análise, já que ainda os quadros eleitorais não estão definidos. A polaridade que caracteriza as contendas eleitorais de quase todos os países em processo eleitoral, não permite fazer previsões sobre a tendência que poderá reinar na região no futuro próximo. Poder-se-ia dizer que até agora a região era propensa a receber com agrado a proposta de um sistema de segurança regional que contivesse em si a possibilidade de resolver as situações de crises e de ascensão ao confronto armado que puderam surgir entre os países que a conformam. Mas esta tendência pode reverter, assim como até agora não foi expressa formalmente na procura de institucionalização da mesma.

A Sub-região como Unidade Política

Tomando a sub-região como unidade política na sua projeção prospectiva, considerando os condicionantes citados acima e imaginando que se pretenda um panorama de integração sub-regional de paz, cooperação em defesa e segurança, sem possibilidade de aumentar o orçamento para a defesa, com FA capacitadas, eficientes e suficientemente fortes para cumprir com as suas missões constitucionais, subordinadas e obedientes ao poder civil constitucionalmente estabelecido, na perspectiva de um horizonte sul-americano que constitua um sistema de segurança cooperativo, podemos apontar alguns passos que poderiam ser considerados na construção desse cenário desejado.

Em relação aos «Livros Brancos», certos de que a transparência é a dissuasão mais eficaz para a sub-região, propomos:

- 1) Elaborar e atualizar os Livros Brancos da Defesa que devem manifestar claramente a metodologia aplicada nos mesmos, particularmente sobre a participação cidadã. Garantir o papel da sociedade na sua consecução, desempenho e articulação funcional na gestão democrática da defesa, conforme o artigo 3 da declaração de Quito.
- 2) Fomentar em todos os passos da discussão e da elaboração desses livros a participação de representantes civis e militares de todos os Estados sub-regionais.
- 3) Procurar na elaboração dos mesmos a univocidade conceitual e a coerência lógica com os livros dos outros países e, reconhecendo a interdependência recíproca, visar à elaboração do Livro Branco sub-regional.

Em relação à sub-região, seu lugar no mundo e a dissuasão:

- 1) Atendendo à declaração dos ministros da defesa do hemisfério, e observando a equação «a menor soberania maior segurança», acelerar a caminhada para a integração e a cooperação sub-regional em defesa incentivando a institucionalização do mesmo.
- 2) Do ponto de vista das relações de força a sub-região passa inadvertida, o que fornece um tempo de liberdade de ação que pode ser aproveitado para estabelecer o espaço de ação relativo ao interesse estratégico da sub-região.
- 3) No seu espaço de ação a sub-região pode propiciar o estabelecimento de um sistema de segurança regional, isto é, reconhecendo as diferenças entre as três massas continentais, propor uma arquitetura especificamente sul-americana de segurança.
- 4) A sub-região deve estar disposta a antecipar, prevenir ou intervir como missão negociadora, mediadora, reconciliadora, de manutenção

¹² Idem. Ibidem, art. 16,

¹³ Idem. Ibidem, art. 28

e, se for o caso, de imposição da paz, na iminência de conflitos na sua área regional para preservar a segurança e estabilidade necessária para o desenvolvimento pleno das suas sociedades. Assim, evitar-se-ia a ingerência de potências extra-regionais que se sintam ameaçadas por eventuais turbulências na sub-região,.

- 5) A exemplo da criação da Força de Paz entre Chile e Argentina, estabelecer e manter uma Força de Paz sub-regional com comando rotativo entre os países, em estado de prontidão para participar de missões internacionais sob mandato dos organismos internacionais e em auxílio a desastres naturais quando requerido pelo país sinistrado.

Em relação à sensibilidade sub-regional para a prevenção de conflitos:

- 1) Criar unidades com coordenação acadêmica, com participação de pessoal civil, diplomático, de segurança pública e militar, representantes dos diferentes países da sub-região, atentos à estabilidade e/ou fatores de instabilidade regional, hemisféricos e globais, que possam desestabilizar a região colocando em risco o desenvolvimento normal da sub-região.
- 2) O objetivo destas unidades é a produção de dados e análises de conjunturas confiáveis e reconhecidos por todos os governantes da sub-região e sobre os quais pensarão e deliberarão a política de defesa.
- 3) Estas, ou unidades de outra natureza, poderiam propor as metodologias de análise orçamentário e gastos em defesa, assim como os conceitos relativos à segurança e a defesa que serão compartilhados por todos os governos.

Em relação à estrutura da defesa:

A estrutura da Defesa na sub-região deve ser pautada em algumas constatações: Em primeiro lugar, a renúncia na sub-região ao emprego de armas de destruição em massa, sejam nucleares, biológicas ou químicas. A renúncia da força para resolver contenciosos. A declaração da sub-região, por parte dos países que a compõem, como zona de paz.

Por outro lado, as duas guerras do Iraque e o 11/09 forneceram as seguintes constatações: 1º, nenhum exército convencional, nem o maior, é capaz de se opor à vontade da hiper-potência. Mas, por outro lado, 2º, nem sequer a hiper-potência pode governar com estabilidade sobre um povo que assim não o deseje. E 3º, que todos podem ser vítimas da guerra assimétrica que caracteriza este começo de século, e que nem a hiper-potência é invulnerável no seu próprio território.

Dadas estas constatações, podemos inferir:

- 1) A dissuasão sub-regional interna fica garantida não pelo balanço de poder, que introduz o risco da corrida armamentista, mas pela confiança mútua e a transparência nas políticas de defesa; por sua vez, a dissuasão externa estaria suficientemente garantida pelo peso político que significa uma integração cooperativa da sub-região.
- 2) O tamanho das FA deve ser limitado, por um lado, pelo percentual do orçamento que corresponde à Defesa nas despesas nacionais e, por outro, pelas reais necessidades da Defesa ajustada estritamente às missões constitucionais, fundamentalmente, as missões de paz e socorro a países vítimas de desastres naturais.
- 3) A incorporação de tropas deve se orientar, principalmente, pela figura do soldado altamente profissionalizado, que possa se acomodar com eficiência às exigências da moderna estrutura das forças armadas. O serviço militar obrigatório onera os custos da defesa, deforma o perfil de um

exercito moderno, tecnologicamente capacitado para os níveis de desenvolvimento que caracterizam a guerra contemporânea tamanho¹⁴.

- 4) Estrutura pequena, moderna, de rápida mobilização e deslocamento, altamente profissional e corretamente armada e preparada para operar com sistemas sofisticados de comunicação e comando. Deve-se discutir com coragem a pertinência de manter três forças separadas e analisar sem pré-conceitos os argumentos que apontam a unidades integradas, como as que conformam os exércitos mais modernos..

Em relação à cooperação, exercícios e treinamento das tropas

- 1) Continuar e incrementar as missões de paz combinadas entre forças dos diferentes países, mas também incorporando aos exercícios forças de segurança e pessoal civil de apoio e administrativo.
- 2) Incrementar o intercâmbio de oficiais em e para cursos de treinamento, além de promover cursos oferecidos para todos ou alguns países da sub-região em missões de paz, reconstrução da estrutura administrativa, e de sistemas de saúde e de segurança em países colapsados, de direitos humanos e de técnicas de negociação e mediação.

Em relação ao armamento

- 1) Padronizar o material bélico para facilitar a interoperatividade das forças ou mesmo visando torná-las complementares.
- 2) Padronizar os sistemas de comunicação entre as forças do mesmo país e entre eles.

¹⁴ Sou contrário a idéia de eliminar a lei do serviço militar obrigatório, pois ela é uma conquista da revolução francesa que garantia ao recente cidadão o direito de defender à pátria, é uma obrigação-direito. Omo o voto obrigatório. Referi-me a esta idéia em «O direito de defender a pátria», *Jornal Folha de São Paulo*, S.P., 14-10-95, p. 3

- 3) Desenvolver entre os países cadeias produtivas em regime de cooperação para produzir material para a defesa e, sobre tudo, aqueles produtos que visem ao uso dual (civil e militar).

Em relação à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) da Defesa

- 1) Formar grupos de pesquisa entre os diversos países da sub-região, reunindo acadêmicos e militares, coordenados por acadêmicos de reconhecida experiência e vistoriados por parlamentares dos diferentes países com o compromisso do sigilo ou segredo definido em cada caso. A participação parlamentar garante os objetivos da pesquisa e custódia o orçamento¹⁵.
- 2) Enfatizar que serão privilegiados os projetos de P&D da Defesa que procurem como seu objetivo a reversibilidade dos resultados da pesquisa e dos produtos do desenvolvimento para benefício e uso civil.
- 3) Incluir nos processos de desenvolvimento (eventualmente em alguns aspectos da pesquisa) à iniciativa privada com o propósito de que, além de colaborar com a produção para a defesa, possam-se aplicar os resultados da pesquisa para o desenvolvimento de produtos civis.
- 4) Excluir claramente da P&D a pesquisa ou o desenvolvimento de armamentos químicos, biológicos ou nucleares, assim como todos os projetos que possam agredir o meio ambiente ou colocar em risco à população.
- 5) Realizar associações entre países que compartilham características geográficas para pesquisar e desenvolver material específico para essa particular geografia.

¹⁵ Referi-me à variável P&D da Defesa com mais detalhes em «Racionalidade e Estratégias», Caderno III de *Premissas*, Núcleo de Estudos Estratégicos, UNICAMP, Campinas SP, abril, 1993.

REFERENCIA BIBLIOGRAFIA

- 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.
- ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. Brasília: UnB, 1985.
- BRASIL. Secretaria de Comunicação do Governo. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de apresentação dos Oficiais-Generais recém-promovidos*. Brasília, 08 set. 1999.
- 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.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 43, n. 2, p. 108-129.
- 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.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis; WINAND, Érica Cristina. Elaboração de uma visão comum de Segurança no Mercosul. *Seminário «Defesa Europa-América Latina»*. Santiago, 2004. Disponível em: <<http://www.resdal.org>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2004.
- VIEGAS, José. *Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco*, Brasília, 18 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em 26 de março de 2004.

Panel III

Debate democrático sobre defensa nacional: lecciones aprendidas

En este panel se pretendió algunas reunir experiencias significativas de reforma democrática del sector defensa y de su componente militar, en la región y también del mundo. Particularmente de casos de sociedades que han vivido regímenes particularmente autoritarios y en los cuáles las FFAA han adoptado históricamente el carácter de actores de gobierno y hasta de fuerzas de ocupación de su propios países conculcando las libertades públicas y los derechos de sus ciudadanos.

Conocer las características de los procesos de redefinición de las FFAA en el marco de la instalación de gobiernos democráticos, en forma de balances críticos, resultará del mayor interés para alimentar la reflexión que se pretendió promover a través del Seminario.

J.G.

PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

Gustavo Suárez Pertierra (España)

Presidente del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, España. Licenciado en Derecho, Universidad de Oviedo. Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid. Estudios en la Universidad de Munich (1973-1974). Director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (2001–2005). Director General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia y Presidente de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (1982–1984). Subsecretario del Ministerio de Defensa (1984 -1990). Secretario de Estado de Administración Militar en el propio Ministerio de Defensa (1990–1993). Ministro de Educación y Ciencia (1993–1995). Ministro de Defensa (1995-1996). Diputado al Congreso por Asturias en la VI Legislatura.

Gabriel Gaspar Tapia (Chile)

Licenciado en Derecho Universidad de Chile - Magíster en Ciencias Políticas FLACSO, Sede México - Doctorado en Estudios Latinoamericanos, UNAM, México. Subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2000-2006). Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile (1994-2000). Asesor de Asuntos Internacionales del Ministro Secretario General de Gobierno (1992 a 1994).

José M. Vázquez Ocampo (Argentina)

Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador, Buenos Aires (1969-1974). Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM (1976 - 1979). Maestría en Relaciones Internacionales en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Buenos Aires (1985-1987). Asesor parlamentario de distintos sectores políticos. Autor de múltiples libros y artículos académicos sobre relaciones civil–militares, política exterior, educación y reforma del sector defensa. Fue Director de la Maestría en «Integración, MERCOSUR y Desarrollo Regional» de la Universidad Nacional de Santiago del Estero.

Debate democrático sobre defensa nacional: lecciones aprendidas

Gustavo Suárez Pertierra

1. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS

Al igual que sucede en tantas cuestiones, también en esta cada país es hijo de su propia experiencia. No quiero decir con esto que no puedan establecerse constantes en la evolución de los problemas y pautas para su adecuado tratamiento; aludiré algunas de ellas al final de mi exposición. Si debe quedar claro, sin embargo, que el conjunto de cuestiones que se implican en las soluciones dadas por cada nación en la relación del poder con los ejércitos no puede constituirse en paradigma de soluciones globales. Antes bien, mientras algunos de estos elementos pueden ser de aplicación general, otros son producto de contextos, experiencias u opciones particulares.

Hecha esta cautela, conviene expresar también algunos criterios que sirvan de sustento para las referencias que se introducirán en el argumento. En primer lugar, «debate democrático sobre defensa nacional» significa definir el papel de las fuerzas armadas en una sociedad democrática. Quiere decirse que es preciso situar a los ejércitos en el marco de las instituciones estatales y ordenar su inserción en el conjunto de los poderes clásicos a través de los que el Estado desarrolla su competencia. Esto requiere, por una parte, fijar los criterios y procedimientos para ejercer la autoridad y exige, también, establecer cauces para el ejercicio de las funciones que los ejércitos deben ejercer en una sociedad democrática cuestión que, en mi criterio, constituye el elemento central de la institucionalidad.

Puede entenderse que estos procesos hacen referencia a lo que en repetidas ocasiones he venido llamando constitucionalización o institucionalización de las fuerzas armadas. Esto significa que las políticas sobre defensa deben ser consideradas

como una política pública más, con las peculiaridades que sean necesarias, pero sometida a las reglas y controles del sistema democrático.

En segundo lugar, considero relevante tener en cuenta que estos procesos de institucionalidad, cuando se precisan, suelen recaer sobre sociedades desestructuradas, sometidas a tensiones de cambio en transición hacia sistemas democráticos, que cuentan con instituciones públicas débiles y en las que los ejércitos, que a menudo suponen la única organización cohesionada, mantienen una posición de vigilancia y tutela hacia la evolución del propio proceso. Por esta razón, los procesos de institucionalidad suelen prolongarse en el tiempo y suelen apoyarse en programas esenciales y concretos que apoyen con medidas graduales la constitución de un modelo que funciona como objetivo final a alcanzar. Este proceso general suele presentarse, por tanto, como un programa poco estructurado, que se va concretando con el transcurso del tiempo y que permite ir adaptando los ritmos a la conveniencia de su desarrollo o al ritmo de consolidación de las instituciones democráticas.

Por último, procede advertir de la fluidez del momento histórico en que estas cuestiones pretenden definirse. Cuando se analizan con recorrido los grandes procesos de reforma, como el que afectó a las fuerzas armadas españolas, aparecen elementos que antes podían considerarse como axiomáticos y que hoy están sometidos a profundo debate. Así, el papel que los ejércitos venían ejerciendo como elemento vertebrador de la sociedad, que representa una tradición desde la Revolución Francesa y que hoy entra en crisis con la irrupción del ejército profesional. Así, también, aparecen nuevas misiones para las fuerzas armadas de la mano de un nuevo

concepto de seguridad que no estaban en la doctrina de funcionamiento de las estructuras militares, y se produce la paradoja, por ejemplo, de que los ejércitos se ven impelidos a realizar en el exterior unas funciones que tendrían vedadas en el terreno interno.

2. EL PUNTO DE PARTIDA DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA: EL PROCESO DE TRANSICIÓN

El elemento militar tuvo una presencia permanente en España durante los siglos XIX y XX. Las fuerzas armadas intervienen en la política, ejercen una función de tutela sobre las instituciones y se sitúan como entidades autónomas dentro del Estado.

Con la muerte de Franco encontramos en España unos ejércitos sobredimensionados y mal dotados y aislados internacionalmente. Esto se corresponde con una política exterior errática, sometida a limitaciones por causa de la ausencia de libertades y a continuas crisis (norte de África). Consecuentemente, no hay política de defensa. Las fuerzas armadas se mueven entre objetivos de defensa de la soberanía en un despliegue de ocupación del territorio nacional. De una manera especialmente relevante, los ejércitos juegan un papel político esencial que se concreta en la militarización del orden público: los cuerpos de policía son militares y sus mandos provienen de las fuerzas armadas.

En este contexto, las crisis dentro de los ejércitos son continuas. Los conflictos tienen su causa en la recuperación de las libertades, legalización de partidos y sindicatos o la puesta en marcha de la nueva organización territorial. El terrorismo merece, por supuesto, una atención especial. Los terroristas desarrollan una estrategia de tensión mediante atentados contra mandos militares en toda España dirigida a provocar la desestabilización a través de la intervención militar.

Puede comprenderse que poco se pudo hacer en materia de defensa. Se tomaron, sin embargo, algunas medidas importantes, relativas a la regulación de la participación de los militares en la política o a la determinación de los límites de la obediencia debida. Se crea el Ministerio de Defensa en 1977, aunque en la práctica subsisten hasta bien entrada la siguiente década los tres antiguos ministerios militares. Al final del período aparece ya un Ministro civil, pero en 1984 no sobrepasan la media docena el número de altos cargos civiles en el Ministerio. El momento acaba con el espanto del intento de golpe de Estado de febrero de 1981, que produce la galvanización de la sociedad española en torno a su joven Constitución democrática y que anuncia el cambio de mayoría política.

3. LAS BASES DE LA REFORMA. EL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA MILITAR

La Constitución de 1978 establece un modelo complejo para la regulación del llamado «problema militar». En su Título Preliminar, donde se ubican las instituciones básicas del Estado, introduce a las fuerzas armadas con referencia expresa a sus misiones clásicas. Algunos han querido interpretar, en base a esta destacada posición, que la Constitución consolida a los ejércitos como una institución dotada de cierta autonomía, con sus propios códigos de conducta, dentro de la Administración del Estado.

Sin embargo, la cuestión debe entenderse íntimamente conectada con la regulación constitucional del Gobierno como el único poder del Estado con la atribución exclusiva de la dirección de la administración civil y militar, así como de la defensa de la soberanía. No hay, por tanto más poder que el poder público del Estado, al que los ejércitos están sometidos en el ejercicio de las misiones que tienen constitucionalmente encomendadas. Un poder, por cierto, que es privativo de la Administración

central y que no puede ser distribuido a las administraciones territoriales, de modo que la capacidad de crear fuerza armada, la capacidad de organización de los ejércitos y la competencia de dirección de la función defensa queda concentrada en el Estado.

Otras cuestiones relacionadas con las fuerzas armadas tienen también cabida constitucional. Así, la definición del Jefe del Estado como el «mando supremo», la reserva de los tratados de defensa al poder legislativo, la limitación de algunos derechos fundamentales para los militares o el principio de unidad jurisdiccional.

Desde este planteamiento, la Constitución de 1978, juega como el motor de la reforma militar y como el cauce por el que discurre el proceso. Precisamente el propio artículo 8 de la Constitución reclama la elaboración de una ley de criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar.

4. EL PROCESO DE REFORMA MILITAR

Esta Ley se promulga en 1980 y su reforma de principios de 1984 puede decirse que marca el arranque del proceso de reforma de las fuerzas armadas. Conviene constatar que la ley, en su versión de este último año, permanece vigente hasta noviembre del año 2005.

Ahora diré que los procesos de reforma pueden agruparse en algunas «líneas de fuerza». Pero antes parece necesario indicar que la acción se apoya en mayorías políticas holgadas durante un tiempo prolongado, pero también en el sentido de Estado que para esta política pública supo definirse desde el momento de la transición.

De una manera un tanto artificiosa, pero útil a los efectos de esta intervención, estimo que las mencionadas «líneas de fuerza» pueden concretarse de la siguiente manera:

1ª) La primera preocupación es la definición de la dirección de la defensa o, lo que es igual, la determinación de las capacidades de jerarquía y control y su ubicación en el ejecutivo y el legislativo.

Así, desde la Ley de 1980 corresponden al legislativo las funciones generales de hacer leyes, aprobar los presupuestos y controlar al Gobierno en estas materias. Aunque es cierto que no se han llevado a cabo algunas de sus previsiones, se atribuye al parlamento el debate de las líneas generales de la política de defensa.

La reforma militar, sin embargo, pivota fundamentalmente en la labor del ejecutivo. Lo facilita la permanencia del consenso constitucional en la materia, pero también la ausencia de cuadros políticos preparados en las cuestiones militares. El hecho es que hasta 1984 no se atribuye al Presidente del Gobierno el mando efectivo sobre las fuerzas armadas, mientras que al Ministro de Defensa se la asigna la función de dirigir los ejércitos y su administración por delegación de aquél.

Esta es la gran novedad que introduce la mencionada reforma de la ley. Hasta el momento, el órgano superior de la cadena de mando militar es un órgano colegiado, la Junta de Jefes de Estado Mayor, que a partir de ese momento histórico deja de tener competencias ejecutivas y pasa a ser, como los restantes órganos colegiados, un órgano meramente asesor.

En esta línea de asignar a órganos personales las funciones ejecutivas, se definen las competencias de los jefes de estado mayor de cada fuerza y aparece la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, que va recibiendo gradualmente sucesivas, funciones a costa de las competencias de la dirección de cada ejército, hasta bien entrada la década de los noventa.

2ª) Pero no basta con establecer las funciones de dirección y mando; es preciso definir a qué de-

ben dedicarse las fuerzas armadas. Esta es un proceso fundamental: la atribución a los ejércitos de las funciones que directamente les corresponden en una sociedad democrática. En este sentido, creo que pueden distinguirse tres líneas de acción en el complejo proceso español de reforma.

En primer lugar, la separación entre funciones policiales y funciones militares. Mediante una ley de 1986, los ejércitos se apartan de las competencias del orden público, que pasan a ser ejercidas por cuerpos de seguridad específicos que se alimentan de manera autónoma. Uno de estos cuerpos es militar y depende orgánicamente del Ministerio de Defensa, pero funcionalmente del Ministerio del Interior, que es el que dirige su funcionamiento.

En segundo lugar, se introduce una potente línea de reforma de la justicia militar que ocupa toda la década. Se trata de aplicar tres ideas de base: la reducción de la jurisdicción al ámbito puramente castrense mediante la definición restrictiva de los delitos de carácter militar, que son los únicos que pueden ser juzgados por tribunales militares. La segunda idea es la integración, constitucionalmente requerida, de la jurisdicción militar en el poder judicial único del Estado. Y, finalmente, la separación entre mando y jurisdicción.

Por último, a partir de 1984 comienza tímidamente el proceso de definición de los objetivos de la defensa nacional, que resulta necesario para asignar misiones a los ejércitos. Es un proceso que no culmina hasta 1992, pero que desde el principio sienta un presupuesto básico: el abandono de la idea de defensa interior y de ocupación del territorio para dar paso a un planteamiento de defensa frente a la agresión exterior, primero y, después, a la configuración de los ejércitos como un instrumento de la política exterior del Estado. A partir de 1988 comienza la participación de las tropas españolas en las ope-

raciones internacionales y en 1992 la idea de contribución a las misiones de paz pasa a formar parte de los objetivos de la defensa nacional. El proceso de desterritorialización se había culminado.

3ª) Esta última cuestión tiene que ver con el proceso de apertura internacional que afecta a partir de la transición a la sociedad española y que para las fuerzas armadas significa la ruptura del aislamiento. Es la tercera línea de acción de la reforma.

En 1981, un Gobierno consciente de su debilidad precipita sin debate parlamentario el ingreso de España en la OTAN. La decisión no se produce por razones de doctrina estratégica; tan sólo había conciencia de la necesidad de apertura al exterior, especialmente hacia Europa.

En octubre de 1982 se produce la nueva mayoría parlamentaria y entra al Gobierno el partido político opuesto al ingreso por cuestiones de procedimiento y de fondo y que había comprometido un referéndum para definir la permanencia en la organización atlántica.

El referéndum no se lleva a cabo hasta 1986, pero sí se valoró la permanencia en la OTAN, que quedó congelada, para favorecer la puesta al día de las fuerzas armadas españolas. En 1986 se celebra, finalmente el referéndum comprometido, al que se opuso la derecha. Las condiciones del referéndum implicaban la relación de la presencia de Estados Unidos en España, que concretó el paso de la asistencia militar a la cooperación defensiva, y la no incorporación a la estructura militar integrada en la Alianza. Resuelto el referéndum en sentido favorable a la permanencia en la organización, en un año se negoció el sistema de integración a través de una batería de acuerdos, que funcionó bien.

En 1988 se produce la adhesión a la Unión Europea Occidental. El aislamiento había deja-

do paso al compromiso con la defensa compartida de la política de defensa española.

- 4ª) Conviene indicar, finalmente, el papel sustancial que en todo el proceso jugó la construcción desde cero de una administración de la defensa homologable y eficaz. Ya se ha dicho que el Ministerio de Defensa se creó en 1977, pero subsistieron de hecho los tres antiguos ministerios militares durante mucho tiempo. No fue fácil poner en marcha unas estructuras que deben integrar adecuadamente las naturalezas política y administrativa, de gestión y control, militares y civiles. Pero sólo este instrumento permite llevar adelante las dinámicas que completan el esquema de reforma militar: el dimensionamiento de los ejércitos, el planeamiento militar, la doctrina conjunta, la regulación de la carrera militar y la integración de las enseñanzas militares en el sistema educativo general del Estado.

5. CONCLUSIÓN

Tomando pié en lo que se dijo al principio de esta intervención, la experiencia del proceso de reforma español permite extraer algunas constantes en términos de conclusión:

- 1ª) La clave del éxito en un proceso de incorporación política normalizada de las FAS es la puesta en marcha de procesos decididos que permitan el control político de la organización militar por las instituciones del Estado. Estos procesos tienen que ser sistemáticos y susceptibles de ser percibidos como tales por la organización militar, que quiere saber a qué atenerse. Para ello, es imprescindible una definición clara de las misiones a cumplir por las fuerzas armadas, que deben ir depurándose progresivamente para alcanzar un doble objetivo:

En **primer lugar**, la progresiva contención de las funciones de los ejércitos a los campos que les son propios y para los que están especialmente

preparados. La idea de tendencia dinámica progresiva es especialmente importante en aquellas sociedades en desarrollo donde no hay instituciones públicas que puedan sustituir determinadas funciones sociales que los ejércitos realizan. De ahí que sea necesario garantizar la estabilidad democrática y fortalecer las estructuras de gobierno y administración.

Y, en **segundo lugar**, la progresiva adaptación a misiones nuevas que son producto de la globalización, que se desarrollan a través de acción compartida con países aliados y que suelen implicar una proyección fuera del propio territorio.

- 2ª) Para una correcta ubicación de los ejércitos resulta esencial la apertura al exterior. Es indicativo, a estos efectos, el papel jugado por este elemento en el proceso de reforma español: primero fue un instrumento de apoyo a la reforma. Más tarde, puesto que política de defensa y fuerzas armadas son un instrumento de la política exterior del Estado, la cuestión se sustantiviza. El papel de la apertura al exterior para las políticas de reforma y adaptación progresiva de las FAS es hoy fundamental e indiscutible. El impacto de la globalización sobre la correcta ubicación de las FAS en el Estado es positivo.

- 3ª) Estos procesos deben ser llevado a cabo teniendo en cuenta un conjunto de condiciones. La primera y en buena medida clave del éxito en los procesos de incorporación política de las fuerzas armadas es involucrar a los militares en dicho proceso, es decir, constituirles en actores de sus propias reformas. Esto no quiere decir que deban hacer ellos las reformas sin más que un control externo, ni tampoco que deban ser los mandos militares quienes deban dirigir el proceso. No. La clave es seguir algunas pautas de acción: **a)** ubicación constitucional de las fuerzas armadas; **b)** correcta definición de sus funciones; **c)** imbricación de la idea de supremacía civil en todo el conjunto de la organización; **d)** percepción por parte de los militares de que las refor-

mas no se hacen contra ellos, sino para su mejor ubicación en el Estado y para conseguir una adecuada profesionalización; y e) participación de los militares, desde el convencimiento y con disciplina, en el proceso de adaptación.

4ª) Una imprescindible condición para el buen resultado del proceso es la posibilidad de contar con un instrumento que permita administrar los recursos con arreglo a criterios profesionalizados y de eficacia. La organización debe percibir que estos instrumentos resultan útiles para la mejor preparación de las FAS. Tales instrumentos tienen que ser aquellos que administran los recursos para todo el Estado; no pueden ser especiales, pero los responsables de la administración deben conocer a fondo las peculiaridades de la organización militar y su escala de valores. Es vital dedicar esfuerzos a la constitución de un Ministerio de Defensa potente, que permita no solo controlar a los ejércitos sino definir objetivos y planes de actuación.

5ª) Finalmente, un aspecto fundamental es conseguir el mayor grado posible de implicación social en las cuestiones de defensa. Esto implica, por una parte, la creación de una base de aprecio

social hacia los Ejércitos. Hay que promover el conocimiento mutuo entre FAS y sociedad, que es base de la confianza. Tan malo es el sentimiento de muchos militares «la sociedad no nos comprende», como la tentación de los sectores sociales de «no querer saber nada de los militares» con tal que acepten la supremacía del poder civil y cumplan con su trabajo. Una y otra posturas conducen al efecto «ghetto».

Pero, por otro lado, también presupone la necesidad de hacer lo que podría llamarse pedagogía sobre la defensa. Esto quiere decir formar cuadros que puedan analizar, fijar políticas y, en su caso, gestionarlas, sobre la defensa. Pero también insistir ante los ciudadanos sobre las exigencias actuales de las políticas de seguridad, sobre cómo se defienden mejor los intereses nacionales, a veces a través de alianzas y lejos de las propias fronteras, sobre qué es un ejército moderno, profesionalizado, bien dotado y preparado para ser proyectado allí donde sea necesario y sobre los gastos de Defensa, porque estas FAS son más caras.

Toda esta pedagogía debe ir dedicada a afianzar la percepción de que las fuerzas armadas son un depósito de confianza de la sociedad.

Defensa nacional y democracia

Gabriel Gaspar Tapia

UNA INTRODUCCIÓN NECESARIA

A poco más de 17 años de concluida la Guerra Fría y un periodo similar¹ de recuperación democrática en nuestra subregión, cabe preguntarse cuáles son las principales experiencias que arroja la relación entre Defensa Nacional y Democracia.

El presente trabajo se basa principalmente en la experiencia chilena al respecto, pero hemos intentado contextualizarla en el nuevo cuadro estratégico global y sus implicancias para la región.

Para iniciar esta reflexión, estimamos necesario precisar algunos alcances respecto de los dos elementos que estructuran este trabajo: por un lado los temas referidos a la Defensa Nacional y por otro, los inherentes al proceso de transición hacia al régimen político democrático.

En la teoría política clásica, es de amplia aceptación la concepción de que la organización social de los individuos se genera, entre otras causas, por la necesidad de resguardar la seguridad de sus integrantes. Junto a ello emerge la noción de soberanía, y ambas dimensiones, seguridad y soberanía, se operacionalizan a través de la función defensa. De este modo podemos entender que la Defensa es una de las misiones inherentes al Estado Nacional. La democracia es una forma de estado, por cierto, en opinión del autor, la más deseable, pero no necesariamente la única. Por tanto al unir los dos elementos, estamos concentrándonos en un momento particular de nuestra historia reciente: el proceso de

recuperación democrática vivido a finales de la Guerra Fría, y como dicho proceso se expresó en el ámbito de la Defensa y en la relación entre civiles y militares.

Como es conocido, en el periodo inmediatamente anterior, la labor de defensa se desplegó en la mayoría de los países sudamericanos bajo regímenes de excepción. Por tanto, el elemento nuevo es el advenimiento de la democracia y su principal rasgo a este respecto: el principio del liderazgo civil sobre las FFAA, en suma, el liderazgo del soberano, lo que en democracia equivale a la autoridad legítimamente constituida, elegida por los ciudadanos. Este principio pasó a ser uno de los pilares de la nueva relación civil – militar.

Sin embargo, un pleno desarrollo de este principio requiere de la concurrencia de dos circunstancias. La primera es la plena subordinación de las FFAA a las autoridades civiles. La segunda, es que estas últimas asuman una clara conducción de carácter estatal, nacional, respecto a las tareas de la Defensa. En suma, una conducción supra partidaria tras objetivos de largo alcance.

Ello supone una relación que se retroalimenta, y por cierto, implica sacar a las FFAA y a los temas de la Defensa, del ámbito de la contingencia, en especial de la contingencia política. Si queremos que las FFAA preserven un posicionamiento nacional, no deliberante y respetuoso de la legalidad, ello implica no involucrarlas en los temas de la política doméstica, donde es legítimo el disentir, algo propio de la diversidad que compone a toda sociedad moderna. Por el contrario, la política defensa, al asumir los contornos de una política de estado, busca objetivos de largo plazo, que no pasan por los ava-

¹ Estrictamente, los países del Atlántico recuperaron su régimen democrático en la década de los ochenta del siglo pasado, Paraguay y Chile lo hicieron a inicios de los noventa.

tares de las coyunturas ni pueden evaluarse en el corto plazo.

En una sociedad jurídicamente organizada, el monopolio de las armas es una de las atribuciones del Estado. Por lo mismo, las instituciones encargadas del uso de este recurso, no pueden participar en política. En especial en la toma de decisiones. De allí se desprende la necesidad de su carácter no deliberante, jerárquico y disciplinado.

Sin embargo, si la misión de las FFAA es prioritariamente, la defensa de la soberanía, la defensa nacional; entonces, el liderazgo civil para ser tal, tiene que estar en condiciones de poder orientar es tarea. En la concepción moderna, la Defensa es nacional, porque una Nación cuando lo necesita, se defiende con todo su potencial. Lo militar es uno de sus componentes más importantes de este potencial, pero no el único. Movilizar todos los recursos de una nación en su defensa es por tanto, una tarea netamente política, es decir, de la más alta política. Esa es la base del porqué para que una política de defensa sea efectiva, tiene que asumir los contornos de una política de estado, no sujeta a los vaivenes de la contingencia.

Por lo anterior, si los políticos quieren consolidar una relación de liderazgo respecto a las FFAA, tienen que estar en condiciones de elaborar una política de defensa, una política pública con rasgos de política de estado.

Todo lo anterior es conocido. ¿Cómo se aplica a sociedades en las que las FFAA por razones determinadas, asumieron roles políticos en el pasado reciente? ¿Cómo además desarrollar esta nueva tarea asumiendo que el pasado provocó profundas fisuras y quiebres entre amplios sectores de la sociedad y las FFAA? Siendo de primer orden estos desafíos para nuestras nacientes democracias, no eran los únicos que teníamos al iniciar nuestro proceso de reconstrucción democrática. Junto a ellos, estaban los nuevos desafíos que planteaba el reacomodo estratégico que a escala global se inició

con ocasión del fin del esquema bipolar que caracterizó a la comunidad internacional desde 1945 en adelante. Nuestros países no son islas, y la recomposición hegemónica en el mundo sin lugar a dudas impactó e impacta a nuestro devenir. Si a ello sumamos el despliegue de una nueva revolución científico técnica, tendremos entonces que asumir que además de superar los escollos que nos planteaba la historia reciente, teníamos que ser capaces de diseñar una nueva estrategia nacional frente a los desafíos que nos planteaba aquello que conocemos como la «era de la globalización».

CHILE: ADMINISTRANDO EL PASADO Y ORGANIZANDO EL FUTURO

La dictadura que encabezó el General Pinochet fue una de las más emblemáticas del período de la Guerra Fría, por lo misma, fue objeto de atención en innumerables estudios y análisis. Quizás nunca se pueda recopilar todo el material que se escribió sobre la experiencia chilena de los mil días del Presidente Allende, así como los diversos estudios sobre el régimen militar que lo depuso. Chile se transformó en un tema de la agenda global. Con posterioridad, el retorno de la democracia en 1990 acaaparó amplias simpatías en toda la comunidad internacional.

Por todos es conocido que el régimen militar intentó en su fase terminal², preservar cuotas importantes de poder político en la nueva democracia, eran las llamadas «leyes de amarre» que dieron origen a los «enclaves autoritarios» que consagrados en la Constitución de 1980 crearon un férreo valladar que limitó el pleno ejercicio del poder por parte de la mayoría ciudadana.³

Uno de los datos más importante fue la continuidad del general Pinochet al mando del Ejército

² Entendemos por tal al periodo que se abre después de la derrota de la dictadura en el plebiscito de 1988 y la asunción del primer gobierno democrático en marzo de 1990.

hasta 1998. La historia es conocida, merced a la Constitución, en su calidad de «ex presidente», pasó a integrar el Senado como senador vitalicio. Pocos meses después inició su viaje a Europa que terminó con su prisión en Londres.

La presencia de Pinochet al mando del Ejército le confirió un sello particular a la transición chilena, en especial en las administraciones de los presidentes Alwyn (1990 – 1994) y Frei (1994 – 2000). En dicho periodo –y durante buena parte de la administración Lagos– coexistieron en el sistema político elementos del antiguo régimen junto a los emergentes de la democracia. La detención de Pinochet sometió a una difícil prueba a la naciente democracia chilena porque desató una polarización en el país como en los mejores tiempos de la Guerra Fría.

La administración Lagos se inició a los pocos días del arribo del general de su detención en Londres. Fue uno de los momentos de mayor división de la sociedad chilena. Pocos días después se inauguraba el sexenio del Presidente Lagos que tenía la firme convicción de concluir con la transición y asimismo, dar un salto sustantivo a la modernización del país.

De esta manera en Chile, las tareas de la Defensa Nacional al iniciarse el siglo XXI estuvieron marcadas por una doble necesidad. Por un lado debía profundizarse el proceso de democratización, como un pendiente que se proyectaba desde nuestro pasado reciente. Y por otro, dotar a Chile de una nueva política de defensa, moderna, de cara a los desafíos de la globalización, acorde con una economía abierta y competitiva, y consonante con una sociedad que reclamaba mayor equidad, buen gobierno y democracia.

3 Entre los más conocidos, los denominados senadores designados, que alteraban la mayoría electa por la ciudadanía, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FFAA y las atribuciones del denominado Consejo de Seguridad Nacional. Punto aparte merece el sistema electoral binominal que sobre representa a la minoría de derecha en el Congreso.

El primer tipo de problemas, los derivados de la historia se agruparon en los denominados «problemas de Derechos Humanos» pendientes, en especial el referido a los detenidos desaparecidos. En segundo lugar, y no menos importantes, estaban las diversas «leyes de amarre» que consagraba una Constitución dictada bajo la dictadura en 1980 y que preservaba fuertes cuotas de autonomía y poder político a las FFAA. Estos temas, constituían parte esencial de la convocatoria del amplio movimiento político y social que apoyó a los partidos de la denominada Concertación, desde el plebiscito de 1988 en adelante y que ha sido el sustento de los gobiernos desde 1990 a la fecha.

La presencia simbólica de estos elementos, el constituyente identitario que significaba para las principales las alianzas políticas, estaba cruzado en gran parte por estos significantes. De ahí afirmamos nuestra primera hipótesis explicativa: **si la guerra Fría terminó a fines de los años ochenta en todo el mundo, en Chile su clima ideológico prosiguió en los años posteriores, inclusive, bien entrada la administración Lagos** .

Mas, con toda la fuerza que los temas de derechos humanos y de la relación civil militar representasen los pendientes del pasado, no eran los únicos en la agenda de defensa. Paralelo a ellos y con creciente importancia, estaban todos los derivados de la necesaria readecuación estratégica que debía experimentar la política de defensa del país ante los nuevos desafíos de una nueva era tecnológica, y de un nuevo equilibrio de poder global. En suma, los temas del futuro.

La administración del presidente Lagos caminó entre estas dos aguas, en un primer momento el eje estuvo concentrado en los temas pendientes del

4 El presidente Ricardo Lagos asumió el mando el 12 de marzo del 2000, luego de reñidas elecciones con el candidato derechista, Joaquín Lavín. En el Ejército, estaba al mando el General Ricardo Izurieta, quien reemplazó a Pinochet a fines de 1998.

pasado, pero nunca llegaron a monopolizar la agenda. Así como se continuó en los primeros momentos con la iniciativa denominada «Mesa de Diálogo», mecanismo destinado a buscar una visión común y un tratamiento del problema de los desaparecidos, el Gobierno impulsó poderosas reformas al Servicio Militar e inició las tareas preparatorias de la segunda versión del Libro de la Defensa, documento que resume los principales lineamientos de nuestra política de defensa. Junto a ello, las instituciones desplegaron un poderoso proceso de modernización a su interior, que en algunos casos tenía un claro antecedente en los años anteriores, pero la diferencia estuvo en el fuerte énfasis que experimentaron estos procesos a lo largo de los seis años de la administración Lagos. El denominado Plan Alcázar en el Ejército, el proceso de renovación de la flota en la Armada, y el proyecto Caza 2000, posteriormente, NAC de la Fuerza Aérea, se desarrollaron a plenitud, junto a sustanciales cambios en el sistema educativo. Dato no menor de todo este proceso fue el de la progresiva incorporación de la mujer a las FFAA.

Una segunda hipótesis explicativa respecto a este tema podríamos enunciarla de la siguiente manera: **en la medida que la autoridad civil tomó en sus manos la conducción de la formulación de la política de defensa, creó mejores condiciones para avanzar en los pendientes del pasado.**

Lo anterior se puede sostener por la confluencia de varios procesos. Al colocar crecientemente en el centro del quehacer del sector defensa los denominados «temas profesionales», tanto el Mando como el resto de las instituciones armadas se concentran en sus labores propias. Ello no significaba que los temas «del pasado» quedasen automáticamente resueltos o no importasen. No, de ninguna manera, pero dejaban de ser la preocupación cotidiana de la mayoría del personal uniformado que progresivamente se concentraba en las labores propias del sector. Para los temas del pasado (o temas «políticos» como más de alguno los llamase al interior de los cuarteles) se crearon equipos especiales, de apo-

yo, asesoría y seguimiento, y el resto de la institución se dedicó a sus temas profesionales.

Por cierto, para poder desplegar una conducción adecuada, la autoridad civil, encabezada por el Presidente, asumió desde un principio un posicionamiento nacional en los temas de Estado, sin por ello renunciar a la mayoritaria opinión ciudadana que demandaba justicia y Nunca Más. Huelga decir que para ello, se requería de disponer de una capacidad profesional, civil, que estuviese en condiciones de proponer los fundamentos de la nueva política de defensa, la defensa que el país requería en la post Guerra Fría.

Esta conducción civil se refiere al nivel político-estratégico, a los temas del diagnóstico de la situación global, regional y vecinal en la que cualquier Estado participa. Implica definir los principales Objetivos Nacionales que el país se propone alcanzar y la estrategia que se despliega para ello, en particular exige que un Estado precise cual ha de ser la política exterior y la política de defensa que es necesario desarrollar para alcanzar esos objetivos. En este ámbito, se trata de una capacidad para formular políticas públicas, con rango de políticas de estado.

Ese es el específico papel de la dirección política, del liderazgo civil. Porque sólo las autoridades electas por el soberano están en condiciones de representar ese interés nacional. Preciso todo esto que aparentemente es obvio, porque muchas veces se confunde este nivel de participación civil en los temas de la defensa, con participaciones a nivel de «opiniones técnicas», en las cuales a menudo desde la ciudadanía surgen voces opinando respecto a las características técnicas de equipamiento militar, o de alternativas de adquisiciones³.

La construcción de esa capacidad civil en materia de defensa por tanto no debe entenderse como una capacidad «militar» del poder civil, sin perjuicio del necesario conocimiento del complejo mundo de la defensa. Como comentamos en las prime-

ras páginas, la defensa nacional implica el diseño de una política que combine el poder diplomático de una nación, con su capacidad de cohesión y movilización interna, amén de su componente económico, entonces, la labor de las autoridades civiles se orienta a definir el quehacer de ese conjunto de campos de acción, dentro de los cuales se inserta el dispositivo estratégico.

Esto podría generar base para una tercera hipótesis explicativa: **una adecuada conducción civil de la defensa se logra cuando la autoridad civil asume en plenitud la labor de elaboración de la política de defensa.** Es decir, cuando no se detiene en detalles técnicos de la política militar, sino que es capaz de diagnosticar los diversos contextos en que se desenvuelve el quehacer de una nación, y junto a ello definir los objetivos y delinear las políticas que permitan alcanzarlos.

En la experiencia chilena, la construcción de esa capacidad civil fue el resultado de muchos procesos, algunos de larga data, de fuertes autocríticas de amplios sectores de la civilidad, y también, consecuencia del impacto de los cambios globales que enmarcaron nuestra transición.

Indudablemente en el análisis de los factores que originaron el quiebre democrático de 1973 figuraba no solo el desconocimiento por parte de la mayoría de la clase política de los temas de la defensa. Producto de lo mismo, también fue ostensible una despreocupación relativa por parte de la civilidad de los nuevos desafíos que planteaba la defensa nacional en la segunda mitad del siglo XX. Hay explicaciones políticas e históricas para dar cuenta

de esta falencia, pero sintetizando lo que podemos afirmar es que a fines de la década de los sesenta llego a grados extremos el distanciamiento de la mayoría de la elite política respecto a los problemas de la Defensa Nacional.⁶

Este distanciamiento, en la práctica equivalía a no ejercer el rol de dirección de la política defensa. Bajo una falsa premisa («los militares están en los cuarteles», suponiendo que eso garantizaba la subordinación del poder militar al poder civil) se concluía un falso reduccionismo: se entendía que la política de defensa era un «problema de los militares».

Por cierto, este distanciamiento se tradujo progresivamente en una escasa importancia otorgada a los temas anexos: presupuesto, sueldos y salarios, equipamiento, formulación de políticas, etc. Una muestra del descontento que ello creaba lo podemos encontrar en el acuartelamiento de efectivos militares en un regimiento de Santiago a fines de la administración de Eduardo Frei Montalvo, mas allá de sus connotaciones políticas, es indudable que dicho movimiento expresó una suerte de «descontento gremial» generalizado⁷.

Si a este clima de distanciamiento, le sumamos lo referente a la polarización ideológica que a partir de los años sesenta del siglo pasado la guerra Fría contribuyó a consolidar en la región, entonces tendremos mas elementos para explicar como del distanciamiento se pasó al quiebre entre FFAA y

6 Véase al respecto la opinión de un militar con sólidas credenciales democráticas: las memorias del General Carlos Prats - asesinado en septiembre de 1974 por efectivos de la dictadura - son un documentado análisis de este proceso.

7 En octubre de 1969, un grupo de militares se acuarteló en el regimiento Tacna, en el centro de la capital levantando un confuso pliego de peticiones, los amotinados contaron de importantes adhesiones de otras unidades, mas, al final el Gobierno logró controlar la situación. Este episodio, conocido como «el Tacnazo» fue la primera clarinada de que la relación civil militar distaba mucho de la aparente normalidad en la que se quería encasillar.

5 En los últimos años muchas de las principales decisiones en materia de equipamiento y renovación de equipos han sido debatidas por la ciudadanía, lo que es perfectamente comprensible en el marco de una democracia. Lo curioso es que a veces la discusión se ha centrado en la opinión técnica de algunos civiles, respecto a las características del material. Ese no es precisamente el tipo de liderazgo civil o de formulación de políticas al cual me refiero en este documento.

vastos sectores de la sociedad en nuestros países. Obviamente, los 17 años de la dictadura profundizaron ese quiebre, abrieron heridas que a la fecha aun no cicatrizan y conforman aquello que denominamos «la agenda histórica». El advenimiento del proceso de transición democrática en 1990 inauguró un nuevo escenario en el cual el tema civil militar fue uno de los más complejos de resolver⁸.

Mas, pese a estas dificultades se abrió paso un dialogo civil militar en torno a los temas profesionales. Los temas de esta agenda eran principalmente los referidos a los nuevos desafíos que planteaba el cambio estratégico global: caracterización del nuevo escenario internacional, sus consecuencias para América Latina y Chile en especial, emergencia de nuevas amenazas, entre otros. Junto a ello, el país desplegaba una vigorosa fase de expansión de su economía basada en una audaz apuesta a una economía exportadora, competitiva y moderna. La diplomacia diseñada por los gobiernos democráticos, cuyo objetivo de largo plazo era obtener «la **plena reinserción internacional**» del país también traía aparejadas consecuencias para la política de defensa.

Estos temas empezaron a ser debatidos entre civiles y militares, diversos centros académicos sirvieron de plataforma para ello⁹. Asimismo, las Academias de Guerra abrieron sus puertas a la formación de civiles. Un momento que estos temas avanzaron hacia la construcción de una visión de consen-

8 En la década de los noventa, estas dificultades dieron origen a diversos episodios, políticos que salpicaron la agenda: con movilizaciones ordenadas por Pinochet para presionar al poder civil, tales como «el ejercicio de enlace», el «boinazo». A ello se suman incidentes de carácter criminal como las ventas de armas a Croacia junto al asesinato de agentes de seguridad, uno de ellos en Uruguay. Todos ellos eran signo de las dificultades de esta relación.

9 Nombremos a FLACSO, al Centro de Estudios del Desarrollo y a las diversas Jornadas y Talleres organizadas por las Academias de Guerra de las tres instituciones mas la Anepe.

so respecto al presente y el futuro, fue el proceso de elaboración del Primer libro de la Defensa, a mediados de 1996.

En suma, mientras los temas del pasado tendían a empantanarse, civiles y militares avanzábamos a paso firme en la construcción de consensos respecto al presente y al futuro.

En los años de la administración del presidente Lagos se avanzó con decisión en la definición de las nuevas tareas de la Defensa Nacional en tiempos de globalización. De este modo, durante el año 2002 se desarrolló un debate amplio respecto al Libro de la Defensa, que dio origen a su segunda versión publicada el año siguiente. En este diseño, junto a las tareas permanentes se identificaban los nuevos desafíos que planteaba el reacomodo estratégico global.

No es el tema de este trabajo, pero rescatemos dos elementos importantes que destacaron en ese momento de reflexión: en primer término, la consolidación de una nueva percepción respecto a la inserción internacional del país, y en segundo lugar, el impacto de ello en el ámbito sub regional.

En el primer caso, fue un consenso general el percibir los beneficios para el país de su apuesta a una plena inserción en la sociedad y la economía global. Quizás lo que mas destaca al respecto es la apertura económica y cómo ello ha permitido la suscripción de diversos tratados de libre comercio con los principales países y bloques comerciales del planeta. Mas, como trataremos de analizar mas adelante, al apostar Chile a ser un país crecientemente globalizado, ello implicaba también que el país debía asumir crecientes cuotas –a su modesta escala– de compromiso con las tareas de la estabilidad global.

La traducción de lo anterior se expresó en el nuevo impulso que bajo la administración Lagos experimentó la presencia de Chile en Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

No sólo se trataba de estar presente en este tipo de misiones, también se buscó construir una mirada común con los países vecinos respecto a este tema. Los principales logros se construyeron primero con Argentina, al integrar fuerzas combinadas en Chipre (que se mantienen hasta la fecha) y posteriormente, en el caso más conocido de Haití, donde hoy concurren siete países latinoamericanos, constituyendo el fuerte del contingente.

Junto a un incremento de nuestra presencia en las Operaciones de Paz, también en estos años se avanzó a un nuevo tipo de relacionamiento en materia vecinal. Más allá de las declaraciones de buenas intenciones. El sustento básico de este énfasis es uno solo: asumir a plenitud el sustancial cambio que ha estado operando a escala global. Para decirlo, en palabras sencillas: la convicción de que la mejor manera de «entrar a la globalización», es hacerlo acompañado, y lo mejor para ello es acompañarse de los vecinos. En estos años, se profundizó un proceso de construcción de confianza mutua, mismo que también se ha generalizado en la región.

Obviamente, esto no es exclusivamente un tema de la política de defensa, es en primer lugar un tema de la política exterior del país, pero es uno de los puntos donde la diplomacia se conjuga más directamente con los temas de la Defensa. En suma, son temas de Estado.

Está por hacerse el balance de la gestión del Presidente Lagos, pero es indudable que el país experimentó un fuerte salto en su proyecto modernizador en los seis años de su mandato. Desde los logros en el ámbito económico, pasando por la modernización de la infraestructura y por cierto, por las reformas constitucionales que permitieron terminar con los «enclaves autoritarios», entre otros aspectos. En lo que se refiere a la problemática que nos ocupa, solo de manera enumerativa, y por razones de la brevedad de esta elaboración cabe mencionarse lo siguiente.

En los temas de DDHH, como resultado de los acuerdos alcanzados en la denominada «Mesa de Diálogo» se abrió un curso judicial para resolver el tema de los detenidos desaparecidos. Junto a ello, se estructuró una eficaz cooperación militar con los tribunales de justicia. Desde el punto de vista simbólico, las instituciones desplegaron progresivamente una serie de gestos y señales destinadas a sanar las heridas dejadas por el régimen militar. Desde el reconocimiento al personal que se negó a plegarse al golpe de 1973, hasta pronunciamientos formales reivindicando el carácter nacional, apolítico y de compromiso con la cohesión social que emitieron las autoridades militares. Junto a ello, las autoridades políticas, en los temas referentes a la política de defensa, desarrollaron un férreo apoyo a los diversos planes de modernización en curso.

Como una hipótesis provisional, podríamos mencionar que un *parte-aguas* de esta relación lo vivimos los chilenos con ocasión del XXX aniversario del golpe de estado: el 11 de septiembre del 2003. Treinta años después del quiebre se consolidaba también un cambio generacional tanto en las diversas elites políticas como en los nuevos Altos Mandos. Digamos finalmente, y no necesariamente de manera anecdótica, que el descubrimiento de manejos económicos que están siendo investigados por la justicia, y que involucran al general Pinochet y su familia, terminaron por demoler lo que restaba de legitimidad a su figura.

Si la administración Lagos se inició a pocos días del regreso provocador de Pinochet de Londres, culminó con un amplio aislamiento del general y por el contrario, un consenso renovado en torno a la democracia.

Lo anterior no es menor, porque el proceso político chileno se organizó durante casi treinta años (los de la dictadura más los de la transición) en torno al eje democracia–dictadura, hoy en día ese eje no existe. No hay ninguna fuerza política que hoy no postule una sociedad democrática y el respeto a los DDHH, ninguna fuerza política que no comparta

el liderazgo civil sobre las FFAA, no hay ningún partido que se identifique con el general Pinochet¹⁰.

Ahora bien, si la guerra fría tuvo un efecto retardado en el sistema político chileno y con ello condicionó el proceso de transición, es claro que la **Guerra Fría en Chile terminó durante el mandato del Presidente Lagos**. No es identificable cuál fue la coyuntura precisa, pero es indudable que al terminar su mandato, con más del 70% de aprobación ciudadana, el mandatario saliente había logrado colocar a Chile en la agenda del futuro. Esto también es válido para la relación entre Defensa Nacional y Democracia. En estos años, el país maduró un conjunto de procesos, entre los cuales está el cambio de estatura estratégica, acorde con el propósito nacional de desarrollo y modernidad que la inmensa mayoría del país respalda.

II. LA REDEFINICIÓN DE LAS AMENAZAS

Como señaláramos en los inicios, esta reflexión se ubica en un momento histórico concreto, en el punto en el cual adviene la recuperación democrática en el cono sur. En ese momento se entre cruzan dos procesos, que afectan a los mismos actores, coinciden en el tiempo pero son diferentes. Uno es el tema del pasado, como hemos tratado de reseñar para el caso chileno, el tema de las heridas dejadas por la guerra fría, el tema de los DDHH y las resistencias a la plena democratización de nuestras sociedades. Todo ello aumentado por el hecho de que las FFAA ocuparon en el pasado reciente roles políticos¹¹.

10 En especial este proceso es mas complejo para la derecha chilena, donde si bien la distancia respecto a la dictadura es creciente, quedan rasgos y personeros de la nostalgia lo que limita sus posibilidades de replantearse como fuerza moderna.

11 En estricto sentido, las FFAA ocuparon roles protagónicos en el poder, pero nunca dejaron de estar acompañadas por sectores políticos, empresariales y de los aparatos productores de ideología. Por ello, las dictaduras siempre tuvieron un apoyo social minoritario.

Junto a lo anterior, la relación entre civiles y militares al inicio del nuevo periodo histórico debía de responder a las interrogantes propias del cambio estratégico. Esto habría que haberlo realizado, independiente del tipo de pasado reciente. Hubiese habido continuidad democrática en los años anteriores o no. Veamos al respecto lo que sucedió en otras regiones del planeta donde no se experimentaron cambios políticos significativos.

En Europa Occidental, a partir de la caída del muro de Berlín, se redefinen la mayoría de las políticas de defensa de sus países y —como bloque— se avanza en diseñar una política exterior y defensa común, que en los últimos tiempos ha llevado a la conformación de fuerzas combinadas, junto a la designación de autoridades políticas encargadas a nivel de la Unión de estos temas(es el caso de Mr. PESC).

En Asia se experimentan cambios sustantivos. Mientras China acelera su larga marcha hacia alcanzar el rango de super-potencia en este siglo, India y Pakistán se adentran en el ámbito nuclear e Irán busca lo propio.

Una situación relativamente similar a la de los países de América Latina al terminar la Guerra Fría encontramos en los países que antaño integraron la órbita soviética, incluidas las republicas que se independizaron de Rusia. En estos países se debió enfrentar el doble desafío de recomponer las relaciones entre el poder político y las FFAA, junto a diseñar una nueva política de defensa de cara al cambio estratégico regional y global¹².

12 La experiencia es amplia al respecto. Un grupo de países optaron por recuperar su membresía occidental, se adhirieron con entusiasmo a la OTAN y buscaron su pertenencia a la UE. Muchos de ellos además extendieron su política a la búsqueda de una alianza con los EEUU, inclusive en el ámbito militar. La presencia de muchos de ellos en la invasión a Irak es demostrativa de lo anterior, amen de la política de re equipamiento adoptada de 1990 en adelante, al abandonar equipos de origen ruso por material occidental.

En suma, todos los países del mundo, como consecuencia del fin del esquema bipolar, debieron examinar la vigencia de sus políticas de defensa. Otra cosa es la velocidad y la profundidad con la que lo hayan realizado o si la lectura de la nueva realidad y la estrategia para enfrentarla han sido las adecuadas. En esta parte queremos abocarnos al examen de las amenazas que experimentan nuestros países, mejor dicho, a si podemos hablar de nuevas amenazas con ocasión de este cambio global sumado al cambio de régimen político.

¿De qué amenaza debemos defender a la Nación en democracia? ¿Las amenazas son las mismas en tiempos de democracia? ¿En qué ha cambiado el panorama estratégico para los países de la región? ¿Cómo se refleja todo lo anterior en los temas de la Defensa?

Es una problemática amplia la que sugieren esas interrogantes y por la brevedad de este trabajo sólo podemos enunciar de manera casi descriptiva este problema. Como bien conocemos, terminada la Guerra Fría, en nuestra región se abrió un amplio debate que partía de dos lugares comunes: se terminaron las viejas amenazas (se entendía por ella a las de corte inter-estatal) y emergían nuevas, cuyo énfasis estaba puesto en la labor de los carteles de la droga. Las FFAA debían concentrarse preferentemente en este tipo de misiones, más cercanas al orden interno que a la tarea de la defensa.

Correlativamente, esto llevo a una rediscusión de la institucionalidad hemisférica en materia de seguridad. Ocupó buena parte de la reflexión en los años de la década del noventa.

Este debate fue el eje de la reflexión de la defensa regional, y de la redefinición de las misiones de las FFAA en los países del continente. En diversos foros, y en especial en las recién estatuidas Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas se instaló esta discusión. Un golpe de timón fuerte fue la decisión mexicana de desahuciar el TIAR y ofrecer la organización de una Conferencia Regio-

nal que se dedicase a estudiar las nuevas bases de la seguridad regional en la post guerra fría.

Desde otro ángulo, con aceptación creciente y mayoritaria, emergía la constatación de que en los años noventa del siglo pasado se habría operado un proceso de diversificación de las problemáticas de seguridad en el continente. En esta visión, al terminar la guerra fría **desaparecía una de las principales hipótesis de conflicto que sustentaba al andamiaje institucional en materia de seguridad hemisférica: la defensa continental**. Sobre esa base se habían estructurado tanto el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR), como la labor de la Junta Interamericana de Defensa (JID).

Como es obvio, el **advenimiento generalizado de la democracia también demolía una de las hipótesis de conflicto propias de la guerra fría: la guerra interna**.

Por tanto, al asumir que ya no existía «una sola amenaza global», que *cruzase* todo el continente y obligase a una defensa colectiva de similares características a todas las naciones, entonces se ponían de relieve las diversas problemáticas de seguridad que predominaban en las diversas subregiones.

Así, en la cuenca del Caribe los temas principales eran narcotráfico, migraciones ilegales y catástrofes naturales. En la región andina el epicentro se concentraba en narcotráfico, guerrillas e inestabilidad política. En el área MERCOSUR, el eje giró alrededor de confianza mutua, cooperación e integración¹³.

La conclusión era una obvia, si no existía ninguna amenaza común, de similar identidad para todos los países de la región, lo que correspondía era atender la especificidad sub regional y examinar el surgimiento de los mecanismos *ad hoc* que habían nacido para su tratamiento, dada la ineficacia de

¹³ Véase al respecto la discusión y conclusiones de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas de Manaus (2000) y Santiago (2002).

los mecanismos institucionales vigentes (léase TIAR, JID, etc.)

Una de las conclusiones más prácticas de este debate, era reconocer que ante el cambio estratégico —y la obsolescencia de los mecanismos de seguridad creados en la guerra fría— habían surgido una multitud de mecanismos de tipo bilateral, sub regional, o regional que sirvieron de base para resolver los conflictos surgidos en la región. En efecto, en una rápida enumeración encontramos: la creación del Grupo Contadora, los Acuerdos de Esquipulas, la labor directa del Consejo de Seguridad en la región para apoyar la negociación que pusiese fin a las guerras en Centro América, el rol la MOMEPE en el conflicto peruano—ecuatoriano. Todo ello sumado a la compleja y vasta red de mecanismos bilaterales de confianza mutua que surgieron en la región a partir de los años noventa y las diversas cláusulas sobre el tema en varios de los acuerdos comerciales y de integración¹⁴.

A esa intrincada, a veces superpuesta, red de mecanismos se le proporcionó la elegante denominación de «arquitectura flexible de seguridad»¹⁵.

Este debate fue bruscamente alterado por los sucesos del Once de Septiembre del 2001. Todos conocemos la historia desde entonces, y como el combate al terrorismo se transformó en la preocupación prioritaria de la principal potencia del mundo, que a su vez, es el principal país de nuestro continente.

El respaldo de todo el continente a los EEUU por la agresión sufrida implicó también un replanteo

13 Véase al respecto la discusión y conclusiones de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas de Manaos (2000) y Santiago (2002).

14 A modo de ejemplo, citemos la cláusula democrática de MERCOSUR y su declaración de zona de paz

15 Este concepto empezó a ser usado en los materiales de las Conferencias de Ministros ya citada, si bien el concepto se ha generalizado desde entonces, este autor escuchó sus primeras definiciones de parte de Marcos Robledo, a la sazón asesor del Ministerio de Defensa chileno.

de esta problemática. En esta nueva fase de la reflexión sobre seguridad, prioridad por combatir al terrorismo ocupó a la mayoría de la comunidad internacional y también repercutió en nuestro continente. En ese camino se replanteó la discusión de la Conferencia de Seguridad que había sido convocada originariamente por México para discutir colectivamente que mecanismos diseñar tras su desahucio del TIAR.

Esa es la historia de la conferencia de Seguridad realizada en México a fines del 2003, cuyos resultados todos conocemos.

El anterior es un apretado resumen del itinerario y su contexto, de la discusión colectiva en la región. Ahora bien, si examinamos el movimiento real de los problemas de seguridad en la región en los últimos años, encontraremos que ésta no se ha visto afectada ni por las acciones de *Al Qaeda* y que el narcotráfico, salvo excepciones, no implica la necesidad de ocupar fuerza militar en su combate. Como he señalado en anteriores oportunidades, un examen de los principales problemas de seguridad vividos en la región, desde el 2001 en adelante, nos muestra otra faceta.

En mi opinión, **la principal amenaza a la seguridad de varios de nuestros países está dada por la ingobernabilidad.** En los últimos años hemos sido testigos de varios episodios, en diversos países latinoamericanos, que han implicado serios vaivenes a la estabilidad política del sistema. Un indicador es elocuente: la cantidad de mandatarios electos en la región que no han podido terminar su mandato y han sido depuestos por movilizaciones de diverso tipo. También tuvimos casos extremos, como el desmorone del Estado haitiano a inicios del 2004. Si examinamos con detenimiento estas crisis, veremos que en sus factores explicatorios están grandes insatisfacciones socio económicas. Estos problemas no corresponden necesariamente al ámbito de la seguridad, son problemas propios del ámbito del desarrollo. No tienen soluciones militares, pero su *no-solución* o la incapacidad de los respectivos sistemas políticos para poder procesar esas demandas,

terminan por afectar a la estabilidad política y acaban por convertirse en crisis.

Más que amenazas, estamos en presencia de vulnerabilidades de nuestras sociedades. Su resolución requiere de políticas públicas, de la construcción de consensos, en algunos casos, de la redefinición de pactos sociales excluyentes y discriminadores que son a menudo los responsables de la inestabilidad. Todo ello es campo de la política y por cierto, campo propio de la democracia y del debate ciudadano.

Sin embargo, cabe hacer una advertencia al respecto. Un error, no sólo teórico, que puede cometerse —de hecho se comete— es extender el concepto de seguridad hacia todo tipo de problemas sociales. Por cierto, todo problema social agravado al extremo puede llegar a provocar una crisis, pero no todo problema social requiere una respuesta desde el ámbito de la seguridad del estado. En el Cono Sur conocimos tristemente de esa experiencia cuando en nombre de la Seguridad Nacional las dictaduras transformaron a la casi totalidad de los ámbitos del funcionamiento social como temas propios de la seguridad: desde la censura cinematográfica, hasta las mallas curriculares.

Hoy en día, algunas versiones liberales extremas, terminan por transformar todo problema social en problemas o amenazas a la seguridad, desde las enfermedades endémicas hasta la extrema pobreza. Señalemos, a modo de ejemplo, que el SIDA es obviamente un gran problema social, pero es un problema de salud pública. Su atención no es materia de las agencias de seguridad y de defensa de los estados.

Distinto es cuando hablamos de amenazas, porque ahí estamos en presencia de un fenómeno que implica una voluntad manifiesta de desafiar y disputar poder. Estamos en este caso, en presencia de un actor(estatal o anti sistémico) que busca positivamente desafiar una posición de poder, quebrantar una voluntad para imponer la suya.

Hay otro ámbito de amenazas que nos pueden afectar. Tiene que ver con las amenazas globales¹⁶. Ellas se concentran principalmente en el Hemisferio Norte, pero sus efectos nos involucran, por cierto, nos involucran en la misma proporción que nuestras economías estén abiertas. Aquí la respuesta de un Estado democrático es una sola: la cooperación internacional, en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

La construcción de un orden mundial regulado es el mejor escenario al que podemos aspirar los países que no somos potencia. Por ello cobra tanta importancia el rol creciente de las Operaciones de Paz, y por cierto, cobra mayor importancia si participamos en ella de una manera coaligada, como región, cooperativa y encuadrada en las decisiones de la comunidad internacional.

Un tema no menor para analizar toda esta problemática es la asimetría de poder estratégico que encontramos en nuestro continente.

En América tenemos dos potencias que forman parte de la OTAN, junto a ella encontramos potencias regionales (Brasil y México) y luego una variedad de Estados que llegan hasta los *micro-estados*.

Obviamente, existen diferentes estaturas estratégicas que crean un abanico de intereses que con realismo es preciso asumir. Un tema interesante de analizar es cómo se está reconfigurando, tras más de 15 años de post guerra fría, el nuevo mapa estratégico en la región. Eso, obviamente, no es materia de este trabajo.

16 Nuevamente, aquí me refiero a «amenazas» y no a problemas globales. Existen problemas globales que afectan a todo el planeta por igual (como los temas ambientales), pero no necesariamente son problemas estratégicos, es decir, que su solución requiera o implique el uso de la fuerza. Cuando me refiero a la concentración de amenazas en el Hemisferio norte, aludo a que es el escenario preferente del accionar del terrorismo internacional, y también el escenario privilegiado de confrontación entre las diversas potencias.

En otras regiones del mundo, donde los cambios han sido más drásticos, este proceso es visible casi a simple vista¹⁷.

A MODO DE CONCLUSIÓN

A inicios de los años noventa del siglo pasado se puso en movimiento una sustancial recomposición de las hegemonías a escala mundial. Ese proceso ha proseguido implacable a escala global y conforma el contexto en el cual todas las regiones, incluida América Latina, despliegan su existencia.

Al mismo tiempo, la mayoría de los países de la región en el mismo período hemos experimentado un cambio en el régimen político, pasando de estados de excepción a diversos procesos de construcción democrática. Ambos procesos poseen directa relación con las FFAA.

El primero, obliga a un re-examen de su rol profesional y le impone nuevos desafíos. El segundo, tiene que ver con el mundo de las relaciones entre civiles y militares y apunta a los complejos desafíos de la reconstrucción democrática de nuestras naciones.

La principal enseñanza que en definitiva se trasluce en nuestra experiencia es aquella que nos revela

la necesaria simultaneidad con las cuales la naciente democracia conosureña ha debido enfrentar ambos desafíos.

El liderazgo civil respecto a las FFAA y la subordinación de éstas a las autoridades electas –binomio propio de una democracia– necesitó dar respuesta en ambas direcciones.

Asimismo, el asumir los nuevos desafíos de la seguridad post guerra fría en el mundo y en la región, implicó una reflexión con carácter estatal respecto a las nuevas facetas de la política de defensa de nuestros países. Allí no hay recetas, cada país debe realizar esa reflexión conforme a su propia historia y realidad.

Lo que sí emerge como un rasgo generalizable, es la necesidad –aunque también puede ser vista como una oportunidad– de construir una mirada común respecto a los nuevos problemas de la seguridad regional.

Al respecto, la experiencia de cooperación latinoamericana en Haití es quizás el mejor ejemplo, el fruto mas logrado de esa nueva dimensión de cooperación. Representa asimismo un nuevo escalón del re-posicionamiento regional en el marco de la recomposición de hegemonías que se esta gestando a escala global.

17 Veamos solo dos regiones: Asia Central en términos de los equilibrios estratégicos era diferente 20 años atrás. Irak en esa fecha se sintió en condiciones de disputarle espacios a Irán. Hoy esta al borde de su desintegración. En los Balcanes a comienzos de los noventa la Federación Yugoslava, era junto a Turquía la principal potencia en esa región. Al revés, en una ruta ascendente, es indudable que los países bálticos, de pequeñas posesiones soviéticas han pasado a ser activos partícipes del proceso de globalización usando con inteligencia su soft power.

Notas preliminares sobre modernización del sistema de defensa nacional

José Ma. Vázquez Ocampo

INTRODUCCIÓN: OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA MODERNIZACIÓN

Un conjunto de circunstancias y factores coincidentes crean un ámbito oportuno para la modernización del sistema de Defensa. Por una parte, la convicción política del Presidente y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas acerca de la necesidad de iniciar la modernización. También contribuye la existencia de equipos político-técnicos de calidad en la problemática de la Defensa, quienes coinciden tanto en la necesidad de una reestructuración como en adoptar un modelo de Defensa clara y esencialmente defensivo¹. Complementariamente, existen opiniones convergentes sobre la posible proyección de la Defensa Nacional hacia un espacio de integración subregional-regional.

Estas importantes coincidencias en el sector especializado, ofrecen ricas potencialidades para lograr consensos legitimadores del modelo defensivo. De igual manera, las Fuerzas Armadas han adquirido conciencia sobre la necesidad de la modernización, manifestando una buena disposición a esos efectos. La modernización está vinculada con las necesidades de cambio y adaptación al nuevo contexto regional, hemisférico y global que presenta el Sistema de Defensa Nacional.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE DEFENSA

La Defensa es asumida según el esquema clásico y en coherencia con el marco legal vigente, según el

cual, el sistema de Defensa de la Nación, actúa frente a un eventual agresor externo militar estatal². Otra precisión necesaria, que también deviene por vía de interpretación del plexo jurídico, es que la Defensa es considerada como expresión del posicionamiento estratégico que adopte el país. En tal sentido, considera que corresponde asumir un posicionamiento defensivo, que evite actitudes y capacidades ofensivas. Con ese propósito, como mensaje preciso y explícito, a modo de «sello de calidad», se propone adherir al esquema conceptual producido por la Organización de Naciones Unidas (ONU), la denominada **Seguridad Defensiva (SD)**.³

SIGNIFICADOS POLÍTICOS DE LA SEGURIDAD DEFENSIVA (SD)

- Tratándose de una propuesta que tiene su origen en la ONU, la explícita adhesión a ella señalaría claramente la revalorización del Derecho Internacional que nuestro país efectúa en su carácter de marco de garantía para la convivencia pacífica entre Naciones asimétricas y la importancia funcional y ejecutiva que le asigna a la estructura multilateral de defensa. De esta manera, la adhesión explícita a la SD contribuye como factor ejemplificador y convocante para el resto de los Estados de la subregión; gradualmente se po-

1 Expresión de ello es el libro «La Defensa No Provocativa» de Tomás Scheetz, Gustavo Cáceres y otros. En igual sentido se expresa la obra, (en edición) «Hacia la Modernización del Sistema de Defensa Argentino» de Marcelo Acuña y Ricardo Runza.

2 Ley de Defensa Art. 2, 3, 4 y 30.

3 El ex Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, convocó en 1991 a una comisión de expertos internacionales – entre ellos el diplomático argentino Alberto Dojas, único representante por América Latina– para que estudien la situación de los Estados intermedios en referencia a la problemática de la Defensa. El resultado fue aprobado unánimemente por la Asamblea General de la ONU.

dría avanzar en favor de un efecto multiplicador del enfoque defensivo⁴.

APORTES PRÁCTICOS DE LA SEGURIDAD DEFENSIVA

Se trata de un enfoque conceptual ordenador en varios aspectos, a saber:

- Luego de un estudio comparado de diversas construcciones teóricas, coincidentes en enfatizar la capacidad defensiva no agresiva, se estima que la SD presenta importantes ventajas, al enmarcar la problemática de la Defensa en parámetros políticos. Así, se indica, como condición para la implementación de la SD, contar con la democracia como régimen político institucional. Otro rasgo, en ese contexto, es la responsabilidad del poder político en la conducción de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas. En este marco, la SD advierte sobre la necesaria adecuación y complementariedad de la Política de Defensa con la Política Exterior.
- Sistematiza criterios para organizar el Instrumento Militar según la lógica defensiva. Es decir, ofrece una propuesta de carácter técnico-militar;
- Vincula la Defensa Nacional con la dimensión multilateral, esto es, la construcción de regímenes de Seguridad y Defensa entre varios países de una subregión.

EL PARA QUÉ DEL NUEVO MODELO DE DEFENSA

En nuestro entender, tres son las razones esenciales que sustentan este modelo:

⁴ Facilitando la identificación de hipótesis de confluencia-coincidencia de enfoques estratégicos- que lleven a la determinación de políticas concertadas, contribuye en esto al fortalecimiento de la dimensión político - estratégica del MERCOSUR.

- La protección de los habitantes, que incluye a los ciudadanos y a todo habitante en el territorio nacional;
- la defensa del territorio, que comprende, entre otros aspectos, los recursos naturales vitales como el agua, la biodiversidad y alimentos, así como los recursos energéticos, los minerales-industriales, y los minerales-preciosos;
- el resguardo de nuestras posibilidades de crecimiento y desarrollo autónomo, que incorpora la dimensión cooperativa regional.

En este contexto, avances hacia la Seguridad Cooperativa contribuirían a éstas necesidades de Defensa, mediante la mutua prestación de asistencia en las distintas dimensiones del marco regional.

Gradualmente, podría avanzarse en la preparación de coincidencias y acuerdos entre los países del MERCOSUR para constituir un sistema de seguridad y defensa de este espacio integrado de carácter, esencialmente defensivo.

CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO INSTRUMENTO MILITAR EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD DEFENSIVA

1. Debe resultar apropiado para la defensa de un amplio territorio, rico en recursos naturales, biodiversidad, recursos alimentarios, en gran medida deshabitado y con diversidades ecológicas y topográficas.
2. Adecuado para la protección de importantes concentraciones urbano-productivas.
3. Flexible, polivalente y con capacidad de respuesta rápida.
4. Articulado en una primera etapa y posteriormente integrado a otras organizaciones militares subregionales, dado que la Seguridad y Defensa

de un Estado-Nación supone problemas y efectos compartidos.

5. Las dimensiones nacional y regional suponen coordinación, complementación y cooperación entre Fuerzas. Esta situación se traduce para el nivel nacional, en la necesidad de articular en forma conjunta, en el plano internacional –bilateral, subregional y regional– los requerimientos de interoperabilidad y organización de empleo combinado de las Fuerzas.

ACCIONES COMPLEMENTARIAS PARA EL INSTRUMENTO MILITAR

- En consonancia con el plexo jurídico de nuestro país, la Fuerzas Armadas pueden realizar actividades de apoyo a la comunidad. Ello debería realizarse siguiendo parámetros específicos de una política que cuente con sistemas de evaluación y control elaborados por el Ministerio de Defensa. La posterior planificación y programación le corresponde al Estado Mayor Conjunto, en vinculación con cada Fuerza⁵.
- La investigación en ciencia y tecnología de las FF. AA. orientada a aplicaciones duales, puede ser resultado de acuerdos de complementación con otros organismos nacionales y *joint-ventures* con actores internacionales, priorizando aquellos de la subregión y estableciendo una clara diferenciación de funciones entre investigación y producción. Las Fuerzas Armadas aportarán avances en investigación aplicada, pudiendo llegar hasta la concreción de prototipos, orientando la producción hacia conglomerados industriales estatal – privados, priorizando la participación de actores locales y subregionales – regionales.

REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO MILITAR

Se asume la educación como criterio ordenador e instrumento activo y pro-activo para la modernización de la subcultura profesional-militar. En tal sentido, se han reconocido tres dimensiones complementarias, «persona / ciudadano / profesional», que atravesadas por la concepción dignificadora de los Derechos Humanos, permite la construcción de un nuevo *ethos* militar.

La tríada, «persona / ciudadano / profesional» constituye la piedra basal de este enfoque, al igualar la condición militar a la del resto de la ciudadanía; las diferencias solo residen en las especificidades de las profesiones. Esta lógica se orienta esencialmente a superar la tradición corporativa de la subcultura militar, en dos planos de manera simultánea e interactuante:

- a) La inclusión de los Derechos Humanos en la educación sería el factor articulador de la tríada y, a la vez, el eje axiológico esencial de la profesión militar. Esta opción, supone dejar la religiosidad y la práctica de cultos para la esfera de lo personal y privado.
- b) Revisión de la doctrina militar, guiada por la lógica «persona / ciudadano / profesional – derechos humanos», examinando la posibilidad de recuperar algunos valores tradicionales de la profesión militar por vía de su actualización y precisión conceptual. Por ejemplo, la clásica «subordinación», a la cual la doctrina de los Derechos Humanos, la Constitución y las Leyes le dan una razón de ser de carácter funcional para el desempeño de la organización, evitando interpretaciones que niegan valores de alcance universal, como es el caso de la «Obediencia debida»⁶.

⁵ Ello, sin perjuicio de las facultades que le competen a la Jefatura de Gabinete de Ministros, en general, y al Sistema Federal de Emergencias, en particular.

⁶ En tal sentido, el Ministro de Defensa debería asumir la facultad de co – redactor y contralor de la doctrina militar, en sus aspectos Básico y Derivado. Del mismo modo, debería priorizarse la Doctrina Militar Conjunta, dejando en manos de los Estados Mayores Generales la denominada Doctrina de Empleo.

Panel IV

Integración y defensa: desafíos y experiencias

MERCOSUR Y UE

Los procesos de integración regional también impactan sobre la defensa nacional y su componente militar (las FFAA) en la medida que, al tiempo de desactivar rivalidades y/o desconfianzas mutuas entre vecinos, dan lugar al desarrollo de intereses y perspectivas comunes.

Mientras la UE representa la experiencia más antigua de integración regional en el mundo y un modelo de construcción institucional supranacional que desde su inicio contuvo elementos de complementación e integración en sectores estratégicos de la estructura productiva de sus países miembros, el MERCOSUR constituye un caso de integración de mercados a través de mecanismos de liberalización comercial que ha ido avanzando hacia otras esferas de la economía y la creación de instituciones comunes.

Sin embargo, la evidencia indica que la defensa nacional y en particular su componente militar, constituyen un *núcleo duro* de los Estados en el que naturalmente se registran las mayores prevenciones y se tiende a observar las mayores reticencias para asumir compromisos o resignar cuotas de soberanía.

Así se entendió ilustrativo conocer la perspectiva de los dos países europeos más vinculados histórica y culturalmente a la región y que además comparten un pasado común de dictaduras e ingreso tardío a la experiencia europea de integración, así como las dificultades experimentadas y los problemas irresueltos en la construcción de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común Europea.

Pareció interesante, por otra parte, intentar reunir los puntos de vista de expertos, que también poseen experiencia como funcionarios de gobierno de los dos grandes miembros plenos del MERCOSUR¹, respecto a cómo sus respectivos Estados se ubican frente a la problemática *integración-defensa nacional*. Cuáles son a su entender los problemas que ha enfrentado –y enfrenta– el diseño e implementación de políticas de defensa nacional militar en el marco del proceso de integración regional. También los desafíos que plantea el futuro inmediato y previsible.

J.G.

¹ Problemas insalvables de último momento impidieron que un alto funcionario de la Cancillería brasileña pudiera estar presente en el Seminario. Por ello sólo se contó con un expositor de Argentina.

PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

Mendo Castro Henriques (Portugal)

Doutorado em Filosofia Política pela Universidade Católica Portuguesa. Director do Departamento de Investigação de Defesa do Instituto de Defesa Nacional. Coordenador do Protocolo do IDN-RTP A DOIS. Professor Auxiliar da Universidade Católica Portuguesa. Director do GEPOLIS - UCP/Fundação da Ciência e Tecnologia. Sócio fundador do Insitituto de Filosofia e Estudos Interdisciplinares de Rio de Janeiro (2000). Sócio e Vice-Presidente da Assembleia Geral da *Associação de Auditores do Curso de Defesa Nacional*, Portugal (2003). Membro da *Equipa de Cidadania da U.niversidade de Navarra*, España (2004) Membro da Direcção da *World Association of International Studies*, Stanford, EEUU (2005)

Julio de Peñaranda Algar (España)

General de Brigada(r) del Ejército de Tierra del Reino de España España. Ingeniero Diplomado de Construcción y Obras Públicas por la ESGM (Versalles, Francia), Licenciado en Derecho por la Universidad de Madrid y Diplomado de Estado Mayor. Ha ocupado distintos cargos con responsabilidades multinacionales: Jefe de la Sección de Política Militar en el Estado Mayor Conjunto, Jefe de Ingenieros en la División Multinacional Sudeste en Bosnia-Herzegovina, y Jefe de la División de Inteligencia del Cuerpo de Ejército Europeo. Actual Subdirector del Instituto Universitario «Gral. Gutiérrez Mellado» de la Universidad a Distancia, España, que trata temas relacionados con la paz, la seguridad y la defensa.

Ricardo Runza (Argentina)

Ingeniero Aeronáutico, Master en Dirección de Empresas y Magíster en Defensa Nacional. Es consultor de empresas y agencias gubernamentales. Ha sido asesor del Ministerio de Defensa y de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina y también de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Se ha desempeñado como consultor gubernamental financiado por el BID y el PNUD. Investigador del Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires (IEEBA) y colaborador del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, Alemania. Actualmente se desempeña como consultor externo de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa.

Desafios da integração europeia: a PESC e a PESD na visão de Portugal

Dr. Mendo Castro Henriques

PRELÚDIO NO CÉU

«Americans are from **Mars** and Europeans are from **Venus**»

Robert Kagan, Washington DC., 2002

«...Há-de ser celebrada a clara Deia onde a gente belígera se estende.»

(Explicação: «**Venus and Mars** are allies of the Portuguese against **Bacchus**»)

Luís de Camões, *Lusitadas*, Lisboa, 1578,
Estrofe 34

INTRODUÇÃO¹

A PESD é, em muitos aspectos, um dos sucessos recentes da União Europeia (UE). Sendo a segurança a base para a prosperidade do continente, a UE está a desenvolver todas as questões relativas à sua segurança, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum. Esta política poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir, sob reserva de a resolução ser adoptada pelos Estados-Membros nos termos das respectivas normas constitucionais nacionais.

Desde o Conselho Europeu de Colónia, em Junho de 1999, e a fim de dar resposta às crises internacionais, a UE decidiu dispor de capacidade de acção autónoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização

e da vontade política de o fazer, sem prejuízo das acções a empreender pela NATO. O mesmo Conselho além de ter nomeado o primeiro «Alto Representante para a PESC», Javier Solana, colocou as missões de gestão de crises no cerne do processo de reforço da PESC. As chamadas Missões de Petersberg incluem missões humanitárias de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.

Com estes pressupostos, e graças a um esforço continuado, a UE tem vindo a criar estruturas políticas e militares permanentes e a desenvolver capacidades civis e militares, incluindo a formulação de um conjunto de conceitos e procedimentos de gestão de crises; celebrou acordos tendo em vista a consulta e a participação de países terceiros na gestão de crises; e definiu com a NATO o enquadramento das relações entre as duas organizações, incluindo mecanismos que permitem à União recorrer a meios e capacidades da NATO.

A abordagem de *soft power* que caracteriza a Europa relativamente à política mundial é objecto de avaliações optimistas e elogiada em ambos os lados do Atlântico em diversas publicações muito recentes –nomeadamente nos livros de T.R. Reid, Jeremy Rifkin e Mark Leonard– como o modelo emergente para o comportamento internacional no século XXI. O ponto significativo é que estas avaliações –que devem ser encaradas com muitas reservas dada a crescente instabilidade internacional e os desafios não resolvidos de governação à escala regional e mundial– eram impensáveis antes de 2001, e têm atrás de si uma longa história.²

¹ Agradeço ao Major António Paradelo e à Mestre Paula Pereira, do IDN e ao TCoronel Luís Saraiva, do COPS, elementos e trocas de impressões que serviram à elaboração desta comunicação.

TENDÊNCIA DE GOVERNAÇÃO

À medida que a comunidade internacional foi globalizada após a 2ª Guerra Mundial e cresceram as interdependências à escala planetária, o Estado nacional revelou-se simultaneamente demasiado pequeno e demasiado grande para assegurar eficazmente todas as funções que acumulara ao longo da modernidade. «Demasiado grande» razões de eficácia e de legitimidade para assegurar as tarefas que envolvem proximidade ao cidadão e de que é o garante constitucional, o Estado actual empenha-se em processos de devolução de poderes a entidades da sociedade civil e do sector privado. Demasiado pequeno para a resolução autónoma de problemas em áreas como a Segurança Cooperativa, a Economia, os Direitos Humanos e o Ambiente, os Estados nacionais de uma região tem de partilhar a governação em poliarquias. Assim, o Estado contemporâneo tornou-se o agente central mas já não exclusivo de governação. Emerge da comunidade nacional, que se caracteriza por constituir um conjunto de bens públicos, tendencialmente gratuitos, como sejam a língua, a população, o território, e o património. Incentiva os objectivos da sociedade civil e do sector privado que gere de acordo com a sua capacidade de mobilização de recursos, de negociação política e de afirmação cultural. E associa-se em poliarquias para dar resposta aos desafios comuns.

Podemos resumir estas considerações no esquema 1.

DA GUERRA FRIA AOS TRATADOS DA UNIÃO

Este caminho incontornável de partilha da governação, levou os Estados soberanos europeus a criar estruturas comuns que culminaram no Tratado da União Europeia em 1992. A segurança colectiva da Europa foi assegurada pela NATO desde 1949. A necessidade de operações de paz para responderem aos imperativos de intervenções humanitárias, em conflitos de baixa e média intensidade, levaram a promover a Política Europeia

de Segurança e Defesa ao longo de etapas bem definidas.

Institucionalizada com o Tratado de Maastricht, de 1992, as origens da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) remontam a Maio de 1952, quando os futuros parceiros do Tratado de Roma quiseram criar a Comunidade Europeia de Defesa (CED). O projecto seria inviabilizado pela Assembleia Nacional Francesa, em Agosto de 1954. A Europa seguiu o caminho da criação da Comunidade Económica Europeia em 1957, através do Tratado de Roma. O mercado comum europeu iniciou a construção europeia com o objectivo de livre circulação de pessoas, bens e serviços, numa fórmula de «paz pelo comércio», retomada posteriormente noutras regiões geopolíticas, na América do Sul com a Mercosur e na América do Norte com a NAFTA.

Em Outubro de 1970, o CE criou a cooperação política, intergovernamental, entre os países membros da CEE, passo prévio para concertar medidas comuns de política externa.

Em Outubro de 1984, e dada a relutância de alguns membros da UE em adoptar medidas comuns de segurança e defesa, é reactivada a União da Europa Ocidental (UEO) em reuniões regulares dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa.³ Em Junho de 1992, a UEO definirá as «Missões de Petersberg» e passa a aceitar, além da adesão plena, Estados Associados e Observadores. Também será criado o Centro de Satélites de Torrejón, Espanha, e um think-tank, o Instituto de Estudos de Segurança.

2 T.R. Reid, *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*, London, Penguin, 2005; Mark Leonard *Why Europe will run the 21st Century*, London, Fourth Estate, 2005; Jeremy Rifkin *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York, Tarcher, 2004.

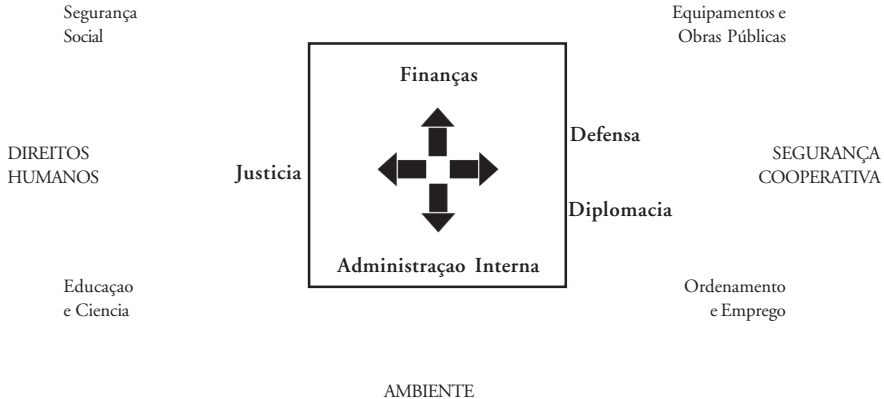
3 O Secretário Geral nesta fase será o embaixador português José Cutileiro

ESQUEMA 1

ESTADO E SOBERANIA

SOCIEDADE DEVOLUÇÃO
DE PODERES

ECONOMIA



NAÇÃO
COMUNIDADE DE PRETENÇAS

POLIARQUIA PARTILHA
DE PODERES

Em Fevereiro de 1986, o Acto Único Europeu formalizou o processo de cooperação europeia. O Título III inclui um capítulo sobre a Cooperação Política Europeia (CPE) que passa a abranger os aspectos políticos e económicos da segurança, iniciando a articulação entre a CPE e as relações externas da Comissão, além de um pequeno secretariado em Bruxelas.

1992 é o ano do Tratado da União Europeia que cria a PESC. O Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros, por maioria qualificada, passa a decidir posições comuns e acções conjuntas, financiadas pelo orçamento comunitário; a Comissão passa a ter direito de iniciativa, e a UEO pode concretizar acções solicitadas pela UE.⁴

O Tratado de Amesterdão, assinado em Outubro de 1997 (e em vigor desde 1999) introduziu alterações no Pilar da PESC, cria o cargo de Secretário Geral/Alto Representante (SG/HR) da UE, dando-lhe a configuração institucional que hoje possui. É criada a Unidade de Alerta Precoce e Planeamento Político para apoio directo ao SG/HR; os Estados-Membros passam a poder abster-se em determinadas condições. Esclarece-se que a União decide e a UEO executa as chamadas missões de Petersberg.

DE SAINT MALO A NICE-A PESC

Na Declaração Franco-Britânica da Cimeira de St. Malo, em Dezembro de 1998, Jacques Chirac e Tony Blair acordam uma estratégia para implementar forças militares conjuntas. O Reino Unido aceita uma construção de defesa autónoma da OTAN

⁴ Título V - Política Externa e de Segurança Comum, no artigo 17 (segurança e defesa)

na UE e a França aceita a lógica da construção anglo-saxónica. Foi um passo decisivo, porque a GB muitas vezes porta-voz dos interesses americanos na Europa, encontrou a sua voz própria em defesa e a França, habitualmente muito continentalista, acedeu ao compromisso proposto.

No rescaldo da reunião de St. Malo surgiram claros progressos. A PESD é assumida no Conselho de Colónia, de Junho de 1999.⁵ É nomeado o primeiro «Alto Representante para a PESC», o espanhol Javier Solana com um estado-maior insituacional. O Conselho colocou as missões de Petersberg no cerne do processo de reforço da PESC e lançou o Comité Político e de Segurança (COPS) e o Comité Militar da União Europeia (CMUE).

O Conselho de Helsínquia, em Dezembro de 1999, define objectivos estratégicos, a quatro anos, para a PESC / PESD: 60 000 homens mobilizáveis num prazo de 60 dias e mantidos operacionalmente durante um ano; também regula vários aspectos técnicos relacionados com a gestão destas forças. Este objectivo constitui o chamado HHG (*Helsinki Headline Goal*) que, a partir de Maio de 2004, passou a designar-se por *Headline Goal 2010*.⁶

No Conselho Europeu de Feira, em Portugal, em Junho 2000, são definidas estratégias regionais, entre as quais a iniciativa para o Mediterrâneo e os modelos de gestão civil de crises em quatro áreas de prioridade: polícia, fortalecimento do Estado de Direito, fortalecimento da administração civil e protecção civil.⁷

Com o Tratado de Nice (Fevereiro de 2001) na sequência do Conselho de Nice, (Dezembro de 2000) ficou consagrado um quadro institucional da UE único e centralizado. O Tratado visa a progressiva harmonização de regras e o alargamento das áreas de intervenção da EU, preparando o

alargamento de 15 para 25 membros. A reponderação dos votos dos Estados visava empenhar todos os Estados nas decisões comuns. No mesmo sentido, Nice extingue os três pilares e inicia a definição de políticas europeias comuns, entre as quais a PESD.⁸

2001 e as novas estratégias de Segurança e Defesa Os ataques de 11 de Setembro nos EUA originaram uma resposta sem precedentes da potência hegemónica e criaram tensões na relação transatlântica e na Europa. A nova estratégia americana inscrita na *National Security Strategy* (NSS) de Setembro de 2002, passa de uma lógica da contenção das ameaças para uma lógica da intervenção preemptiva e unilateral.⁹

Os EUA diminuem o seu esforço na Europa e a UE tomou maior consciência das vulnerabilidades, em particular face ao terrorismo, fazendo sentir o valor das políticas de segurança como pré-condição para o desenvolvimento e o bem-estar. Os ataques terroristas de Março 2004 em Madrid, e de Junho 2005, em Londres, confirmaram a necessidade de uma série de alterações na estratégia de segurança e defesa, alterações essas ainda em curso.

Em Novembro de 2001, na sequência do *Helsinki Headline Goal* (HHG) surge o European Capabilities Action Plan (ECAP) com catálogos de requisitos operacionais, de forças e de lacunas. Os trabalhos decorrem em 14 painéis especializados, os *Project Groups* (PG), com a participação de peritos nacionais. Portugal lidera o *Project Group* de Operações Especiais e participa em mais três (Busca e Salvamento em Combate, Protecção NBQ e Transporte Marítimo Estratégico).

O ano de 2002 ficou marcado pela relativa estabilização do Afeganistão, o impasse do conflito israelopalestino, a ameaça de proliferação nuclear na Coreia do Norte e a perspectiva de conflito no

5 Artigos 55 e 56 + anexo III, páginas 33-42

6 Artigos 25-29 + anexo IV, páginas 30-38

7 Artigos 6-12 + anexo I, páginas 16-35

8 Anexo VI, páginas 39-86

9 A doutrina é reafirmada na NSS de Março de 2006

Iraque. Para a PESD foi um ano charneira. Esbate-se a separação entre segurança interna e externa, buscando-se soluções flexíveis para agir eficaz e legitimamente. O alargamento da União de 15 para 25 Estados membros, ratificado em Copenhaga 2002, alterou o alcance da segurança europeia pois as novas fronteiras iriam abrir horizontes antes remotos.

Os acordos permanentes «Berlim+» entre a OTAN e a União Europeia em Dezembro de 2003, permitem à UE aceder à planificação e à logística da OTAN em áreas e regiões onde a OTAN não se pretende empenhar. Este acordo abre caminho às operações militares da UE nos Balcãs, onde a PESD encontra a sua primeira realidade operacional, limitada mas factual.

Face ao impasse em que se encontrava o ECAP, de novo o Reino Unido e a França impulsionaram o desenvolvimento das capacidades europeias. Na Cimeira de Le Touquet, a 4 de Fevereiro de 2003, lançam o projecto dos *Battlegroups*, ao nível da Força de Reacção Rápida (FRR) da UE. A Alemanha subscreveu o projecto, depois apresentado ao COPS como um Projecto Franco-Britânico-Germânico. Na mesma Cimeira, é proposta a criação de uma Agência de Defesa da UE, para os Estados-Membros melhorarem capacidades militares. Outros Estados-membros apoiaram a proposta na Cimeira de Salónica, em Junho de 2003

2003 ANO DE DECISÕES

2003 foi ano de decisões e debates fundamentais em matéria de segurança e defesa. O ano ficou marcado pela Guerra do Iraque desencadeada pelos EUA e uma coligação internacional com número limitado de Estados significativos. Entre debates e clivagens profundas face à aplicação de *hard power* pelos EUA, a PESD progrediu decisivamente a seguir à Declaração UE-OTAN sobre PESD, no final de 2002.

2003 foi o ano em que a União Europeia lançou a suas primeiras operações nos Balcãs. A UE está pre-

sente a partir de 1 Janeiro de 2003 na Bósnia Herzegovina para missões de polícia; substitui a missão da OTAN na Macedónia (FYROM) na Primavera de 2003, abrindo caminho para suceder ao SFOR (da OTAN) na manutenção da paz na Bósnia e Herzegovina, no final de 2004. E 2003 foi ainda o ano da primeira missão militar autónoma da União Europeia, na República Democrática do Congo. Apesar das tensões na relação transatlântica entre EU e EUA «*foi durante este período que as relações entre a UE e a OTAN se intensificaram e institucionalizaram*»¹⁰ e que a EU teve a sua primeira prova de fogo.

A 12 de Dezembro de 2003, o Conselho Europeu de Bruxelas, adoptou a Estratégia de Segurança Europeia, intitulada «Uma Europa Segura num Mundo Melhor». Redigido por Javier Solana, o documento fora apresentado ao Conselho Europeu de Tessalónica em 20-21 de Junho desse ano; constituía uma afirmação europeia perante a então recente invasão do Iraque, e uma resposta à estratégia da segurança nacional dos EUA de Setembro de 2002. No documento, a UE estabeleceu um quadro de política externa baseado no multilateralismo eficaz e no compromisso preventivo para a estabilidade e prosperidade dos países vizinhos, reconhecendo o recurso à força em circunstâncias definidas.

Após a publicação da Estratégia de Segurança Europeia, e na Reunião Informal dos Ministros da Defesa da UE, Bruxelas, em 5 de Abril de 2004, o conceito de *Battlegroup* ganha força. A aprovação final do conceito veio a ocorrer em Maio, no Conselho de Ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros, e passou a constituir a base do novo *Headline Goal 2010*.

Em paralelo com estes desenvolvimentos, começaram os trabalhos da Convenção para a redacção do Tratado Constitucional Europeu (TCE). O relatório do grupo Política Externa, pre-

¹⁰Luís L. Tomé, *Novo Recorte Geopolítico Mundial*, EDIUAL, 2004, Pag 53

sidido por Jean-Luc Dehaene, e o do grupo Defesa, presidido por Michel Barnier, encerrou a primeira série de reflexão dos «Convencionais», inscrevendo na PESD as missões de Petersberg, uma cláusula de solidariedade entre os países-membros, uma Agência Autónoma de Armamento e a perspectiva de Cooperações Reforçadas.

Redigido em 2005, o TCE foi submetido à ratificação dos Estados membros, e rejeitado em referendos constitucionais na França e Holanda. Ficou sem efeito a prevista «Política Comum de Segurança e Defesa». Contudo, no debate aberto sobre as iniciativas de segurança e defesa não se verificou pessimismo.¹¹ Javier Solana considera que a UE tem um dilema a resolver: mudar a estrutura a fim de agir melhor; e agir melhor para convencer os povos dos Estados europeus que precisa modificar a estrutura. A ministra francesa Alliot-Marie não acredita que a PESD seja prejudicada; há já exemplos de cooperação reforçada, como a Força Europeia de Polícia. Para o ministro britânico John Reid, os cidadãos europeus estão interessados que a UE demonstre os seus benefícios. Essenciais são as despesas de I&D, se a UE quiser permanecer competitiva com nações tais como China e Índia.

A AED é criada em 2004 e está vocacionada para apoiar os Estados-membros na melhoria das capacidades de defesa, na cooperação entre os diversos actores, na cooperação no domínio do armamento, no reforço da base tecnológica e industrial, no estabelecimento de um mercado europeu competitivo de equipamentos, bem como na I&D. Particular interesse irá merecer a dimensão marítima, com interesse para Portugal pela projecção no Atlântico Sul. Para Javier Solana, a AED teve a vantagem de nascer antes da derrota do TCE em referendos.

Na luta contra o terrorismo, em 23 de Maio 2005, o Conselho Europeu creditou o quadro conceptual de aplicação da PESD. Essa aplicação abrange

aspectos como a gestão das consequências de um atentado terrorista: a interoperabilidade entre meios militares e civis (inclusive de protecção civil), o alargamento das bases de dados militares a catástrofes humanas e naturais e a protecção no quadro das operações de gestão de crise.

Em 2005, o Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD), iniciou os trabalhos no domínio da PESD. É constituído por uma «network» de institutos/academias de Defesa dos UE-25, e o *European Union Institute for Security Studies* (EUISS). O objectivo será servir a cultura e identidade de segurança europeia, promovendo o treino, a interacção e mútua compreensão entre actores nacionais e europeus no âmbito da PESD. O representante português é o Instituto da Defesa Nacional.

Em matéria de proliferação de ADM's, a União Europeia adoptou um quadro de acções e de pressões para fortalecer os regimes de não proliferação e iniciar um esforço relativamente ao Irão. Os EU-25, entre os quais Portugal, participam em organizações internacionais, nomeadamente a OSCE, e o Conselho da Europa, para o reforço da paz, o aumento da confiança e o esforço de diálogo e cooperação. Portugal apoia e participa nos esforços multilaterais com vista à estabilidade internacional, através de iniciativas destinadas à limitação de armamento, ao desarmamento e à não proliferação e ao aumento da confiança.¹²

UE E OTAN. ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

A estratégia de segurança da UE confere prioridade aos conflitos regionais, focos de instabilidade à escala mundial, e com particular incidência no continente Africano. A sua actuação, a pedido da ONU ou no âmbito da OSCE, orienta o esforço para a periferia da Europa alargada e para Sul para a África supra-saariana.

¹¹ Significativo foi o debate da Fundação Robert Schumann em Novembro de 2005

¹² CEDN 7.6.

O vector militar, no âmbito do *Headline Goal 2010* e no qual se inclui o conceito de *Battlegroup*, pode actuar fora do continente europeu, em áreas contidas num círculo com raio de 6.000 quilómetros a partir de Bruxelas. Os *Battlegroups* estão vocacionados para conflitos de baixa intensidade. Contudo, as *missões de Petersberg reforçadas*, no caso de «imposição de paz» e luta «anti-terrorismo» incluem um empenhamento no limite da alta intensidade.

Na Cimeira de Praga, em 21 de Novembro de 2002, a OTAN reconheceu a necessidade de uma Força de Reacção, a *NATO Response Force* (NRF), com capacidade para missões em todo o tipo de conflitos. A orientação estratégica é para conflitos de alta intensidade, podendo intervir à escala global, admitindo-se uma relação de complementaridade e/ou de reforço mútuo com a FRR da UE, no âmbito dos acordos «*Berlin+*». Nestes foram estabelecidos quais os meios comuns, que poderão ser postos à disposição da UE, para a realização de uma dada operação (operação independente da UE), bem como as relações de comando que se estabelecem entre esta e as Forças da UE, em operações comandadas pela OTAN.

Em Novembro de 2005, a UE aprovou o conceito de Agrupamentos Táticos (*Battle Groups*), com 20.000 homens e que exige alguma transformação das Forças Europeias. Como todas as boas iniciativas esta teve uma origem muito prática. A Operação Artemis na República Democrática do Congo, 2003, revelou a necessidade de capacidades de intervenção e retirada rápidas, para restabelecer a paz e ordem. Foram definidos Agrupamentos Táticos de 1.500 homens com o pessoal treinado e equipado, dispondo de apoio e serviços, e capazes de operações de maior intensidade. Devem ser destacáveis em 5 dias, e ter meios de transporte estratégico. Os Estados membros comprometeram-se em criar 13 desses Agrupamentos Táticos até 2007, nove dos quais serão multinacionais, incluindo um contingente da Noruega.

Os *Battlegroups* habilitarão a UE a partilhar trabalho com a OTAN. Esta tendência de complementaridade, segundo o General Loureiro dos Santos, é «aquilo que nós chamamos hoje a coopetição, quer dizer, a competição dentro da cooperação».¹³ Segundo o princípio de complementaridade UE-OTAN e Europa-EUA, «*todos os parceiros devem ser capazes de reconhecer quando e onde um deles toma a liderança, enquanto o outro encoraja, dá apoio mínimo ou mesmo desaprova, mas sem nunca obstruir*». Segundo a complementaridade geográfica, a UE deixaria aos EUA as questões de segurança relativas ao Extremo Oriente, Sudeste Asiático e Bacia do Índico, bem como Ibero-América, onde Portugal e Espanha poderiam ter papel activo mas subordinado. A UE teria a liderança nas regiões vizinhas das suas novas fronteiras, e eventualmente no Cáucaso e também no Mediterrâneo e África. Segundo a complementaridade funcional, caberia aos EUA as acções de resolução de conflitos de alta intensidade, tendo a UE o exercício do *softpower* em conflitos de baixa intensidade.

A complementaridade geográfica tem levado a UE a actuar nos Balcãs e em África, em operações que podem ser levada a cabo «explícita mas não exclusivamente» por mandato do Conselho de Segurança da ONU. A Portugal interessa particularmente esta reforma da segurança em África, dada a sua experiência de cocoperação técnico-militar com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPS).¹⁴

Caso exemplar é da intervenção no Congo. No âmbito do Plano de Acção para o Apoio da PESD à Paz e à Segurança em África, a UE realizou a operação Artémis no Congo em 2003 com muitas «*lessons learned*». Posteriormente, a ONU lançou a Operação MONUC com 16.000 efectivos, com efectivos da Ásia e, pela primeira vez, os chineses. A

¹³ Gen Loureiro dos Santos, E Depois do Iraque, Europa-América, Julho de 2003, Pag 114

¹⁴ Declarações do Embaixador de Portugal na COPS João Mira Gomes

ONU pediu apoio à UE em 27/12/2005. Esta colabora actualmente (Março 2006) com a EUPOL Kinshasa e a EUSEG (RDCongo) – missões de policia e de segurança. Também prepara o envio de um Agrupamento Tático cujo QG da Força estará no terreno e cujo QG de Operação será em Postdam (Alemanha). Caso negativo em África é Darfur, no Sudão, onde os bloqueios do actual governo islamista têm impedido a acção concertada quer da UE, quer da NATO.¹⁵

A estratégia de resposta rápida seguida de transferência da para outras forças, nomeadamente africanas, tem diversos obstáculos. É limitado o consenso na Europa para assumir um papel mais importante em África, como sucede perante os massacres de Darfur. A substituição sw Europeus por forças militares subsequentes de manutenção da paz nomeadas pela União Africana (UA) é muito problemática. E para que os Agrupamentos Táticos assegurem uma intervenção rápida, a UE tem que ultrapassar deficiências de transporte aéreo estratégico. Deseja-se que, a médio prazo, a UA tome conta das operações mas duvida-se se o prazo de uma década será razoável perante as crises emergentes no continente africano.

ORIENTAÇÕES E DILEMAS ACTUAIS DA PESD

As linhas de força actuais da PESD, para missões autónomas e parcerias e cooperações com os Estados Membros, países terceiros e instâncias internacionais são as seguintes:

A UE e a OTAN prosseguem a sua cooperação no âmbito da sua parceria estratégica em matéria de gestão de crises.

A **cooperação com a ONU** no domínio da gestão de crises tem-se traduzido num estudo de exercício intensivo UE-ONU.

15 Declarações de António Guterres, Alto Comissário da ONU para as Nações Unidas.

O reforço da parceria em matéria de **operações de gestão de crises** conduzidas pela UE com a Ucrânia, a Rússia e o Canadá.

O novo impulso do **Processo de Barcelona**, que já completou 10 anos, visa alargar a política de nova vizinhança da UE também aos parceiros mediterrânicos.

O desenvolvimento das capacidades civis europeias, no âmbito do **Objectivo Global Civil 2008**, com a finalidade a projecção rápida das capacidades de gestão civil de crises.

O Plano de Acção para o Apoio da PESD à Paz e à Segurança em África tem por objectivo ajudar as organizações e os Estados africanos a dotar-se de capacidades autónomas de prevenção e gestão de conflitos, com especial atenção para a União Africana (UA).

Todo este conjunto de actuações da PESD tem originado avaliações optimistas da influência e do poder da Europa, impensáveis sequer há cinco anos, mas que resultam essencialmente da comparação entre o modos de actuação da União Europeia e dos EUA. Contudo, esses optimismos devem ser acolhidos com muitas reservas perante os desafios à segurança internacional, que se confronta com os renovados protagonismos das soberanias nacionais e com a transformação das forças militares.

Embora os Estados já não possuam o monopólio da governação continuam a ser os seus protagonistas, e não as instituições internacionais. A definição de soberano como «*o que tem poder de actuar em tempo de excepção*» revela-se em tempos de crise. Como demonstrado no Afeganistão em 2001 e nos atentados de Madrid e Londres, os ataques terroristas determinam respostas mais de âmbito nacional do que internacional. E a PESD continua ensombrada pelo diferendo entre EUA e UE sobre o Iraque, por desconfianças entre Estados-Membros e a prática de reclamar a sede de instituições para proteger interesses nacionais.

O alargamento de 2004 levou a União Europeia a estabelecer fronteiras com países e regiões anteriormente remotos como a Rússia, Ucrânia e o Mediterrâneo Oriental. O novo impulso do Processo de Barcelona, que já completou 10 anos, visa alargar a política de nova vizinhança da UE aos parceiros mediterrânicos. Apesar de a União Europeia demonstrar capacidade de gestão de crises no caso da Ucrânia, com contribuições da Lituânia e Polónia, existem regiões que permanecem fora da sua influência. Mesmo nos Balcãs, onde a UE está envolvida há mais de uma década, a procura de solução para o Kosovo requer um esforço que a Europa não quer ou não é capaz de providenciar. Para corrigir estes pontos são necessárias vontade política e clareza estratégica, realidades que mais frequentemente se acham separadas pelos responsáveis políticos e militares do que reunidas em dirigentes esclarecidos.

TRANSFORMAÇÃO DAS FORÇAS

Está em curso na Europa, uma transformação das forças militares, processo muito complexo em que intervêm essencialmente três tipos de factores.

Nas evoluções sociais internas dos Estados-Membros, há a considerar o fim do serviço militar obrigatório e o fim da cultura estratégica da defesa meramente territorial. Na maioria dos UE-25 (com a excepção da Alemanha) o serviço militar obrigatório foi substituído por contratados e voluntários capazes de suportar as necessidades de forças expedicionárias, e a maior especialização dos equipamentos. Contudo, as estruturas militares ainda sofrem com o excesso de unidades de infantaria pesada, equipamento obsoleto e falta de transporte aéreo estratégico. A participação de França e Inglaterra na Guerra do Golfo em 1991 e o fracasso de acção decisiva na Bósnia-Herzegovina aceleraram o fim do serviço militar obrigatório, determinaram uma nova cultura estratégica em que as fronteiras de segurança não coincidem com as fronteiras nacionais de soberania, obsoletas do ponto de vista da defesa.

A REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES (RMA)

Outro aspecto da transformação é a introdução de técnicas de combate modernas nas Forças Europeias, a chamada «revolução dos assuntos militares» (RMA). A RMA conduz à criação de forças armadas ligeiras, muito móveis e tecnologicamente avançadas e capazes de combater de acordo com os critérios humanitários exigidos pelas democracias modernas: seja qual for o ambiente hostil, é necessário diminuir o risco de feridos e a gama de danos colaterais aceitáveis. Ainda que as eventuais acções militares por parte da UE se centrem na fase pós-conflito e no destacamento preventivo para «Estados falhados», a ausência de capacidades adequadas restringe seriamente o espaço de manobra em caso de degeneração do conflito. Assim, os EU-25 têm tentado modernizar as suas capacidades, de C4ISR, ou seja, comando, controlo, comunicações, computadores, informações, vigilância e reconhecimento.

Na realidade, só a França e o Reino Unido começaram a introduzir capacidades em rede no seu arsenal, para maior digitalização das comunicações, uniformização das forças, interoperabilidade das armas, e simplificação da cadeia de comando. O maior obstáculo não é a disponibilidade europeia de tecnologia, nem sequer os níveis dos orçamentos de defesa para suportar a decorrente transformação tecnológica; o obstáculo é a racionalização dos quartéis-generais cuja reestruturação se prende com o processo político de integração europeia.

Mesmo nos EUA, a RMA gerou resultados simultaneamente positivos e perversos. O Secretário Donald Rumsfeld colocou forças militares muito móveis e tecnologicamente avançadas a operar no Afeganistão e no Iraque. Em ambos os casos, foram impressionantes as capacidades de empreender guerras separadas, mas as forças de estabilização pós-conflito foram muito deficientes. O pressuposto que a transformação ajudaria a reduzir a dimensão

das forças armadas está errado e conduziu à reavaliação do projecto americano de transformação.

AS MISSÕES DE GESTÃO DE CRISES CIVIS

Na Europa, as dificuldades dos americanos na transformação militar, foram usadas para colocar a ênfase nas exigências das Missões de Petersberg. E as missões civis definidas pelo Conselho de Feira, em Junho 2000, têm sido usadas no contexto de missões autónomas conduzidas pelas UE, ou no contexto de operações da ONU ou OSCE. A Conferência Ministerial de Novembro de 2002 confirmou que os alvos das quatro prioridades de Feira tinham sido excedidos mediante compromissos voluntários dos Estados-membros. Este desenvolvimento, designado Objectivo Global Civil 2008, tem como finalidade a projecção rápida de 4 capacidades de gestão civil de crises.

A UE visa ser capaz de realizar operações policiais, desde tarefas de consulta, auxílio e treino até à substituição de forças policiais locais. Os Estados membros comprometeram-se a fornecer até 5000 polícias em 2003, dos quais 1 400 podem ser projectados em 30 dias.

Os esforços à escala internacional para reforçar e, se necessário, restaurar forças policiais locais credíveis só podem ser bem sucedidos se elas forem apoiadas por um eficaz aparelho judicial e penal. Para o fortalecimento do Estado de Direito, os UE-25 comprometem-se a fornecer para operações de gestão de crise cerca de 300 elementos dessa área – entre promotores de justiça, juízes, e guardas prisionais.

Para fortalecimento da administração civil, foi criada pela UE uma bolsa de peritos, capaz de aceitar missões da administração civil no contexto de operações de gestão de crise, e se necessário, projectados a curto prazo.

Na Protecção civil, o objetivo já alcançado consiste em: 2 ou 3 equipas de 10 peritos em avaliação e/ou coordenação, capazes de mobilização imediata, e que podem ser enviados dentro de 3 a 7 horas; equipas de intervenção de até 2000 pessoas para envio a curto prazo; meios adicionais ou mais especializados que poderiam ser enviados dentro de 2 a 7 dias, dependendo das necessidades particulares de cada crise.

A maior parte das iniciativas da UE no domínio da PESD e os novos compromissos civis e a iniciativa da *Gendarmerie* centram-se na fase pós-estabilização.¹⁶ Contudo, se considerarmos as missões em que os militares da manutenção da paz estão destacados, constatamos que a maioria foi possível graças ao uso da força. Não haveria paz para manter nos Balcãs sem a intervenção da OTAN.

OS QUARTÉIS-GERAIS

A dinâmica da UE tende a reduzir o papel dos estados maiores nacionais e a reforçar a criação de quartéis gerais militares conjuntos, no âmbito da OTAN e, desde 2005, da UE. O esforço visa criar capacidades de actuação militar autónoma da União. Tal como as forças americanas não actuam sob mandato da ONU, também a UE está a desenvolver essa autonomia, adoptando o princípio da «chave dupla», ou seja, a distinção entre quartéis-gerais de operação, que efectuam o controlo político, e quartéis-gerais de forças, que operam e controlam militarmente no terreno.

A nova estrutura da OTAN, desde 2004, possui um Comando Aliado das Operações no Quartel-General Supremo das Potências Aliadas na Europa (SHAPE) em Mons, na Bélgica, e um Comando Aliado da Transformação em Norfolk, na Virgínia, nos Estados Unidos. Na prática, o SHAPE é o

¹⁶ Está em curso o estudo de operações conjuntas pelas Guardas Nacionais de Portugal, Espanha, Itália França e Holanda.

núcleo do planeamento operacional tanto da OTAN como da UE.

Uma vez que a UE só dispõe de um reservatório de forças, e a maior parte dos seus Estados está integrada na OTAN, quanto mais transformar as suas capacidades, mais se coloca a questão dos quartéis-generais da UE. Em Bruxelas funciona já, na prática, a Direcção-Geral do Estado Maior da UE.¹⁷ Falou-se da sua instalação em Valência (Espanha) ou Tervuren (Bélgica). Nestas questões de articulação político-militar, as opções são diferentes para os grandes, pequenos e médios Estados. Os grandes (França, Grã-Bretanha, Alemanha) têm de decidir se querem apoiar-se indefinidamente no quadro «*Berlin+*», mesmo depois de acordarem um quadro mais vasto para as operações da PESD e de transformarem as suas capacidades militares. Os pequenos e médios Estados europeus debatem se devem aceitar quartéis-generais nacionais, ou seja, franceses, alemães ou do Reino Unido, para se integrarem nas operações autónomas da EU.

AS CONSEQUÊNCIAS DOS GASTOS EM DEFESA

A transformação requer uma maior despesa a curto prazo, mas permitirá gastos menores e mais eficiência a médio prazo, eliminando o excesso de capacidades redundantes das forças militares da Europa. A longo prazo, a transformação permitirá a adaptação europeia às mudanças da conjuntura internacional e à indisputada supremacia militar norte-americana.¹⁸ Porém, na maior parte dos países, qualquer aumento dos orçamentos de defesa é, à partida, uma ideia política destinada ao fracasso. Esta situação tem várias consequências.

17 Dirigida pelo TGeneral Perruche

18 Javier Solana afirmou: *25 European States spending 160 billion Euro each year on defence should be able to provide more efficient capabilities* Royal Institute for International Relations, Brussels

Em primeiro lugar, os países europeus de dimensão média terão provavelmente de se especializar se quiserem modernizar as suas forças, o que, por seu lado, terá de ser decidido de forma coerente de cima para baixo, em vez da abordagem clássica inversa objectivada pelo ECAP. Trata-se de um passo que muitos países europeus ainda não querem dar. Em segundo lugar, a cooperação com a OTAN permanece vital. Uma vez que é provável que a Europa se concentre em operações de capacidade em rede e não no espectro total da guerra centrada em redes, é fundamental dotar-se das capacidades C4ISR com interoperabilidade com os EUA. Caso contrário, perder-se-á a possibilidade de trabalhar em conjunto com Washington. A Força de Reacção da OTAN e o Grupo de Trabalho sobre as Capacidades UE-OTAN são componentes chave da cooperação transatlântica. Mas uma vez que os europeus têm apenas um reservatório de forças, têm de ser congruentes os esforços no quadro da PESD e da OTAN, os Agrupamentos Táticos e a Força de Reacção da OTAN.

Na prática é este o caso. Existem, porém, obstáculos. O primeiro é de ordem política e refere-se ao processo de tomada de decisões. Como a Força de Reacção da OTAN é essencialmente constituída por tropas europeias, os Europeus exigem ter uma palavra a dizer quanto à forma como deverá ser utilizada. A OTAN não pode tornar-se a «empregada de limpeza» das operações militares decididas por Washington.

De acordo com a revisão de princípios de 1999, a OTAN avançou muito para além da área Euro-atlântica. Nesta conjuntura, a tomada de decisões por parte da Aliança Atlântica exige um acordo de fundo entre os parceiros europeus e norte-americano sobre a configuração da ordem de segurança mundial, em particular no que se refere ao uso da força. A relação transatlântica tem vindo a sofrer embates e existem divergências em muito mais áreas do que antigamente, até porque mudou a natureza dos riscos e das ameaças. Os Estados Europeus e a América do Norte não podem concordar com tudo,

em qualquer lugar, porque já não enfrentam uma ameaça única e determinada como era a soviética. A divergência sobre o levantamento do embargo de armas à China é um caso típico de como tem sido cada vez mais difícil alcançar o consenso entre os parceiros da OTAN. Mas se é irreal esperar pronto acordo sobre tudo, como durante a Guerra Fria, também é irrealista recusar acções comuns devido a uma divergência sobre um assunto específico. Por exemplo, tanto os Agrupamentos Tácticos como a Força de Reacção da OTAN deverão ser projectáveis entre 5 a 30 dias.

Tudo isto explica que, nos debates mais recentes sobre a PESD, se reclame contra a morosidade do processo de decisão. Os esforços para uma projecção rápida de forças também são postos em causa pela ausência de unanimidade. E se a UE é fértil na declaração de princípios, tarda no momento de actuar. Pior ainda: mesmo quando os UE-25 acordam uma abordagem comum, é frequente não alcançarem bons resultados, como no fracasso diplomático de Chipre, nas dificuldades de actuação em Darfur e no conflito Israelo-Palestiniano. Por tudo isto, segundo Javier Solana, é essencial um método de decisões rápidas numa UE a 25 a 27 Estados. A PESD não se pode basear em decisões tomadas em ritmo de reuniões mensais.

PORTUGAL NA DEFESA EUROPEIA

O alargamento da fronteira de segurança para além da fronteira territorial está materializado em Portugal no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), no qual é reconhecida a importância da OTAN e da UE para a segurança cooperativa.

Esse documento orientador, ao referir-se à definição de Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural, define como áreas prioritárias com interesse relevante, em particular, «o espaço euro-atlântico, compreendendo a Europa onde nos integramos, o espaço atlântico em geral e o relacionamento com os EUA». No espaço atlântico, dois casos

recentes são o apoio prestado por Portugal às candidaturas de Cabo Verde e Marrocos a Estados associados da UE. Relativamente ao sistema de alianças e organizações de segurança, refere a OTAN como eixo estruturante do sistema de segurança e defesa de Portugal. No mesmo âmbito, refere-se à UE, afirmando que «no quadro específico da defesa nacional, interessa-nos a participação nas chamadas missões de Petersberg, tal como nos interessa que a UE seja capaz de ter um protagonismo mais efectivo na resolução de conflitos que lhe digam respeito»¹⁹

«Portugal contribui de uma forma efectiva para melhorar as capacidades militares e civis colocadas à disposição da UE»²⁰, participando, nomeadamente, num *Battlegroup*, com forças da Itália, Espanha e Grécia, no primeiro semestre de 2006 e no segundo semestre de 2009. Está a ser equacionada a participação de Portugal noutra *Battlegroup*, provavelmente no primeiro semestre de 2008, juntamente com a Espanha, França e Alemanha, havendo a possibilidade de, a partir de 2010, Portugal ser *Framework Nation* de outro *Battlegroup*. Portugal, país atlântico situado na Europa, apoia a complementaridade de tipo geográfico entre UE e NATO, evitando duplicações de esforços, preparando-se para conflitos de todo o tipo de intensidade e disponibilizando-se para missões e parcerias de acordo com razões de proximidade histórica e geográfica. Portugal tem contribuído para a reforma da segurança em África, invocando a sua experiência de cooperação técnico-militar com os PALOPS, integrados desde 1997 na Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Como Estado-Membro da UE e OTAN, Portugal tem reforçado o multilateralismo através de compromissos com países da esfera Lusófona, do Mediterrâneo Ocidental, e do Atlântico Sul.

19 Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal (CEDN)

20 Ibidem

Livros e Artigos

BISPO, António de Jesus (2004). «Política Europeia Comum de Segurança e Defesa - Enquadramento histórico», in *Revista Militar*, Nº 6/7, Junho/Julho, Lisboa.

COSTA, Célia Pereira da (2005). «PESC / PESD: de Maastricht à Conferência Intergovernamental de 2000», in *Jornal do Exército*, n.º 540, Maio, Lisboa.

COSTA, Célia Pereira da (2005). «PESC / PESD: de Maastricht à Conferência Intergovernamental de 2000», in *Jornal do Exército*, n.º 541, Junho, Lisboa.

HAINÉ, Jean-Yves *ESDP: an overview*, Institute for Security Studies, European Union.

MARTINS, Guilherme d'Oliveira (2004). *O Novo Tratado Constitucional Europeu – Da Convenção à CIG*, Fundação Mário Soares, Gradiva, 1ª Edição, Lisboa.

PEREIRA, Laura C. Ferreira (2005). «A Europa da Defesa. O fim do limbo», in *Nação e Defesa*, n.º 110, Primavera de 2005, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa.

PICA, Carla Cristina Martins (2004). «A arquitectura de segurança europeia. Traços para reflexão», in *Anais do Clube Militar Naval*, Nº 719, Julho/Setembro, Lisboa.

PINTO, Maria do Céu (2005). «A União Europeia e as Missões de Gestão de Crises», in *Jornal do Exército*, n.º 543, Agosto/Setembro, Lisboa.

RAMOS, António Luciano Fontes (2004). «De Maastricht ao Congo. Quo Vadis PESC?», in *Nação e Defesa*, n.º 109 - 2ª Série, 2004, IDN, Lisboa.

SANTOS, José Alberto Loureiro dos (2003). *E Depois do Iraque?*, Publicações Europa-América, Lisboa.

SANTOS, José Alberto Loureiro dos (2004). *Convulsões – Reflexões sobre Estratégia IV*, Publicações Europa-América, 2ª edição, Lisboa

SILVA, Nuno Miguel Pascoal Dias Pereira da (2003). «A PESD: Prospectivas de evolução do ponto de vista Militar», in *Revista Militar*, nº 12, Dez, Lisboa.

SOLANA, Javier [et al] (2004). «Europe: Elargissement, defense et sécurité», in *Défense Nationale*, Mai, Paris.

TOMÉ, Luís Leitão (2004). *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. EDIUAL, Lisboa.

Legislação e Documentos Oficiais

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/ /2003, de 20 de Janeiro).

Tratado Constitucional da União Europeia

Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, 12 de Dezembro de 2003, Bruxelas.

Súmula n.º 75, *A Evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa - De Helsínquia a Copenhague*, DGPDN/MDN, Dezembro 2002, Lisboa.

Súmula n.º 83, *A Evolução da PESD no Âmbito da Convenção Europeia e Conferência Intergovernamental; A Capacidade de Afirmação da União Europeia no Actual e Futuro Contexto Estratégico*, DGPDN/MDN, Fevereiro 2004, Lisboa.

Súmula n.º 89, *Futura Missão da PESD na Bósnia-Herzegovina*, DGPDN/MDN, Outubro 2004, Lisboa.

SITES DA INTERNET

http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/index.htm

http://europa-eu-un.org/articles/articles/articleslist_s20_pt.htm

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=pt&id=266&made=g&name=

http://www.cijdelors.pt/newsletters/Constituicao/constituicao_europeiaJOficial16.12.04.pdf

http://www.europarl.eu.int/news/public/default_pt.htm

<http://www.isis-europe.org>

<http://www.mdn.gov.pt/Defesa/Conceitos/CEDN.htm>

<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>

http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/nrf_intro.htm

http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm

La integración europea en asuntos de la defensa: aspectos y componentes militares

Gral.(r) Julio de Peñaranda

Parafraseando el propio guión de este panel comencemos aceptando su primera frase que asegura que los procesos de integración regional también impactan sobre la defensa nacional y su componente militar, ya que, evidentemente dan lugar y son ocasión para el desarrollo de intereses y perspectivas comunes.

Son precisamente estos aspectos los que me propongo exponer, naturalmente de forma sucinta ya que contamos con un tiempo restringido y breve. En cualquier caso en el título de la conferencia, los aspectos militares de la integración europea, he querido recoger el tema prioritario de esta exposición, aunque tal vez podamos, en el coloquio, extendernos en otros comentarios, tema que no es otro que la participación de los socios europeos en las distintas estructuras multinacionales de seguridad y defensa, su aportación, su compromiso y su futuro.

1. EL ORIGEN DE ESTOS CONCEPTOS

Al hablar de los orígenes de estos nuevos conceptos, aspectos y componentes militares no quisiera caer en la tentación de citar una vez mas los profundos cambios habidos en el mundo en la década de los noventa, que van a dar un vuelco total a las políticas de defensa y estrategias operativas, y donde no solo se produce el detonante de todos estos cambios, la desaparición de la Unión Soviética, sino que los acontecimientos mas trascendentes se suceden a un ritmo tan rápido que no existe tiempo material de asumir cada una de estas nuevas situaciones, no solo por la política internacional sino mucho menos, ser asumidos e integrados por las políticas de defensa, mucho mas lentas en su posible reacción, ya que precisan de largos plazos de

reflexión y puesta en práctica de sus decisiones. El caso mas palpable es el proceso de adaptación de la Alianza Atlántica al nuevo cuadro político estratégico que se genera en esos días. Ciertamente es que este proceso se inicia en la cumbre de Roma de noviembre de 1991 y todavía no ha terminado, aunque sí ha dado pasos muy importantes en las diferentes cumbres de Madrid, Washington y Praga. Se trataba de reconvertir la OTAN de una alianza meramente defensiva en una organización capaz de exportar la paz y estabilidad mas allá de los territorios de sus miembros en lo que denominé operaciones «fuera de área».

También la adaptación de la estructura militar de la Alianza al nuevo entorno de seguridad ha tenido como consecuencia la enorme transformación de su estructura de mando y la de sus unidades o Fuerza, haciéndolas mas pequeñas y flexibles y aumentando su movilidad para poder reaccionar ante una gama mas extensa de cometidos y situaciones. Es evidente que las amenazas ahora llamadas riesgos son y van a ser cada vez mas imprevisibles, incógnita que obligará a despliegues dispersos con medios de concentración inmediata en su punto de aplicación.

En cualquier caso, la experiencia de los años noventa, muy confusa al principio, nos va permitiendo percibir tanto la naturaleza de los ejércitos de hoy, mas pequeños polivalentes, modulares, con mayor movilidad y capacidad de proyección, como el carácter de sus misiones, prevención y gestión de crisis, ayuda humanitaria, misiones de paz, operaciones fugaces en fuerza, así como también los escenarios de empleo, alejados de las fronteras nacionales. Todo ello en estrecha colaboración con terceros países, es decir de carácter multinacional e in-

cluso integrados en unidades combinadas estructuradas desde tiempo de paz.

En definitiva, la proliferación del riesgo de conflictos de baja intensidad en lugares muy dispares del planeta (fuera de área definida por la OTAN en sus primeros planes de 1991) y los nuevos conceptos de defensa nacional: defender los intereses nacionales allí donde se vean amenazados, la complejidad y carestía de las nuevas tecnologías y el trabajo en común con los aliados permanentes o de ocasión, determinan la necesidad de unas Fuerzas Armadas con unas características muy concretas y diferentes de las que se requerían hasta el fin de la guerra fría.

2. LAS EXPERIENCIAS VIVIDAS. LAS LECCIONES APRENDIDAS

Desaparecida la URSS y terminada la guerra fría, el colapso de su adversario convirtió a la OTAN en el primer poder militar del continente, y la Alianza se enfrentó a una nueva situación en Europa dentro de un orden mundial claramente diferente. La necesidad de defensa y seguridad de sus miembros ha variado totalmente de carácter. La cooperación sustituye a la confrontación. Se concluye que una seguridad estable, principal objetivo de la Alianza, no puede ya descansar sobre la dimensión militar, sino que exige el ampliar el planteamiento a la dimensión política que será necesario potenciar.

También en Europa Occidental se producen en esas fechas cambios significativos, sobre todo la reunificación de Alemania y la gran novedad de la apertura a los entonces llamados satélites de la URSS.

De hecho podemos decir que la iniciativa formal que dio lugar a esta nueva etapa de la OTAN surgió en la cumbre de Londres (1990), que culminó un año después en Roma, donde se aprobó el nuevo Concepto Estratégico que, por cierto, por primera vez se hizo público, lo que sin duda no es una anécdota, sino que tiene un trasfondo importante.

Este nuevo Concepto Estratégico consideró como riesgos potenciales los enfrentamientos entre terceros como consecuencia de disputas territoriales o étnicas, y aquellas derivadas de las dificultades económicas, sociales y políticas, y ya no solo en el entorno de la URSS sino en los espacios de interés próximo, citando ya los riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva, la defensa de las líneas de aprovisionamiento vital y las acciones de terrorismo y sabotaje, cuyo desarrollo se produjo más tarde.

En todo caso la faceta política se basó en los criterios de cooperación, diálogo y defensa que dieron lugar a lo que se llamó el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y a la Asociación para la paz, estructuras creadas para dar cabida a terceros países no miembros de la Alianza y así sustraerlos al influjo de la antigua URSS. Fue tal vez una demostración del éxito de la Alianza y la derrota de su oponente. Lo cierto es que la ilusión y el interés por conocer y tal vez iniciar el desarrollo político y social como lo había conseguido la Europa Occidental dio a esta iniciativa un potencial enorme.

A su vez se ponía un mayor énfasis en la gestión de crisis y en la prevención de conflictos, dado el aumento de posibilidades de obtener éxitos en la resolución de tales situaciones. Todo ello no hacía sino potenciar el carácter político de la Alianza mediante el mayor peso adquirida por el diálogo y la cooperación.

Sin embargo, en última instancia, la OTAN tenía planteado un gran dilema entre su fuerte compromiso de actuación derivado del Artículo 5, muy poco probable, y otro nuevo compromiso de muy bajo nivel pero de amenaza mucho más real, las crisis no encuadradas en el Art. 5. (**misiones no art.5** como después se llamarían).

Así la cuestión *fuera de área* se convirtió en fundamental, ya que desde 1992 se vio envuelta en conflictos y lo sigue estando (Afganistán), muy lejos de los clásicos límites de su carta fundacional. La primera decisión al respecto se tomó en la cumbre

de OSLO, el 4.2.92, ratificada en Bruselas, en la que se decidió la participación de la OTAN en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad o de la OSCE, mereciendo destacar en este sentido las acciones SFOR e IFOR en la antigua Yugoslavia, que tantas enseñanzas produjo en el ámbito político-militar, la cooperación inter-ejércitos y la multi-nacionalidad.

Pero dejemos por un momento de observar lo que ocurría en seno de la OTAN y fijemos nuestra atención en lo que acontecía en las naciones europeas dentro del ámbito de la defensa.

En términos generales podemos decir que la paz estaba asegurada. La principal amenaza había desaparecido. Comenzaba la hora de disfrutar de los dividendos de la paz. Esos primeros dividendos salen de la reducción de la fuerza militar que podemos calificar de espectacular en algunos países OTAN; léase Bélgica, Portugal, Holanda y porque no España.

La reducción de fuerzas viene acompañada de otra también muy importante de armamentos, el llamado Tratado FACE, que se sujeta a criterios muy estrictos en cuestión de control, revisiones e inspecciones periódicas.

Esta ausencia de amenaza y de alivio en la tensión produce la posibilidad de la desmovilización y por tanto de la desaparición progresiva de los soldados de reemplazo obligatorio, pasando en casi toda Europa por unos modelos mixtos para terminar en el reclutamiento voluntario y el ejército profesional. Todo este conjunto de situaciones produce en consecuencia una reducción de los presupuestos de defensa y una detención obligada de los proyectos de desarrollo de armamento, que deben diseñarse de nuevo y orientarlos a otras necesidades.

Por todo ello, no tengo ninguna duda al afirmar que la reducción de fuerzas, de armamentos y muy especialmente de contingentes, la necesidad de cubrir los mínimos gastos de defensa y el nuevo ambiente

de cooperación internacional en Europa Occidental, fueron el caldo de cultivo más adecuado para ver nacer algo especialmente llamativo en nuestro continente, las Unidades Multinacionales.

En esos años de los comienzos de la década de los noventa empiezan a florecer por toda Europa las iniciativas para crear organizaciones, centros de Mando, e incluso Unidades militares compuestas por miembros de distintos países.

El proceso resulta un tanto singular, no solo por lo que en realidad es una pequeña pérdida de soberanía, al poner parte de un ejército a las órdenes de un tercero, sino que su singularidad se produce por la rapidez con que surge este fenómeno. En un corto espacio de tiempo, prácticamente dos años, aparecen el Cuerpo de Ejército Europeo, como desarrollo de la Brigada franco-alemana, el Cuerpo germano-holandés, la Fuerza Operativa Rápida Europea, EUROFOR, y la naval, EURO-MARFOR, el Grupo Aéreo franco-británico, después también español, el Cuerpo de Ejército polaco-alemán, la fuerza Anfibia hispano-italiana, en fin un conjunto de iniciativas que buscan su lugar en la incipiente Política de Defensa Europea y se justifican, en general, en la necesidad de contar con medios adecuados para el planeamiento y ejecución de lo que se llamó misiones Petersberg, es decir misiones **no Art. 5**, misiones de gestión de crisis, en definitiva, misiones sin combate de alta intensidad, para los que se contaba con la OTAN. En Europa se despierta un sentimiento de querer afrontar los problemas de seguridad que les afectan directamente, afrontarlos por ellos mismos sin el apoyo de la OTAN, o pidiendo a la OTAN los medios con que ellos no cuentan. Esto es una de las derivadas del concepto CJTF que en su día admitió esta posibilidad de apoyo, de poner a disposición de los socios europeos los medios del socio trasatlántico. Realmente estos apoyos han sido mínimos, sólo testimoniales.

El éxito de estas unidades multinacionales ha sido solo parcial si observamos sus resultados o sus ope-

raciones reales. El CEUR estuvo «invitado» en Sarajevo y tomó el mando en KOSOVO, responsabilidad importante en cualquier caso. El germano-holandés tuvo responsabilidades en KOSOVO. EUROFOR realizó una operación en Albania y tuvo responsabilidades en Macedonia. Otras unidades multinacionales siguen en actividad, realizan ejercicios y se mantienen contactos y enlaces. Sin ser pesimista, y solo observando lo que ocurre, parece que su futuro no es muy halagüeño ante la creación del Cuerpo Europeo de Reacción Rápida, y el de similar composición de la OTAN (NRF, **Fuerza De Respuesta OTAN**), lo que ha obligado a revisar las contribuciones nacionales a otras unidades multinacionales, aportación que en muchos casos era curiosamente múltiple y la misma fuerza o unidad pertenecía, en una u otra modalidad diferente y difícil de explicar, a varios Cuarteles Generales o grandes Unidades multinacionales, lo que evidentemente muestra unas carencias importantes, carencias de donde nació el concepto modular, definiendo el módulo como parte de una unidad que puede llevar a cabo una misión, disponiendo de todos los medios humanos y materiales necesarios. Es decir la solución presentable a carencias de fondo. La verdad es que este concepto modular se ha adornado y aceptado posteriormente e incluso se ha fijado mas o menos su entidad y está produciendo una pequeña revolución en la orgánica muy asentada en las clásicas unidades, Regimientos, Batallones o Grupos que convertidas en centros de encuadramiento proyectarán para operaciones sus «módulos operativos»

En fin, volviendo a las unidades multinacionales, a las que hemos calificado como de «éxito parcial», lo cierto es que sí ha sido un paso claro e importante para integrar a los distintos ejércitos nacionales en actividades y operaciones realmente mas que combinadas y ha obligado y conseguido el establecer, no sin gran esfuerzo, procedimientos operativos comunes, habituarse a un tipo de trabajo común, y también a apreciar conocer y valorar las capacidades de cada uno, lo que sin duda es un gran paso adelante.

Hasta aquí hemos podido observar y comentar como la OTAN comienza a dar mas importancia a su llamado aspecto político y va perdiendo peso específico en la mas pura defensa compartida, que se pierde entre las hipótesis de actuación. Aumenta y mucho, en cambio, sus actividades operativas **no Art. 5** y toma iniciativas importantes en ese campo. Por fin entreabre sus puertas a aquellos que llamaban con insistencia, los países llamados PECOS, a quienes reúnen en torno a la Asociación para la paz, como paso previo a una futura integración. Quizá sean estos los pasos mas importantes que se dieron a través de las diferentes cumbres de Roma (Noviembre 1991, Concepto Estratégico, Declaración sobre la paz y la cooperación, el Consejo de Cooperación Atlántico), Bruselas (enero 94, Asociación para la paz, concepto CJTF, y el diálogo mediterráneo), Madrid (junio 1997, Consejo de la Asociación Euro-atlántica, relaciones con Rusia, carta de asociación con Ucrania, y la nueva estructura militar) y todo ello hasta alcanzar la Cumbre de Washington que marca un nuevo hito en la historia de la Alianza.

Repasemos la evolución en Europa, reducción de tropas y presupuestos de defensa, fracasos importantes en las políticas de defensa comunes, los ejércitos profesionales, las unidades multinacionales, los divergentes puntos de vista en la política exterior, la PESC y los primeros intentos serios de unificar las políticas de seguridad.

Este proceso tiene un hito importante en la cumbre de Washington de abril de 1999, donde se conmemoró el cincuenta aniversario de la Alianza. Allí se aprobó un nuevo concepto estratégico con el que se pretendía adaptar la OTAN al nuevo panorama internacional. El nuevo concepto estratégico incluye cinco *core functions*—cinco tareas fundamentales— las tres primeras son las del documento de 1991 —que responden simplemente a la propia naturaleza del Tratado del Atlántico Norte y cuya alteración podría modificar los principios fundacionales— y los dos últimos que representan la *puesta al día* de la Alianza.

De hecho se pretende dar a los países de Europa del Este lo que en su día se realizó con los países de Europa Occidental, es decir, proporcionarles un marco de seguridad estable, basado en los principios democráticos, manteniendo asegurada su defensa a través de la intervención directa de la organización.

Como no podía ser de otro modo desaparece el concepto de mantenimiento del equilibrio estratégico, ya que la OTAN era ya la mayor potencia bélica del planeta y no cabían por tanto posibles equilibrios.

Aparece como tarea fundamental la gestión de crisis y la prevención de conflictos, indicando que su actuación será caso por caso y mediante consenso, lo que supone la asunción de las misiones de Petersberg —o no art. 5—, pero con una clara prevención europea o francesa hacia la anterior capacidad de decisión mas o menos absoluta del americano, y crea una primera ambigüedad en cuanto a su aplicación.

En cualquier caso esta previsión de actuación viene a constatar que la OTAN actuará allí donde sea necesario para preservar los valores que representa. Esta decisión va a influir en su estructura militar y en las características de sus Fuerzas Armadas, que además de ser capaces de llevar a cabo la defensa colectiva de sus miembros, deberán estar suficientemente preparadas y dotadas para evitar futuros conflictos mediante la gestión de las crisis que se produzcan y para colaborar a prevenirlas mediante los aspectos no militares de la asociación, es decir, la cooperación y el diálogo.

Es aquí donde nace la primera polémica aun no resuelta. Las unidades del primer grupo, las dedicadas a la defensa colectiva —amenaza poco probable— ¿son válidas para llevar a cabo las misiones Petersberg?, ¿solo en ciertos casos?, ¿solo en ciertas fases de la operación?. La respuesta está en todas las discusiones. Discusiones muy actuales pensando

en las fuerzas del futuro —que no se improvisan— sino que necesitan al menos una década para ver confirmados sus resultados.

Otro tema de discusión se refiere a la ubicación del punto de aplicación de la fuerza. **La polémica aquí se centra en el área geográfica de actuación.** Las operaciones fuera de área. A lo largo de todo el texto del Concepto Estratégico se hace mención a la zona euro-atlántica, ambigüedad introducida posiblemente por intereses norteamericanos, que viene a sustituir a la referencia tradicional de Europa y cuyo contenido real parece más político que estrictamente geográfico.

Aunque se explicó que estaban comprendidos los países miembros y los de la antigua Asociación para la Paz, incluyendo el territorio ruso. Es sabido que la propuesta quiso incluir regiones como Oriente Medio, Irak o el Pacífico y fue rechazada por los países europeos que deseaban ser mas fieles al enfoque inicial de la organización. En cualquier caso, el *caso por caso* llevaría a la OTAN a Afganistán, como de todos es sabido.

Por último, el tercer punto de la gran polémica se refiere a los aspectos legales de las intervenciones de la Alianza. La OTAN ya se había ofrecido a la OSCE y a la ONU para desarrollar misiones de paz *caso por caso y siguiendo sus procedimientos* y así se recoge en el Concepto Estratégico. Sin embargo, lo que es realmente nuevo es que se hace referencia como propia vía de actuación al propio tratado fundacional y a la Carta de las Naciones Unidas, salvando, en ciertas interpretaciones, la necesidad de obtener el mandato del Consejo de Seguridad, sometido al veto de otras potencias.

A partir de ahora, la OTAN se reserva el derecho a intervenir sin permiso previo del Consejo de Seguridad, aunque no actuar nunca en contra de la Carta, ni tan siquiera del Consejo que antes de condenar una actuación puede ser vetado. En fin como digo, la polémica está abierta y no se ven visos de cerrarla.

La OTAN ha desbordado la función de organización defensiva, se establece como organización de seguridad y marca su propia política. Su contenido se va transformando más y más hacia un foro de diálogo político muy respaldado por la fuerza, con la que puede, y así lo hace, ejecutar las decisiones de sus miembros. Si se planteó la discusión de las operaciones fuera de área, las misiones **no art. 5** y la legitimidad en el uso de la fuerza, las respuestas han sido cada vez más ambiguas pero sí esclarecedoras.

Por fin, llegamos a la cumbre de Praga 2002. Aquí vamos a encontrar sólo consecuencias de la anterior Cumbre. Se aceptan siete nuevos miembros y se reforma la estructura militar creando una nueva fuerza de respuesta –NRF–, de 21000 efectivos, operativa en el 2006 y que ya ha actuado en Pakistán no sin provocar una gran polémica, aun siendo una operación de ayuda humanitaria.

Pero es bien cierto que se comienza a descubrir un cierto sentimiento de crisis. La intervención en Kosovo no ha contentado a todos. Se discute la verdadera identidad de la Alianza después de la extinta URSS. Su papel de organización de seguridad puede estar asegurado por **otras organizaciones, sí, tal vez menos operativas**. El desequilibrio interno respecto del peso relativo de la fuerza, regla de medición siempre utilizada en la OTAN, es ahora mayor que nunca. Europa no ha reaccionado y ha avanzado poco en su poder militar. Lo cierto es que la llamada al Art. 5 del Tratado con ocasión del 11S por parte de los Estados Unidos tuvo poco eco y ellos mismos tomaron sus propias iniciativas sin esperar los apoyos que sus aliados pudieran proporcionarles. Las diferencias debidas a los avances tecnológicos están haciendo desaparecer la antigua interoperabilidad.

Esta es la realidad. La OTAN sigue buscando su puesto en el mundo. Tiene una larga tradición de éxitos, compromisos, actuaciones y soluciones. La superación de esta situación de crisis nos traerá de nuevo una organización potente y renovada capaz de recibir la confianza de todos sus miembros.

3. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. SU GÉNESIS

La realidad de los prudentes pasos dados por la Unión Europea en cuanto a asumir responsabilidades propias en tareas de seguridad colectiva, se concretan en tres operaciones que sin duda están dando nacimiento a un concepto de empleo de la fuerza nuevo en el continente europeo. Estas operaciones son –o han sido– la **Operación Concordia** en la antigua Macedonia (ocho meses en 2003), la **Artemis** en la República Democrática del Congo (cuatro meses en el mismo año) y la más trascendente de todas: la **Operación Althea** en donde, a partir del 2 de diciembre del 2004, la Unión Europea asumió la responsabilidad de las operaciones en Bosnia–Herzegovina.

De las tres operaciones, la única en la que la UE ha actuado de forma autónoma ha sido **Artemis**, para la que se designó como nación-piloto a Francia, que asumió prácticamente toda la responsabilidad del planeamiento, ejecución y apoyo. Por el contrario, las otras operaciones se llevan a cabo con el apoyo OTAN, en aplicación de los acuerdos llamados **Berlín-Plus**, acuerdos que permiten que la UE haga uso de los recursos de la OTAN, sobre todo en planeamiento, donde las carencias parecían grandes. Aunque cabría preguntarse si la UE tiene necesidad de recurrir a la OTAN para planear una operación de sólo 7000 hombres. Pero, para contestar a este interrogante es necesario hacer un poco de historia.

El largo camino hacia la PESD se inicia, sin duda en la Unión Europea Occidental, que tras la creación de la OTAN quedó en un estado *durmiente*, convirtiéndose en un foro de debate de asuntos europeos de seguridad, con una trascendencia meramente oficial y sin grandes contenidos. Fue en su reunión de junio de 1992, en el castillo de Petersberg, donde se definieron las ya conocidas misiones que llevan su nombre, desde la ayuda humanitaria, al restablecimiento o imposición de la paz.

En febrero de ese mismo año, se firmó el Tratado de Maastrich. En él se instituyó la Política de Seguridad Común, la PESC, que incluía la previsión de una política de defensa común, y se apoyaba en la renaciente UEO para llevarla a cabo. Aquello era una aspiración pero no una realidad. De hecho la OTAN tardará cuatro años –Cumbre de Berlín– en reconocer la Identidad Europea de Defensa, y no fue hasta 1999 cuando la PESC cede su puesto a la PESD, tras el reconocimiento por parte de la Gran Bretaña de la necesidad de desarrollar las capacidades defensivas exclusivamente europeas. Se acordó que la PESD, parte integrante de la PESC, se limitaría a las misiones Petersbreg mientras que la OTAN seguiría siendo el fundamento de la defensa colectiva europea.

4. LAS CAPACIDADES MILITARES

Hemos podido constatar la situación de las Fuerzas Armadas occidentales a través de un repaso de lo que ha ocurrido en estos últimos años, que podemos calificar de convulsos ya que la evolución y transformación han sido continuas y profundas y – en mi opinión– están aun pendientes de un estudio detallado.

Esta evolución no va a facilitar el extraer unas conclusiones racionales, en las que basarnos para deducir las necesidades del inmediato futuro, pero sí podremos delinear a grandes rasgos las ideas que nos parecen mas lógicas como continuación del proceso que están siguiendo.

Y empecemos por el proceso político, aquel que puede evolucionar de una manera mas brusca. La supremacía que ha llegado a adquirir los Estados Unidos de Norteamérica hace que sean ellos los que tutelen los espacios geopolíticos de su interés. Las potencias medias no podrán oponerse frontalmente a esa supremacía, pero sí intentarán salvaguardar sus propios intereses sean o no coincidentes con los del poderoso, y eso se traducirá en un apoyo al poderoso cuando así sea de su interés y

una llamada a la unión de los medios y pequeños cuando no lo sea.

Así pues, en este mundo globalizado y tutelado no sólo se dará la relación bilateral, sino que en muchas ocasiones se buscará la multilateralidad, nota muy destacada ya en la actualidad.

Bajo el punto de vista de la seguridad y defensa se traduce en la creación de distintos foros de consulta en distintos espacios geopolíticos, foros en dónde se asumen posturas y adquieren cierto peso político y apreciable o suficiente peso material de poder para hacer efectivas sus decisiones.

Esta línea, por tanto, no va en la tendencia de la unificación de estructuras de consulta ni de fuerza, sino mas bien al contrario, es de esperar que allí donde surja un problema surgirá un círculo de interés multilateral que procurará solventar a su favor y buscar los apoyos necesarios y, en su caso, el *laissez-faire* o la no oposición del tutor.

Si aceptamos esta teoría, nos llevará claramente hacia esfuerzos coordinados que serán muy eficaces cuando provengan de estructuras organizadas desde tiempo de paz, con criterios comunes y procedimientos establecidos y practicados, con enlaces en funcionamiento y medios capaces. Es decir, las estructuras de seguridad se van a multiplicar, las organizaciones actuales van a perdurar y aparecerán nuevas aunque sean solo consultivas.

Naturalmente estas estructuras harán frente a conflictos de baja intensidad o solamente a situaciones de crisis. No a los enfrentamientos armados de mayor calado, en donde habrá que contar con el poderoso, que dará o no su *placet*, aunque mas bien será él, el que se sume u organice la coalición.

¿Quiere decir esto que los ejércitos nacionales tienden a desaparecer?. No, el que su actuación sea fuera de área, lejos de sus bases, en plazos de intervención cortos, con gran contundencia y demostrando su capacidad, no quiere decir que pierda su

carácter nacional. Representa siempre a su país dentro de la coalición o unidad multinacional y seguirán cediendo sólo una parte de su capacidad de decisión, aunque claramente la tendencia apuntará a que cada vez la implicación sea mayor.

En cualquier caso: ¿su intervención será solo allí donde los intereses nacionales o de la coalición se vean afectados?. La respuesta podría ser sí con matices. Cada nación tiene su propia política defensiva y reservará parte de su medios para ejecutarla.

La solución al problema del diseño de las capacidades militares –como siempre– estará en el término medio. Aquellos países con gran capacidad podrán especializar medios para hacerlos mas eficaces en el cumplimiento de su misión. Por el contrario, aquellos otros cuyas capacidades sean menores se conformarán con una herramienta defensiva capaz de atender a diferentes frentes y optarán por un modelo acomodado a su necesidad o mas concretamente a su amenaza. Esto es lo que hoy día se está llamando unidades de tipo medio con organización modular.

Resumamos. Las Fuerzas Armadas del inmediato futuro en una potencia media deberán atender a la defensa colectiva, a la intervención en procesos de conflictos de baja intensidad y a situaciones de crisis. No olvidemos la ayuda humanitaria, cometido que solamente le corresponderá por la facilidad que un unidad jerarquizada, organizada y dotada de medios proporciona a este tipo de operaciones y, por fin, a la disuasión y la presencia en aquellos teatros de interés puramente nacional. Contribuyendo también a la resolución de problemas interiores de seguridad, campo en el que habrá que avanzar en el futuro.

La solución por la que apostó la PESD en Helsinki (1999), fue disponer de un Cuerpo de Ejército de 60.000 hombres, con pre-aviso de 60 días y un año en operaciones. El gran problema era la escasez de medios de transporte estratégico. A comienzos del 2001 se declaran operativos el Comité Militar

de la UE y su Estado Mayor (Bruselas), aunque –hay que reconocer– con capacidades muy limitadas, tanto en lo material como en su capacidad de decisión. Tras duras polémicas entre los *atlantistas* y los *européistas*, fue en el 2003 cuando el Sr. Solana consigue aprobar su concepto de Estrategia Europea de Seguridad contenida en el documento titulado «Una Europa Segura en un Mundo Mejor».

La operación en el Congo, a la que ya hemos hecho referencia, demostró (2004) que las capacidades diseñadas no podían ponerse en eficacia por falta de flexibilidad. En el mes de junio se aprobó el Objetivo de Fuerza para el 2010. Se cifró en nueve agrupaciones tácticas de 1500 hombres, capaces de desplegar en 10 días y permanecer 4 meses en operaciones, manteniendo dos en estado de alerta a partir de 2007. El éxito parece estar asegurado, se han ofrecido hasta trece agrupaciones.

Sin embargo, el futuro no es muy halagüeño. La realidad es que la PESD ha llegado a su techo. Y es un techo muy bajo. El proyecto de Constitución Europea mantiene el bloqueo a la construcción de la defensa común al supeditarla a la **unanimidad** de sus hoy veinticinco miembros. Mantiene las misiones Petersberg más la lucha contra el terrorismo e insiste en la compatibilidad con la OTAN. En cuanto a sus medios su capacidad es limitada, por lo que se verá obligada a acudir al apoyo de Cuarteles Generales nacionales o de la Alianza Atlántica como ya ha ocurrido.

Por su parte, después el 11-S, la posición de Washington dentro de la Alianza ha cambiado. Solicitó su apoyo pero no discutió con nadie lo que debía hacerse. La intervención en Afganistán se decidió de forma unilateral, admitiendo aquellos socios que pudieran aportar un apoyo sustancial. La OTAN sólo se hizo cargo de una misión muy secundaria –ISAF–, hoy día modificada. En Irak el planteamiento fue el mismo, creando incluso una profunda crisis entre los aliados. La defensa de los intereses europeos no parece estar asegurada con estos procedimientos, por mucho que muy

recientemente se hagan de nuevo alusiones a las fuerzas de disuasión nuclear.

Para garantizar la defensa colectiva se requiere una cohesión sin fisuras. La OTAN, como ya hemos anticipado, deriva hacia un foro de consultas tal vez para gestionar crisis después de acciones resolutivas del que pueda llevarlas a efecto. Sólo si la UE consigue mantener una única voz respaldada por una capacidad militar colectiva y autónoma, podría hacerse oír en el contexto mundial.

A quienes piensen que la construcción de la defensa europea autónoma es una aventura irrealizable, tal vez habría que preguntarles qué pensaban cuando se empezó a sugerir una moneda común. Los pasos son difíciles pero no imposibles. La integración europea nos llevará sin duda a la estructura de seguridad que garantice los intereses comunes con los propios medios. Esto es al menos lo que esperamos para un futuro mas o menos próximo.

Integración y defensa. Desafíos y experiencias en el Mercosur. Una visión desde la perspectiva argentina

Ricardo Runza

De acuerdo a Deutsch (1961:98) una comunidad de seguridad (defensa) «es un grupo que una vez que ha sido integrado, la integración es definida como la apreciación de un sentido de comunidad, acompañada de instituciones y prácticas formales e informales, suficientemente fuertes y entrelazadas para asegurar un estado de paz entre los miembros del grupo con una razonable certeza a lo largo del tiempo».¹

Daniel Flandes (2003:8) dice que puede diferenciarse dos tipos de comunidades de defensa: las fusionadas y las pluralistas. Las primeras, se caracterizan por la fusión política de sus miembros, mientras las segundas, los Estados conservan su independencia y soberanía.

Adler y Barnett (1998:25-65) desarrollaron un modelo heurístico de tres fases (naciente, ascenso y madura) para explicitar de que manera el desarrollo de una comunidad de defensa afecta en forma general las relaciones entre los Estados actuantes, y en especial a sus políticas de seguridad.

Siguiendo a Flandes (2003:9), en la Fase 1, naciente, los gobiernos no se esfuerzan de manera explícita por lograr la construcción de una comunidad de defensa. Más bien aspiran a coordinar sus relaciones para mejorar su situación de defensa respectiva, para reducir sus costos de transacción, así como para promover el comercio y otras interacciones provechosas para las partes. El grado de cooperación entre los Estados se puede medir en especial por el aumento de los canales diplomáticos, bilaterales y multilaterales. Los Estados involucrados

crean organizaciones e instituciones para profundizar las interacciones y para crear instancias de control que posibiliten el cumplimiento de las obligaciones mutuas.

Según Flandes, la Fase 2 se caracteriza por un fortalecimiento de las redes de vínculos, por nuevas instituciones y organizaciones, así como por la coordinación y colaboración de las fuerzas armadas de los Estados que cooperan entre sí. Pierden importancia las reservas mutuas y los correspondientes escenarios de amenazas. Ganan significancia las estructuras cognitivas que resultan de la percepción común y que desembocan en un accionar concertado. Aumenta la confianza mutua. En comparación con la fase anterior, se expanden y profundizan las interacciones que fluyen a través de múltiples canales, se fortalece la cohesión y la voluntad de integración.

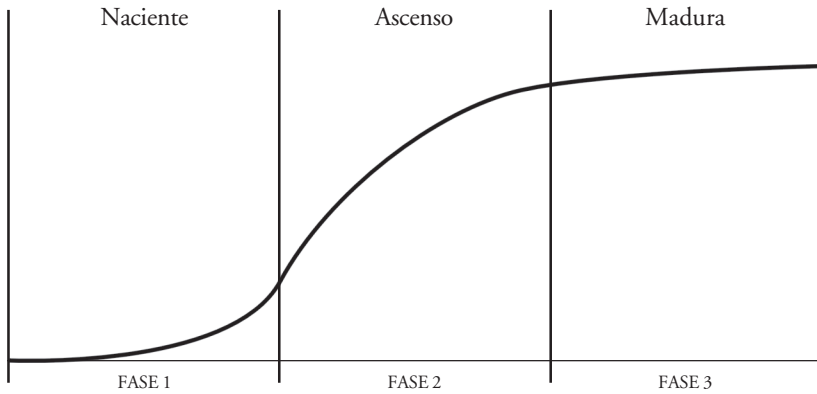
De acuerdo a Adler y Barnett, la Fase 3 adquiere características diferentes de acuerdo al tipo de comunidad de defensa a la que se pretende llegar.

Si es una comunidad de defensa pluralista madura, ésta cumplirá sólo con los criterios de mínima de su definición, es decir los Estados soberanos viven con una expectativa de cambio pacífico. Numerosas instituciones y organizaciones fortalecen y reproducen las relaciones de intercambio dentro de la comunidad de defensa. En sus consideraciones no entran posibles acciones de guerra por parte de sus Estados socios y en forma correspondiente practican la autorestricción.²

Si es una comunidad fusionada madura, ésta dispondrá de un conjunto de reglas situado entre el Estado soberano y el de un gobierno comunitario (regional) central. Provisto de instituciones

¹ La legislación vigente en la República Argentina separa conceptualmente la defensa de la seguridad interna.

FIGURA 1: Modelo de Adler y Barnett



Fuente: Flemes (2003)

supranacionales, transnacionales y nacionales, una suerte de sistema pos-soberano (Ruggie, 1993:172). En este estadio avanzado de una comunidad de defensa, el concepto de comunidad no representa un punto final de evolución, lo que en definitiva podría significar el surgimiento de un nuevo actor.³

TOMANDO EL MODELO TEÓRICO DESCRIPTO, APLICÁNDOLO AL MERCOSUR Y DESDE LA PERSPECTIVA ARGENTINA: ¿DÓNDE NOS ENCONTRAMOS?

Objetivamente, dentro del ámbito del MERCOSUR no existe una comunidad de defensa

² Sus principales indicadores son: Multilateralismo: Los procesos de toma de decisión, los mecanismos de resolución de conflicto y los procedimientos jurídicos están impregnados por el principio del consenso. Estos patrones se caracterizan por la confianza mutua y automáticamente tienen en cuenta los intereses de todos los involucrados.

Fronteras sin dispositivos de vigilancia reforzada: Solamente se llevan a cabo controles y patrullajes fronterizos que constituyen medidas de seguridad contra amenazas de un tenor diferentes a la invasión militar.

Modificación de la planificación militar: Los escenarios de *worst case* ya no implican más ataques por parte de los miembros de la comunidad de seguridad.

Definición común de las amenazas externas: Los Estados de la comunidad de seguridad parten de escenarios de amenazas similares.

El código de leguaje de la comunidad de seguridad: Los gobiernos reflejan a través de su discurso normativo y de sus acciones los valores de la comunidad de seguridad y de esta forma se diferencian de los Estados que están fuera de la comunidad.

³ Sus principales indicadores son: Seguridad cooperativa y colectiva: Se desarrollan acuerdos de control mutuo y medidas de construcción de confianza que desembocan en un sistema de seguridad cooperativa que se ocupa de conflictos dentro de la comunidad de seguridad. Las amenazas externas se enfrentan por medio de medidas de seguridad colectivas.

Alto grado de integración militar: A través de la agrupación de fuerzas de *pools*, los recursos de las fuerzas armadas se emplean en forma eficiente. La integración militar demanda de una gran confianza mutua y presupone la cooperación militar en estadios de desarrollo anteriores de la comunidad de seguridad.

Libre circulación de la población.

Internacionalización de la autoridad: Las prácticas políticas o los ámbitos de la política interna estructurados de manera similar o coordinados, determinan necesariamente el surgimiento de un código de reglas transfronterizo.

Instituciones multidimensionales: las leyes y las reglas tienen vigencia a nivel nacional, transnacional y supranacional.

multilateral a nivel regional que conforme alrededor de esta entidad una comunidad de defensa propiamente dicha. Hasta ahora las comunidades de defensa dentro de esta región se han desarrollado mediante mecanismos bilaterales que se han concertado país a país. Esta estrategia —si sigue evolucionando en términos bilaterales— muy probablemente lleve al MERCOSUR —si evoluciona hacia una comunidad de defensa— hacia un probable perfil de comunidad pluralista de defensa y no hacia una comunidad fusionada, como realmente sería más conveniente.

Por ello, bajo este marco el Estado argentino ha desarrollado con el Estado chileno una incipiente comunidad binacional de defensa orientada claramente hacia la defensa. Su principal instrumento a nivel político ha sido el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG). Con la próxima constitución de un pequeño estado mayor conjunto combinado y un poco más tarde de una fuerza conjunta combinada, esta comunidad ha superado la fase 1 y se encuentra en los inicios de la fase 2 del modelo de Adler y Barnett.

En el mismo sentido, con el Estado brasileño, la comunidad de defensa binacional desarrollada por

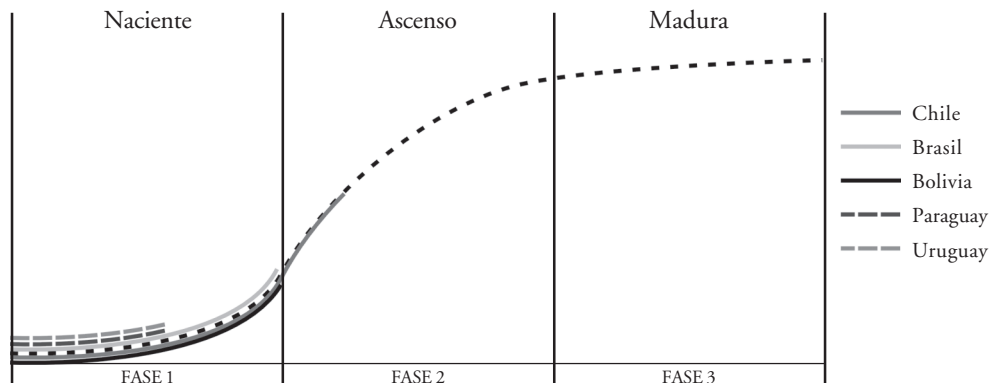
el Estado argentino con este país se encuentra estancada en la final de la Fase 1 y por ahora no muestra signos de superar este estadio. Su principal instrumento el Mecanismo de Análisis Estratégico (MAE) todavía no se ha consolidado.

Igualmente orientada hacia la defensa, con el Estado boliviano, la comunidad de defensa binacional desarrollada por el Estado argentino se encuentra en la Fase 1, pero en un estado de evolución inferior al alcanzado con Brasil. Su principal instrumento el Comité Permanente de Seguridad (CPS) apenas se ha iniciado hace unos pocos años.

Con los Estados de Uruguay y Paraguay, el Estado argentino ha intentado generar una comunidad de defensa binacional con cada uno de ellos, pero hasta ahora sin éxito. Por este motivo, se podría afirmar que esta comunidad se encuentra de manera muy incipiente en la Fase 1.

Luego de 23 años de democracia, 15 años de desarrollo de medidas de confianza mutua y una larga trayectoria histórica de diplomacia militar clásica durante casi toda la segunda mitad del siglo XX: **¿Qué circunstancias han ocasionado este perfil de desempeño? ¿Qué problemas en-**

FIGURA 2: Evolución de las comunidades de defensa desarrolladas por el Estado argentino con sus países limítrofes



Fuente: elaboración realizada por el autor en base del trabajo académico de Daniel Flandes (2003)

frenta la conducción civil del ministerio de defensa argentino cuya solución está dentro de su órbita institucional?

I) NIVEL DE CONDUCCIÓN Y CONTROL CIVIL OBJETIVO ESCASO Y DE BAJA CALIDAD:

El ministerio de defensa y la cancillería argentina han intentado controlar los asuntos internacionales de la defensa, pero su esfuerzo no ha sido suficiente. Las fuerzas armadas argentinas realizan un enorme despliegue de relaciones internacionales con pares de otros países, sin una clara dirección estratégica del ministerio. Una muestra de esta situación ha sido la historia de las principales medidas de confianza mutua realizadas por cada fuerza.

Esta autonomía obedece a varias causas, pero en cierta medida ella se explica fundamentalmente porque el ministerio de defensa argentino carece de recursos humanos, físicos y tecnológicos idóneos para llevar con cierto grado de mayor profesionalismo la conducción integral de la cartera. Por lo tanto, el control y la conducción de los asuntos internacionales de la defensa son muy débiles, en consecuencia muchos aspectos quedan sujetos al libre arbitrio de cada fuerza y a la discrecionalidad de cada jefe de estado mayor. Aún así, pese a estas condiciones, mucho se ha avanzado en los últimos años para alcanzar un entorno de paz.

¿Qué consecuencias trae aparejado esta falencia de conducción y control? Por ejemplo, la aprobación del reglamento militar que regula el «Mecanismo de Interconsulta de los Estados Mayores y Altos Mandos» argentino-chileno no fue el óptimo, sino el mejor que se pudo lograr en ese entonces. Ya que una de sus debilidades fue la de establecer en su Capítulo VII, Artículo 33 que las actas de estas reuniones fueran de carácter «reservado», por lo tanto no son de conocimiento público. La ciudadanía de los dos países puede tener acceso a lo allí acordado sólo a través de los comunicados de prensa oficiales que se acuerden entre las partes, perjudi-

cando la transparencia de este mecanismo de confianza mutua. Ambas cancillerías y ministerios no tienen copias de las reuniones que realizan los actores militares. Esta situación es incompatible con el espíritu de los acuerdos firmados a nivel político superior y el reglamento en cuestión debería ser modificado (Runza, 2004).

Otro ejemplo se puede ver claramente en las relaciones de defensa entre Argentina y Bolivia. A pesar de la larga tradición de intercambios militares, que los jefes de los estados mayores generales del ejército y la armada argentinos llevaban a cabo reuniones bilaterales bianuales desde 1995 con sus pares bolivianos y; que desde 1999, los jefes de los estados mayores conjuntos de Argentina y Bolivia realizaban reuniones anuales de interconsulta desde 1999, recién en el año 2004 se firma el primer memorando de entendimiento que crea el CPS entre Argentina y Bolivia a nivel de ministerios de defensa (Runza, 2006).⁴

Otro ejemplo más puede observarse cuando se analiza lo hecho hasta ahora por el ministerio de defensa argentino con el de Brasil. Queda la sensación que el MAE se encuentra interrumpido al día de la fecha y que la cooperación bilateral en materia de defensa entre Argentina y Brasil ha sido asimétrica porque —entre otras razones— hasta el año 1999, este país no tenía un ministerio de defensa (Runza, 2004) y por lo tanto esta relación quedó mucha más expuesta a la discrecionalidad de las fuerzas armadas de ambos países.⁵

4 Este memorandum fue firmado en la ciudad boliviana de Tarija el 2 de Julio de 2004. La decidida voluntad de los Presidentes Kirchner y Mesa fue lo que permitió que este mecanismo de confianza mutua se activara.

5 Esto se debe a que la defensa argentina continua estructurando sus relaciones internacionales siguiendo el modelo que desarrolló para con Chile. Bajo este contexto, los reglamentos de las reuniones de interconsulta y demás bilaterales que se practican entre estados mayores siguen la misma mecánica y reglas institucionales instrumentadas con las fuerzas armadas chilenas.

Indudablemente que la falta de una dirección estratégica superior tiene su repercusión en los tipos de ejercicios militares que se realizan entre las fuerzas armadas y su perfil técnico.

Por ejemplo, con Brasil, los ejercicios militares realizados en los últimos años muestran una predominante presencia de ejercicios navales combinados. En cambio, ambos ejércitos han realizado una cantidad menor de ejercitaciones en comparación con las armadas, pero llama la atención los pocos ejercicios realizados entre ambas fuerzas aéreas y la escasez de ejercicios conjuntos combinados. En todos los casos se observa un crecimiento paulatino en la complejidad de los ejercicios militares realizados desde el gabinete a la acción en tierra, mar y aire y desde lo bilateral a lo multilateral. La naturaleza de los ejercicios realizados ha sido múltiple en el plano táctico y han abarcado casi todos los campos operativos de la actividad militar. Sin embargo, la actividad de intercambio desarrollada parecería no seguir alguna dirección estratégica superior. Estas mismas características pueden observarse en materia de diplomacia militar y en otras actividades de cooperación desarrolladas por las fuerzas armadas de ambos países.

2) JEFES DE ESTADO MAYOR QUE TIENEN USOS Y COSTUMBRES DE COMANDANTES

Reiniciada la democracia, en 1983, los niveles de protagonismo y privilegio de las fuerzas armadas argentinas comenzaron a decaer, en comparación con los períodos de gobierno militar. Décadas de ejercicio supremo del poder, implicó usos y costumbres de autonomía y conducción centralizada, sin necesidad de dar explicaciones a ninguna autoridad civil. El núcleo duro de este ethos aún perdura en la burocracia militar, en parte por la anemia de conducción civil de la cartera de defensa y ciertos prejuicios conceptuales de la clase política argentina.

Las fuerzas armadas argentinas, por su constitución orgánica y legal, no son organismos descen-

tralizados, sino parte de la administración central, por lo tanto tienen doble dependencia del presidente de la nación, por un lado como comandante en jefe de las mismas y también como jefe de la administración central del gobierno argentino. Todas ellas dependen orgánicamente del ministerio de defensa, el cual a su vez, además de las secretarías y subsecretarías específicas que lo constituyen, tiene bajo su dependencia un organismo militar coordinador que es el estado mayor conjunto de las fuerzas armadas. El ministro de defensa tiene facultades delegadas por el presidente de la nación para ejercer la conducción civil de la defensa, especialmente en tiempos de paz y el marco legal disponible es suficiente para obtener el gobierno efectivo de la cartera.

La ley de defensa, por otra parte, claramente establece que los jefes de estado mayor tienen mando administrativo y si bien el carácter subjurisdiccional que tienen las fuerzas armadas en la cartera permite considerarlos organismos desconcentrados, nada parece indicar que los jefes de estado mayor están en condiciones de actuar —en muchos casos— como comandantes en jefe de cada fuerza.

Esta cuestión tiene impacto directo en los asuntos internacionales de la defensa, principalmente en el armado de las agendas. El ministerio de defensa argentino ha demostrado a lo largo de su historia que no ha liderado la agenda internacional de su cartera, sino que va detrás de lo que cada fuerza considera es más conveniente para ella, perdiéndose detrás del interés de cada fuerza el interés específico de la defensa que es el que debe llevar a cabo toda la cartera.

Por ejemplo, si se analiza la cooperación científica, técnica y logística en materia de defensa entre Argentina y Brasil se puede observar que esta cooperación por el momento solo tiene cabida entre las marinas de guerra de ambos países. Los ejércitos y las fuerzas aéreas argentinas y brasileñas no han explorado aún las posibilidades que ofrece este campo, pese a las capacidades que poseen y la homoge-

neidad que presenta gran parte de su parque bélico y sistemas de armas (Runza, 2002).

3) ALTO PORCENTAJE DE INFORMALIDAD INTERPERSONAL EN LAS RELACIONES INTERESTATALES:

La existencia de pocos civiles con conocimiento de aspectos concretos del quehacer militar y una política militar casi siempre manejada con clientelismo como «botín de guerra política», con ministros y secretarios de Estado nombrados a cargo de los asuntos de la cartera que poco o nada saben de defensa, generan un cóctel que promueve una baja calidad de la conducción y del control civil sobre las fuerzas armadas y un Estado paralelo de asesores y amigos que virtualmente reemplaza las áreas técnicas de línea propias del ministerio, a los que se le suma la escasa cantidad y baja calidad de muchos de sus recursos humanos profesionales.

Este marco organizacional le suma a la agenda internacional de la cartera una fuerte dependencia a los contactos interpersonales de sus actores. La informalidad supera los canales institucionales. Los organismos de línea son reemplazados por asesores y amigos circunstanciales y la construcción de todo lo realizado, en materia de comunidad de defensa, queda estructurada con una debilidad funcional, excesivamente dependiente de quienes son los actores y de sus relaciones de amistad mutua.

Esto ha traído consecuencias en la construcción del COMPERSEG, el MAE y el CPS. Por ejemplo, dentro del COMPERSEG se ha podido construir un marco de cooperación académico, que no pudo ser replicado en el MAE ni el CPS, porque en el lado chileno ha estado Francisco Rojas Aravena y del lado argentino el Senador Eduardo Vaca, quienes en el momento oportuno permitieron la inclusión de FLACSO y SER2000 como entidades académicas no oficiales que facilitaron la interacción de nuevas ideas. En gran parte, mucho de lo hecho en el ámbito del COMPERSEG se ha debido a la continuidad de Gabriel Gaspar Campos, Subse-

cretario de Guerra del Ministerio de Defensa de Chile, durante mucho tiempo y ello –indudablemente– ha contribuido a una continuidad y evolución constante de la agenda de la comunidad de defensa de ambos países. Mientras del lado chileno ha existido una rotación razonable de funcionarios a lo largo del tiempo, en el mismo período de análisis, la contraparte argentina ha mostrado una rotación excesiva. Este problema se replica con la misma dinámica en las otras comunidades de defensa que ha realizado hasta ahora el ministerio de defensa argentino (Runza, 2004, 2004 y 2006).

¿QUÉ CONSECUENCIAS HAN TRAÍDO ESTOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES?

1) UN MODELO NO DEFENSIVO TODAVÍA MUTUAMENTE OFENSIVO

El despliegue bajo el concepto de ocupación territorial es, a todas luces, una idea desactualizada. El advenimiento de una Nueva Era Post Guerra Fría y los continuos avances tecnológicos están produciendo importantes cambios en las sociedades acerca de la forma de percibir el territorio y el poder. El cambio de la conceptualización del poder implica nuevos objetivos menos tangibles que los que anteriormente perseguían los Estados, tales como la adquisición de territorios o zonas de influencia sobre áreas vitales, los cuales contaban con el poder militar como factor fundamental sobre el cual descansaban las posibilidades de éxito de las naciones⁶. Por otra parte, mientras el concepto de dispersión de medios respondía a la posibilidad del ataque nuclear masivo, la concentración responde a la idea más actual de disponer de los medios con mayor rapidez y economía de recursos.

La no existencia de un eficaz brazo conductor de la defensa ha permitido la generación de múltiples decisiones a lo largo del tiempo que ha conllevado a que cada jefe de estado mayor tienda a desarrollar su propia estructura de fuerza sin modificar su despliegue y su estructura, potenciando de manera

FIGURA 3: Despliegue militar de Argentina, Brasil y Chile

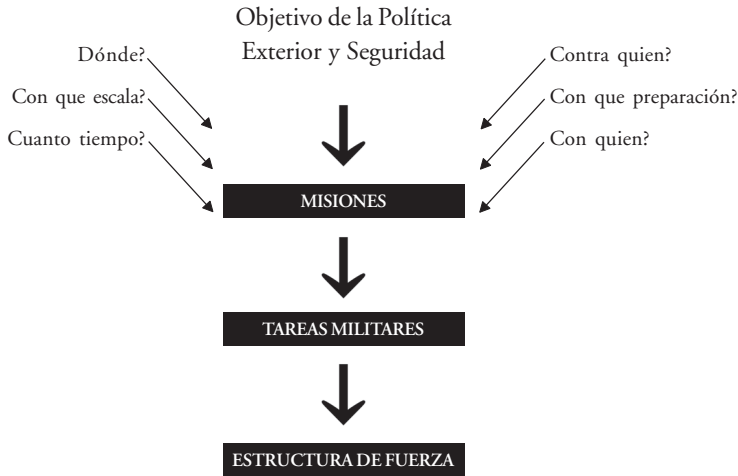


Fuente: Acuña y Runza (2006)

6 También se ha señalado acertadamente que «La prosperidad de una nación, o su nivel de vida, está determinado por la productividad con que aquella utiliza sus recursos humanos, de capital y naturales. El paradigma de la productividad como base de la prosperidad representa un cambio radical respecto de las concepciones previas sobre fuentes de la riqueza. Las ventajas comparativas con base de riqueza han perdido lugar frente a las ventajas competitivas de las naciones». Ver Porter, Michael, «Actitudes, valores, creencias y la microeconomía de la prosperidad,» en Huntington, Samuel y Harrison, Lawrence (2001). En suma, como lo señala Raymond Aron, los adelantos tecnológicos han acortado distancias y reducido el tiempo necesari-

o, a medida que se perfeccionan los medios de comunicación y transporte, tanto en el campo civil como militar. Bajo la presión de estas transformaciones el territorio comienza a tener una menor importancia relativa. Por otro lado, los procesos de integración revelan nuevas formas de incrementar las capacidades de los países para hacer frente a un mundo crecientemente competitivo, donde las reglas del mercado mundial, signadas por un dinámico movimiento de factores, supera en muchos casos el marco clásico del Estado, lo cual supone una lógica diferente en la forma de determinar el poder. Ver al respecto Aron, Raymond (1985:85).

FIGURA 4: Esquema básico de planeamiento y diseño de fuerzas



Fuente: Runza (2006)

indirecta un modelo no defensivo no deseado por la mayoría de la sociedad argentina.

Esta conceptualización del territorio y del poder que aún no ha evolucionado en una parte de la cúpula militar no se corresponde con las necesidades que surgen de la dinámica de las relaciones internacionales de la cartera de defensa argentina y son, desde el punto de vista doctrinario, anacrónicos.

Todavía existe una fuerte tendencia en cada jefe de estado mayor a desarrollar planes estratégicos para su fuerza que sólo tienen que ver con los intereses corporativos de la misma a su criterio personal y no con los intereses de la defensa en su conjunto, vulnerando los más elementales principios de la teoría de diseño de estructuras de fuerzas que se aplican en el mundo desarrollado.

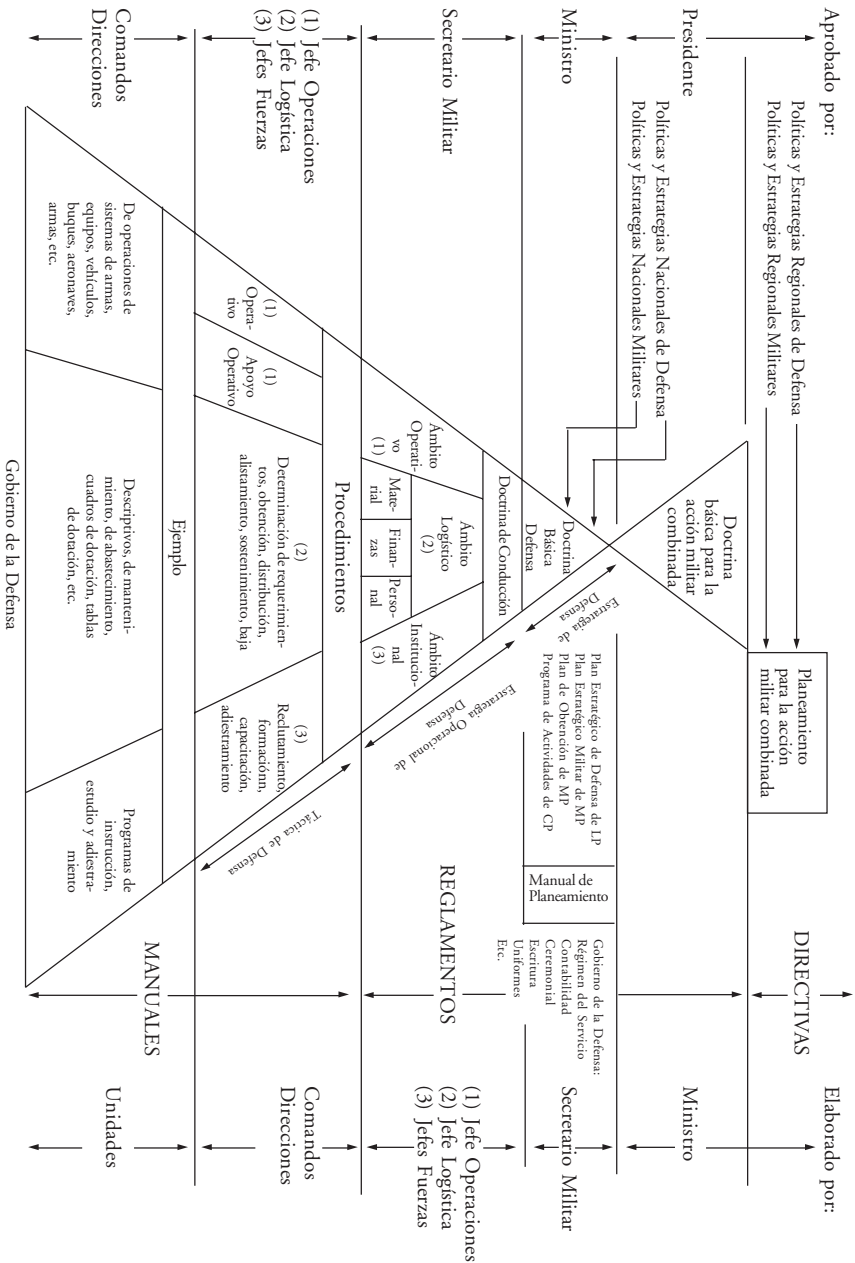
Cuando no se respeta un esquema básico de planeamiento y diseño de fuerzas, la consecuencia directa es la no comprensión del modelo de defensa no provocativa o del concepto de seguridad de-

fensiva y por lo tanto genera el sostenimiento no deseado de un modelo mutuamente ofensivo, apaciguado por medidas de confianza mutua que en cierta medida son útiles en una fase de crecimiento o ascenso pero no ayuda a alcanzar la madurez de una comunidad de defensa fusionada.

Bjørn Møller (1994) afirma que si aún así se sostiene el criterio ofensivo, dada la superficie a cubrir, la necesidad de despliegue de tropas para los países del MERCOSUR es más importante que en el caso europeo cuando estos países son comparados por ejemplo con Alemania, Noruega y Dinamarca. También es necesario considerar que esta área geográfica tampoco puede ser compensada por el poder aéreo de alguno de los tres principales países del Cono Sur. Sin embargo, la topografía y la distribución urbana existentes generan enormes espacios inhabitados (desiertos, montañas, montes o junglas) que hacen mucho más fácil la implementación de una doctrina defensiva no ofensiva, ya que las áreas a defender son mucho más pequeñas.

7 Ver artículos en Dupuy, Trevor (1993).

FIGURA 5: Sistema doctrinario de defensa básico



Fuente: Acuña y Runza (2006)

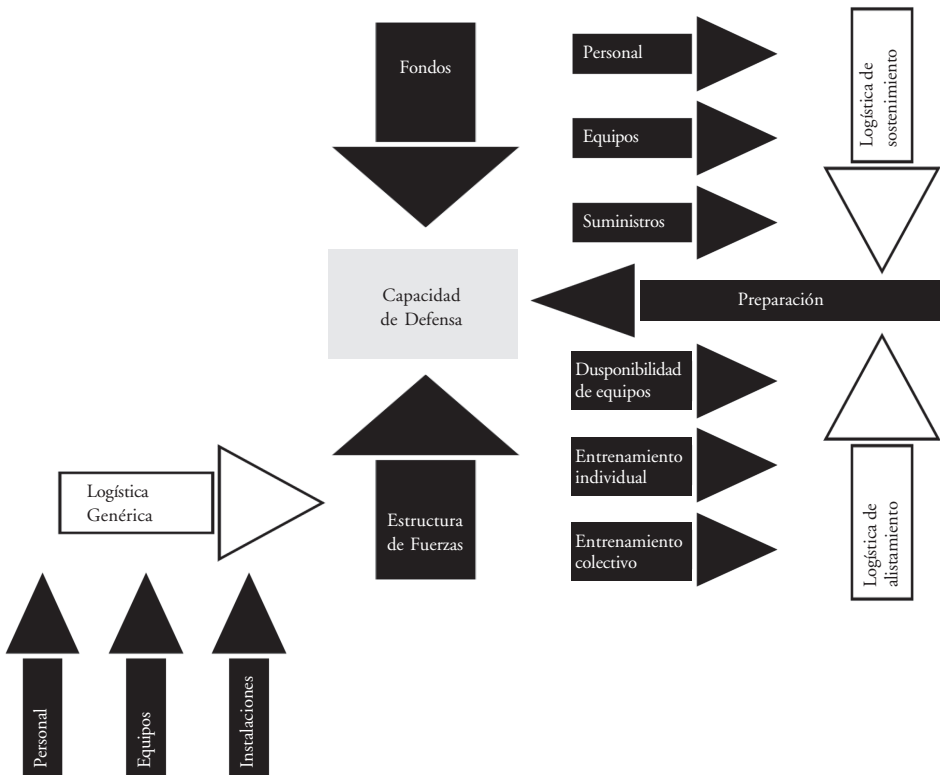
2) INCOMPATIBILIDADES
EN EL SISTEMA DOCTRINARIO

La naturaleza actual de la guerra requiere de fuerzas armadas que estén diseñadas bajo conceptos de alta interacción operativa, cada vez más flexibles, versátiles, con mayor capacidad de alcance y poder de fuego, con adiestramiento y alistamiento conjunto, con unidad de comando centralizado y apreciación estratégica cada vez más aguda. La Argentina sufrió la experiencia de haber sido derrotada en el conflicto bélico del Atlántico Sur, en 1982, por las fuerzas armadas británicas, entre otras razones, por no haber entendido y aplicado estos conceptos (Moro, Rubén 2000). Al respecto, Thomas Scheetz sostiene:

«Es notable que, aún con grandes adquisiciones de armamentos durante el gobierno militar, la Argentina no haya estado en condiciones de librar una guerra moderna, con excepción hecha del empleo de los misiles Exocet. Las fuerzas británicas, en cambio, sacaron amplias ventajas de su dominio técnico y de, su correcta apreciación estratégica de la batalla a librar». (Cáceres, Gustavo y Scheetz, Thomas, 1995:75).

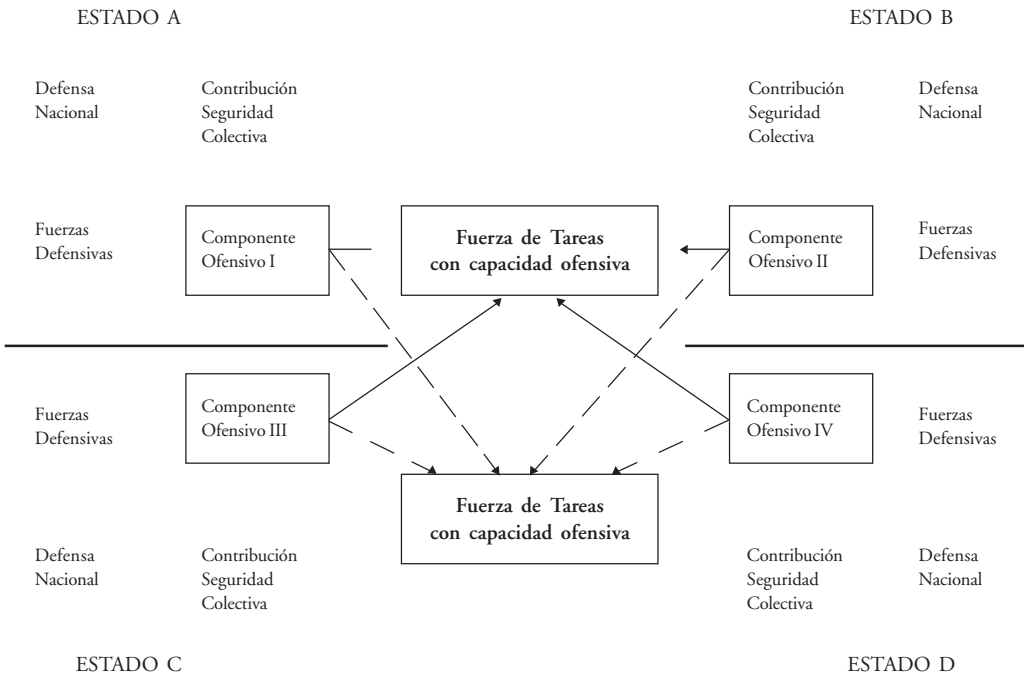
El hecho objetivo de que cada jefe de estado mayor tenga todavía usos y costumbres de comandantes ha generado un sistema doctrinario específico en cada fuerza, en muchos casos prácticamente imposible de compatibilizar entre sí mismos, dificultando de manera directa la posibilidad de una eficaz conducción civil de la cartera.

FIGURA 6: Modelo de Capacidad de Defensa



Fuente: Runza (2006)

FIGURA 7: Esquema de interacción en una comunidad de defensa madura



Fuente: Acuña y Runza (2006)

Si se pretende generar una comunidad de defensa madura, el primer paso a realizar resulta la estandarización –hasta donde sea posible– de la doctrina de cada fuerza en pos de la defensa. La doctrina de empleo, procedimientos y conducción debe coadyuvar a una doctrina básica para la defensa del Estado, para que de ésta pueda originarse un sistema doctrinario que permita un eficaz accionar conjunto combinado con otros Estados.

3) INCOMPATIBILIDADES LOGÍSTICAS E INEFICIENCIAS EN LA CALIDAD DEL GASTO

La democratización representó para la región un golpe contra la posibilidad de guerras vecinales, por el conocido principio que los Estados democráticos consolidados nunca o rara vez combaten unos a otros. Sobre un escenario de Estados con

principios democráticos permanentes no reversibles, se debe asumir que las fuerzas armadas de estos países han dejado ser un elemento de incidencia en el juego de poder de éstas sociedades. Esto representa una instancia que Barry Buzan (1992:11-36) ha llamado el «*dilema de la defensa*», que implica que los militares pueden constituir al mismo tiempo la defensa y la amenaza a estos valores. La aplicación de una doctrina de defensa no ofensiva como solución, contribuye a evitar una cultura ofensiva y tiende a mejorar las relaciones cívico militares en general y eliminar las tendencias pretorianas en algunos sectores militares.

Por otro lado, la capacidad de defensa de un país se mide en función de su estructura de fuerzas y del estado de preparación de esas fuerzas. La estructura de fuerzas se conforma por la infraestructura, equipos y personal que se integran por medio de

una estructura orgánica, una información asociada y un proceso de formación, capacitación, adiestramiento y perfeccionamiento. La infraestructura, equipos y personal requieren un presupuesto de inversión.

El estado de preparación de esa fuerza de defensa depende del alistamiento, es decir de la actitud para poseer los medios (la infraestructura, los equipos y el personal) en servicio, listos para su empleo; y del sostenimiento, es decir de la actitud para sostener el alistamiento por un determinado período de tiempo. El alistamiento depende de la disponibilidad de los equipos, del entrenamiento del personal y del aprendizaje organizacional. El sostenimiento depende del personal, de los equipos y de los suministros necesarios para sostener el esfuerzo de alistamiento en el tiempo. Para obtener alistamiento y sostenimiento se requiere de un presupuesto de funcionamiento.

En general, los países desarrollados definen a la logística de defensa como el conjunto de actividades destinadas a posibilitar la creación, alistamiento y posterior sostenimiento de las fuerzas de defensa, proporcionando medios en calidad y cantidad adecuada y en tiempo y lugar oportunos. De acuerdo a esta definición, la logística debe realizar una serie de actividades sólo factibles a partir de la utilización de los recursos que se disponga para la defensa. Los recursos logísticos son los medios y las finanzas. Los medios son el personal, el material, la infraestructura y los servicios provistos por terceros. Las finanzas son los créditos y los fondos.

Si se pretende llegar a un estadio de madurez en la construcción de una comunidad de defensa, la logística es un elemento imprescindible a tener en cuenta para alcanzar una economía de recursos y un sistema eficiente que permita la interacción conjunta combinada en una comunidad de defensa madura, independientemente si ésta es fusionada o pluralista.

¿Qué se podría haber logrado si hubiera existido en el ámbito logístico una interacción consolidada a través de una comunidad de defensa madura?

Indudablemente, que los países integrantes de esa comunidad alcancen una mejor calidad del gasto en defensa y mejoren su perfil profesional de desempeño.

Esto hubiera permitido, por ejemplo, en la misión llevada a cabo en Haití a mejorar los tiempos de operación de la fuerza de tareas al componente argentino y reducir los costos de operación y mantenimiento del material y del equipamiento.

Otro ejemplo contundente, si la logística genética de Chile y Brasil hubiera estado coordinada bajo el amparo de una comunidad de defensa madura, las últimas adquisiciones de aeronaves de éstos países se hubieran realizado de manera combinada, es decir con un acuerdo de compra de ambos países frente a un mismo proveedor de un mismo sistema de armas, a los que también se pudieran haber adherido otros países a los efectos de aprovechar el poder monopsonico de compra (Urbiztondo, 2000) de un conjunto de Estados por sobre los posibles oferentes y haber conseguido en base a una escala mayor de compra mejores y mayores ventajas. La falta de una comunidad de defensa madura impidió una adquisición combinada de mayor escala que hubiera permitido una compatibilización del material de dos fuerzas aéreas y un mejor impacto del gasto de defensa en la economía de ambos países (Runza, Ricardo y Sibilla, Gustavo, 2002).

Por todo lo expuesto, el camino de transformaciones a realizar en la cartera de defensa argentina es enorme y largo, pero el desafío de hacerlo es una de las tareas más apasionantes que puede realizar la dirigencia política en este presente si asume con coraje y decisión el reto que tiene a su frente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Marcelo y Runza, Ricardo** (2006) *Hacia la Modernización del Sistema de Defensa Argentino*, Editorial Altamira, Buenos Aires.
- Adler, Emanuel y Barnett, Michael** (1998) *Security Communities*, Cambridge.
- Aron, Raymond** (1985) *Paz y Guerra entre Naciones*, Madrid.
- Buzan, Barry** (1992) «*The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*» Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Cáceres, Gustavo y Scheetz, Thomas** (1995), *Defensa No Provocativa: Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Editora Buenos Aires, Buenos Aires.
- Deutsch, Karl W.** (1961), «Security Communities» en Rosenau, James (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, New York.
- Dupuy, Trevor** (1993), *International Military and Defense Encyclopedia*, vols 1-6, Washington DC, Brassey's US.
- Flemes, Daniel** (2003) «Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina. Una propuesta teórica», ponencia presentada en el 51 Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003.
- Huntington, Samuel y Harrison, Lawrence** (2001), *La cultura es lo que importa*, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Møller, Bjørn** (1994) «Non Offensive Defense in Latin America», trabajo presentado en el seminario «*Reforma Militar en Argentina: La Defensa No Provocativa como marco de análisis*», EURAL, Buenos Aires, 24 y 25 de octubre de 1994.
- Moro, Rubén**, *Historia del Conflicto del Atlántico Sur: La guerra inaudita II*, Edivern, Buenos Aires, 2000.
- Ruggie, John** (1993) Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, en *International Organization*, vol. 47.
- Runza, Ricardo** (2002) «Análisis de los sistemas de armas de Argentina, Brasil y Chile desde la perspectiva de una posible integración de las organizaciones de defensa del MERCOSUR», ponencia presentado en el V Encuentro Nacional de Estudios Estratégico, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 1 al 3 de octubre de 2002.
- Runza, Ricardo** (2004) «Análisis y evaluación de las relaciones argentino chilenas de defensa desde la perspectiva del Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG)» en *Lateinamerika Analysen #8*, IIK, Hamburgo.
- Runza, Ricardo** (2004) «Análisis y evaluación de las relaciones argentino brasileñas de defensa desde la perspectiva del Mecanismo de Análisis Estratégico (MAE)», Mimeo, Buenos Aires.
- Runza, Ricardo** (2004) «Desmitificando algunos paradigmas argentinos de la economía de su defensa. Una crítica constructiva al informe de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática», ponencia presentado en el VII Encuentro Nacional de Estudios Estratégico, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre de 2004.
- Runza, Ricardo** (2006) «Análisis y evaluación de las relaciones argentino bolivianas de defensa desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad (CPS)», Mimeo, Buenos Aires.
- Runza, Ricardo y Sibilla, Gustavo** (2002) «El impacto del gasto de defensa en la economía de los municipios argentinos», Mimeo, Buenos Aires.
- Urbiztondo, Santiago** (2000) «*La adquisición de material bélico: primer diagnóstico del caso argentino en base a la literatura y experiencia internacional*», PNUD, Buenos Aires.

LISTA DE ABREVIATURAS

AED	Agência Europeia de Defesa
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CESD	Colégio Europeu de Segurança e Defesa
CMUE	Comité Militar da União Europeia
CPE	Cooperação Política Europeia
COPS	Comité Político e de Segurança
ECAP	European Capabilities Action Plan (Plano de Acção das Capacidades Europeias)
EMUE	Estado-Maior da União Europeia
EUISS	European Union Institute for Security Studies (Instituto da União Europeia para os Estudos de Segurança)
EUA	Estados Unidos da América
FRR	Força de Reacção Rápida da UE, objectivo de Helsínquia 1999.
FYROM	Former Yugoslav of Republic of Macedonia
HHG	Helsinki Headline Goal
IDN	Instituto da Defesa Nacional
NBQ	Nuclear, Biológico e Químico
NRF	NATO Response Force.
NSS	National Security Strategy (Estratégia de Segurança dos EUA)
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa.
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESC	Política Externa de Segurança Comum – II Pilar da União
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa – circunscrita na PESC
PG	Project Groups
SG/HR	Secretário-Geral / Alto Representante
TFM	Transformação das Forças Militares
UA	União Africana
UE	União Europeia
UE-25	Os 25 Estados actuais da União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental

Panel V

La defensa nacional militar en América del Sur: una visión desde la profesión militar

El panel pretendió ser el espacio del Seminario en el que se recogieran las visiones y percepciones de Oficiales militares.

Es aceptado por prácticamente todos los especialistas que los militares, por imperativo de su actividad profesional y como resultado de su formación específica, desarrollan una particular sensibilidad frente a las posibles amenazas al Estado al cual sirven.

América del Sur es una región del mundo con muy bajos niveles relativos de armamentismo y en la cual los riesgos de conflictos convencionales son generalmente evaluados como muy bajos en términos comparativos. Por otra parte, existen numerosos mecanismos de promoción de la confianza mutua de carácter bi o multilateral.

Más allá de ciertas tensiones que aun permanecen latentes fundamentalmente en el área del Pacífico, se han ido desarrollando diversas iniciativas que tienden a integrar física, comercial, energética y productivamente a la región. Ello permite avizorar la tendencia a la creciente configuración de intereses comunes en la sub-región, llámese ello MERCOSUR o Comunidad Sudamericana de Naciones.

Por otra parte, las condiciones generadas por la globalización en el mundo han potenciado la incidencia de las denominadas *nuevas amenazas*. Así, desde EEUU se han lanzado diversas iniciativas dirigidas a introducir cambios en definiciones tradicionales de las FFAA latinoamericanas. Algunas de ellas han sido: modificar su carácter para convertir las en Guardias Nacionales y/o inducir las a asumir misiones generalmente definidas como policiales.

Sin embargo, ello se produce mientras se consolida una nueva realidad estratégica en el mundo caracterizada por la incertidumbre que plantea, para los estados de mediano y pequeño porte, el menoscabo del derecho internacional y el auge de las intervenciones militares uni o multilaterales.

Así, en este panel se intentó conocer la opinión de Oficiales Superiores militares, desde la óptica de sus respectivas FFAA, respecto a esta compleja realidad de América del Sur y a la forma en que ellos perciben el papel de sus instituciones en la defensa nacional.

J.G.

PRESENTACIÓN DE LOS PANELISTAS

Augusto Heleno (Brasil)

General de División, Ejército de Brasil. Declarado Aspirante a Oficial de Caballería en 1969. Promovido a General de Brigada en 1999 y a General de División en 2003. Jefe del Gabinete del Comandante del Ejército de Brasil. Ha realizado múltiples cursos en especialidades militares y ejercido puestos de instrucción y comando en varias unidades militares. Trabajó como Adjunto de la Casa Militar de Presidencia de la República Federativa de Brasil (1990–1994). Comandó la Fuerza de Paz en la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití - MINUSTAH. Actualmente se desempeña como Jefe del Gabinete del Comandante del Ejército.

Antonio Martínez Roa (Chile)

General de División, Ejército de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención «Política de Defensa» y mención «Planificación y Gestión Estratégica». Completó el Curso de Aplicación Básico para Oficiales en 1971, y el Curso Regular de Estado Mayor en 1973. «Profesor Militar de Academia» en varias asignaturas. Entre otros destinos militares ha sido Comandante en Jefe de la VII División de Ejército (2001), Director de Operaciones del Ejército (2003) y se desempeña actualmente como Comandante de Institutos y Doctrina del Ejército de Chile.

Jorge Alberto Chevalier (Argentina)

Brigadier General, Fuerza Aérea Argentina. Egresado de la Escuela de Aviación Militar en 1967, del Curso Superior de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra Aérea de su país en 1982, y del Curso de Estado Mayor de la Fuerza Aérea de Brasil, en 1983. Entre otros destinos militares, ha sido Secretario General del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea (1999) y Comandante de Operaciones Aéreas (2002). Desde 2003 ejerce el cargo de Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Argentina.

Carlos Mata Figueroa (Venezuela)

General de División – Ejército de Venezuela. Licenciado en Ciencias y Artes Militares. Especialidad en Derecho Internacional Humanitario en la Universidad Santa María, Caracas. Magister en Seguridad y Defensa en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN) Venezuela. Ha realizado múltiples cursos en especialidades militares en su país y el exterior. Entre otros destinos militares, ha sido Comandante de Pelotón, Batería y Grupo de Artillería, Director de Relaciones Públicas del Ejército, y Jefe de la Casa Militar del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Actualmente se desempeña como Director de la Academia Militar de Venezuela.

Las misiones del ejército de Brasil*

General Augusto Heleno

Es un honor muy grande para mí estar aquí. Tuve el privilegio de comandar, dentro de los 13 contingentes que formaban parte de la Minustah en Haití, el contingente de Uruguay, lo que me dio muchas alegrías. Fue uno de los contingentes que vivieron los dos aspectos distintos de esta misión: el mantenimiento de la paz (Capítulo VI), y vivió algunas veces, porque cuando yo necesitaba de refuerzos en Puerto Príncipe, o mismo cuando se produjo el desastre de la inundación de Gonaives, yo empleé el contingente Uruguayo. Fueron situaciones correspondientes al Capítulo VII. Salieron muy bien de eso, con un comportamiento ejemplar.

Es un nuevo privilegio estar aquí para hablar no de Haití, sino de una visión muy personal de la defensa nacional en Brasil, a partir de una visión del Ejército de Brasil, y espero que pueda traer algunas ideas para este seminario que es para mí muy importante, sobre todo porque empezamos una discusión bastante productiva sobre defensa.

Estoy mirando a los presentes en este auditorio y hay mucha gente que no es militar. Eso es muy importante, porque la defensa no es un problema de los militares, sino un problema nacional. Y nosotros, militares, creo que casi la totalidad, deseamos mucho compartir ese problema con los civiles.

Entonces, nuestro objetivo es presentar una visión del ejército brasileño sobre la defensa nacional. En nuestro temario, como ya comenté, es muy importante tratar la defensa como un asunto nacional.

Voy a hacer una introducción muy sencilla, con

algunos datos sobre Brasil, para que tengan una visión de los problemas grandes que tenemos por la situación geopolítica del país.

Tenemos más de 8.000.000 de kilómetros cuadrados, fronteras bastante extensas, sólo dos países de América no son fronterizos con Brasil; son 15.700 kilómetros de fronteras terrestres. Las regiones naturales de Brasil son bastante diferentes, partimos de la selva amazónica, con grandes ríos, con operaciones en las cuales necesitamos mucho más embarcaciones que vehículos terrestres; el nordeste con una vegetación completamente distinta; el centro oeste con el pantanal, el sertão; el sureste con montañas, grandes ciudades; el sur con la pampa, que ustedes conocen muy bien. Tenemos una población de 186.000.000 de habitantes.

El Ejército brasileño tiene su marca registrada: “Un brazo fuerte y mano amiga”, que es bastante expresivo en cuanto a su simbología. No se tiene que explicar mucho. Se comprende que además de tener la fuerza, la intención es estar junto a la población en todas las situaciones de crisis.

Los valores básicos que preservan el ejército son: disciplina y jerarquía, los valores éticos y morales, historia y tradiciones. Eso no es solo de Brasil: creo que todos los ejércitos del mundo preservan esos valores.

La concepción estratégica del Ejército, está pautada por la diversidad geográfica y características regionales, con concepciones de empleo, preparación y proceso logístico que tiene que adaptarse a cada área operacional. Hay también una indefinición de amenaza, que también es un problema mundial. No hay una caracterización de amenaza, de donde vie-

* Lo que se publica es la desgrabación de la versión taquigráfica, revisada por el autor, de su intervención en el Seminario.

ne una concepción general de empleo. O sea, si no hay amenaza definida, es importante que la fuerza terrestre tenga capacidad para cumplir cualquier misión. Y con eso vamos a buscar estas características: versatilidad, flexibilidad y movilidad.

Una prioridad evidente es la Amazonia, porque su superficie, de 5.100.000 kilómetros cuadrados, equivale a más de la mitad del territorio de Brasil. Ese es un punto muy importante, que mucha gente no percibe. El agua dulce es hoy una de las riquezas más importantes del mundo. Es la razón que atrae a mucha gente a la Amazonia.

Entre esas características que se presentaron, el Ejército trazó una estrategia básica: la disuasión, la presencia nacional, la proyección de poder y la resistencia. Frente al problema de Amazonia, como estrategia, delante de un enemigo mucho más fuerte la única solución es la resistencia. Esto se basa mucho en la experiencia de Vietnam.

El faro de nuestra misión esta en la Constitución: defender la soberanía y la integridad nacionales, garantizar los poderes constitucionales, garantizar la ley y el orden, cooperar con el desarrollo nacional. En ese aspecto hay varios matices: desde construcción y recuperación de rutas, hasta proyectos como el proyecto Rondón, que es llevar a los estudiantes universitarios a las ciudades más aisladas, donde existen más problemas. El objetivo es que puedan sentir esa realidad y, más tarde, si lo desean, se vayan allí para ayudar a poblar esas áreas, para llevar un poco de conocimiento y preparación a gente que vive aislada dentro de la selva, o inclusive en otras partes donde la civilización aun no llegó en su totalidad.

Un punto muy importante, un trabajo que el Ejército está haciendo desde hace dos años, es la "inclusión digital". Los indígenas están recibiendo aportes de la civilización y están trabajando con una computadora, los militares están intentando llevar adelante esa "inclusión digital". Sin ese conocimiento esa persona no está en condiciones de disputar el mercado de trabajo.

En cuanto a ampliación de puertos, sobre todo en Amazonia, donde las empresas civiles no se sienten atraídas; es difícil que esa actividad sea redituable económicamente; al contrario, pueden perder mucho dinero. Por eso es normal que el Ejército tenga como tarea hacer las construcciones en Amazonia.

Se hacen también obras en Aeropuertos en la Amazonia, el gasoducto dentro de la selva, la vivificación de la frontera, etc.

El proyecto del soldado ciudadano fue iniciativa de este Gobierno, que pidió a las Fuerzas Armadas que pasasen a tener en sus cuarteles la enseñanza profesional.

La cooperación con defensa civil está prevista en la Constitución en los casos de calamidad. Es un programa muy importante en el noreste de Brasil, donde casi todos los años hay una sequía muy fuerte. Como los políticos, si distribuyen agua, solamente van a entregarla a los que votaron por ellos, el Ejército tiene que asumir la tarea para que todos reciban agua. No implica una crítica a los políticos; eso es así. Son idiosincrasias que no hay como cambiar.

Otra línea de acción es la cooperación con el Ministerio de Medio Ambiente y la policía federal. Hay una gran discusión sobre la actuación contra los crímenes transfronterizos y la fiscalización de los crímenes ambientales. Esto es muy difícil porque estamos viviendo el problema hoy. Hubo un cambio de mentalidad en los últimos años, en los que pasamos a tener en cuenta los desastres que ocasionábamos antes, sin que pensáramos en ello; hoy somos conscientes de las consecuencias que cada proyecto muchas veces nos va a traer más tarde. Es un problema muy serio en la Amazonia la preservación de la vegetación.

Brasil tiene 15.700 kilómetros de frontera terrestre. La frontera entre Estados Unidos de América y México es de 2.500 kilómetros. Con todos los recursos que tienen los estadounidenses, el control de ese tra-

mo representa todo un problema, no es fácil controlar una frontera de 15.700 kilómetros.

La Constitución y las leyes marcan las normas directrices de las Fuerzas Armadas e indican que nosotros tenemos que apoyar el combate al narcotráfico. Es un problema muy serio; sabemos que es común a todos los países de América del Sur; los que no son productores, son consumidores. Es un tema que nos preocupa mucho. Tenemos que estudiar mucho cómo será la tarea más adelante, cuál la participación que vamos a tener en este problema tan serio.

La participación en operaciones internacionales de paz. Estas son las misiones que hoy tenemos que cumplir y cómo vemos el futuro. Hay que evaluar permanentemente la coyuntura. Yo no voy hacer comentarios sobre esto porque consumirían dos días más de seminario, pero este es un resumen muy breve de algunas de las preocupaciones derivadas de la coyuntura mundial, de la continental y de la nuestra específica de Brasil.

Tenemos la preocupación permanente de aumentar el conocimiento. Cuando yo era el jefe del Centro de Comunicación Social existía una polémica sobre la preferencia de casi todos los militares brasileños de estar solos —eso se debe mucho a nuestra formación—, con nuestros cuarteles cerrados. Estoy convencido de que tenemos que cambiar mucho nuestra mentalidad, abrir nuestras puertas. No tenemos nada para esconder y tenemos que hacer que nos conozcan para aumentar la credibilidad. La credibilidad de las FFAA según trabajos de investigación hechos por entidades civiles en Brasil es bastante buena, tenemos un 76% de credibilidad. Se puede mejorar, hay un 20% que no tiene confianza en nosotros y un 4% que prefirió no dar su opinión. Podemos trabajar aun con esa gente para que primero nos conozcan a fin de lograr luego la credibilidad. Creo que eso es básico en las Fuerzas Armadas: lograr la credibilidad.

Hay otro problema que yo creo que no es ya coyuntural sino estructural: convivir con un presupuesto

reducido. Para eso necesitamos aumentar la capacidad de gerencia y trabajar mucho en la eficiencia de la formación de personal. Creo que este es uno de los temas sobre los cuales se puede decir que la participación en Haití es invaluable. No hay escuela más eficiente que el terreno, sobre todo en misiones donde no hay municiones que no sean reales. En Haití no hay en los fusiles municiones que solo hacen ruido pero no sale nada por la boca del arma; cada vez que el soldado acciona allí su dispositivo de tiro, algo va a salir por el extremo del fusil. Entonces, la sensación es muy distinta a hacer ejercicio donde hay mucho ruido y nada va a salir por el extremo de las armas. El precio de ese entrenamiento sería muy alto; no hay cómo hacerlo dentro de nuestros países, sino en una situación de combate. Eso fue importantísimo para las tropas que estuvieron en Haití.

Hubo una operación en Río de Janeiro para recuperar diez fusiles que habían sido robados de una unidad militar y los informes que recibimos después de la operación relataron que la participación de las tropas que habían tenido experiencia de combate en Puerto Príncipe fue muy distinta de las que no habían pasado por aquella experiencia.

Es muy importante mantener núcleos de modalidad, porque con un presupuesto bajo tenemos que elegir a una parte de la tropa para invertir en mantener un grado de operatividad compatible. En Brasil elegimos este núcleo de modernidad: los blindados, la enseñanza, la guerra electrónica, el mando y control, las fuerzas especiales y la aviación.

Enfrentar el hiato tecnológico es también un problema muy serio para Brasil, que es un país que no tiene dinero para invertir en la tecnología necesaria, y a las Fuerzas Armadas les resulta casi imposible acompañar la evolución mundial de tecnología. Tenemos, entonces, que establecer prioridades, reducir el hiato tecnológico con investigaciones, con intercambio de gente con países más desarrollados, trabajar mucho en la protección y seguridad. Es un problema muy serio. Cada vez que nos detenemos a pensar, no tenemos certeza de que podamos ser ca-

paces de proteger nuestras fuerzas contra un enemigo más fuerte desde ese punto de vista.

Ahora tenemos casi todo en computadora. Imagínense un ataque tecnológico contra una red de computadoras de un ejército. Es muy sencillo hoy. La tecnología es fantástica. Hoy ya no es posible aquel recurso de improvisación que utilizábamos treinta años atrás. Hoy somos esclavos de la computadora, del equipo portátil, del teléfono celular. Si eso no anda, entramos a desesperarnos. Son equipos muy fáciles de ser controlados por tecnologías más avanzadas.

Hubo una charla de un Embajador conocido en las escuelas militares de Brasil. Cada vez que él da una charla disminuye la moral de los militares. Él presenta todos los problemas de intervención tecnológica y cuando salimos de la sala pensamos que estamos perdidos. Tenemos que tirar todos los computadores y comprar caballos de nuevo.

Debemos aumentar la cooperación con las Fuerzas Armadas del sur, sobre todo intercambio de personal y ejercicios conjuntos. Ya estamos haciendo mucha cosa, pero podemos hacer mucho más.

Recuerdo que en la copa del mundo de 1962 en Chile estaba escrito en todos los estadios: «Todo nos une, nada nos separa» o algo por el estilo, el sentido era ese. En América del Sur no tenemos cómo separarnos. Somos tan parecidos que tenemos que estar cada vez más juntos.

Eso fue algo que yo sentí muchísimo en Haití. El desempeño de las tropas sudamericanas fue fantástico, sobre todo porque nuestros soldados, de todos los países, tienen un sentido humanitario, de tolerancia, casi diplomático, y no hay escuela para enseñar eso. Es propio de la mentalidad que se fue forjando durante mucho tiempo.

Los soldados sudamericanos —cuando hablo de soldados me refiero tanto al soldado como al General— tienen el sentido humano mucho más desa-

rollado que el sentido del guerrero. Se podría decir: “Pero ustedes son guerreros, sería mucho más útil que tuvieran el sentido guerrero más desarrollado que el humano”. Lo que ocurre es que en misiones de paz, sobre todo en el caso de Haití, que está muy cerca de una misión de combate, donde las provocaciones para producir un acto violento, un acto de hostilidad específico eran muy fuertes, si los oficiales, los sargentos y los soldados no hubieran tenido esa preocupación de estar todo el tiempo con el sentido humano presente, hubiera habido mucho más víctimas en la población haitiana. Las provocaciones eran muchas, y el control del soldado sudamericano bajo presión es algo fantástico.

Es muy necesario mantener una fuerza de acción rápida estratégica para proyectar poder, porque si se llega tarde al lugar de los hechos ya no sirve. Entonces, es importante mantener una fuerza estratégica para poder desplazarse rápidamente hacia un punto donde haya problemas.

También hay que prepararse para misiones de paz. Fue un problema que vivimos todo el tiempo en Haití, y no solamente los contingentes americanos, los de otros países también, porque la preparación que se hace es para Capítulo VI, mantenimiento de la paz. O sea, la presencia de las Naciones Unidas con sus cascos azules en vehículos blancos, tendría que ser suficiente para mantener la paz. Hoy en las misiones de paz más recientes que tuvimos no existió eso; los blancos son precisamente los soldados de las Naciones Unidas, con sus vehículos blancos y sus cascos azules. Eso es una paradoja: no se puede entrar en combate con cascos azules y vehículos blancos, ya que estoy llamando a que los disparos se hagan sobre mí. Sin embargo, es así que debemos actuar en misiones de paz. Muchas veces tenía deseos de pedir a los soldados que se sacaran sus cascos azules y se pusieran otro tipo de gorros.

Con cascos azules y vehículos blancos dentro de las favelas de Haití, yo tenía la certeza de que ellos nos estaban mirando mientras que noso-

tros no teníamos idea de dónde estaban. Disparaban desde atrás de paredes, dentro de las casas, y nosotros no teníamos posibilidades de identificar de dónde salía el disparo. El fuego por la punta de las armas como en los tiempos de los «cow boys» y en el Oeste americano ya no existe más. Hoy tenemos que mirar con binoculares pero no conseguimos ver de dónde está saliendo el disparo del otro lado.

Veamos, entonces, una visión política del futuro del Ejército. Compromiso con la Constitución, con la democracia, con los derechos humanos y con la sociedad de Brasil. Tener absoluto sentido profesional. Es un punto a discutir en otro seminario: vale la pena tener ejército de profesionales o seguir con reclutas, con contingentes que son llamados cada año. Es una discusión muy profunda y es muy difícil llegar a conclusiones.

Es muy importante, sin vinculación política alguna, ser reconocido por su profesionalismo por la comunidad internacional –insisto en eso– y capacidad de disuasión, como una fuerza militar capaz de colaborar para la paz. O sea, cuando vamos en una misión de paz, el pueblo que nos recibe tiene que sentir que estamos ahí para llevar la paz y no para matar o para conducir una operación de ocupación. Y en la conciencia de nuestros oficiales, de nuestros soldados, debe quedar claro que ellos están como soldados de la paz y no como una misión de guerra.

Necesitamos FFAA integradas por militares altamente calificados. Tenemos que invertir en la formación humana, que tengan orgullo de servir al ejército y a la patria. Es un problema muy serio, porque sabemos que la profesión militar, para aquellos que tienen necesidad de dinero o para aquellos que quieren un

empleo seguro por veinticinco o treinta años, es muy buena. Recibimos en nuestras Fuerzas Armadas a gente que no tiene la vocación militar propiamente dicha. Mucha gente dice: «¡Ah!, la profesión militar es una profesión de sacrificio»; sí, lo es, pero también hay ventajas, y una de las grandes ventajas es no estar desempleado al día siguiente.

Entonces, yo que fui Comandante de una escuela militar de jóvenes, preparatoria de cadetes, sentía que muchos estaban ahí y se adaptaban a la vida militar, les gustaba el día a día, pero no eran vocacionales. Descubrieron que era un empleo bueno y que, si se adaptaban bien, si cumplían los reglamentos, si no se confundían mucho, llegaban a Coronel. Es un buen empleo. Es un problema para nosotros, ya que es una profesión que de un momento a otro les va a exigir mucho. Ahí va a entrar el aspecto vocacional: ¿tengo o no vocación para esto? ¿Estoy acá como un empleo o creo en lo que estoy haciendo?

Como conclusión, creo que el Ejército de Brasil es importante para la integridad, la cohesión, la soberanía nacional. Nuestra estructura actual, pobre, muy deficitaria desde el punto de vista del presupuesto, atiende sin embargo a las exigencias estratégicas y a las exigencias de empleo. Gracias a Dios, estamos en un Continente donde no hay amenazas, donde vivimos en paz con todos los vecinos. Debemos aumentar algo la presencia en Amazonia, por una cuestión de seguridad, inclusive de supervivencia del país, porque la Amazonia tiene mucho que ofrecer, se puede sacar mucho de ella sin perjudicar el medio ambiente y su riqueza natural. Eso es lo más importante. La fuerza terrestre no va a aumentar sus efectivos en cantidad, pero hay que buscar cada día más el aumento cualitativo de dicha fuerza.

La defensa nacional en América del Sur: una visión desde la profesión militar

Antonio Martínez Roa

I. SALUDO INICIAL

Mis primeras palabras son para expresarles mi más afectuoso saludo y agradecimiento por esta invitación, que me honra en lo personal, a mi país y al Ejército de Chile.

Estimo que el debate nacional organizado por las autoridades de la hermana República Oriental del Uruguay es de la mayor importancia y constituye una oportunidad que valoramos en toda su dimensión, por cuanto nos permite compartir una instancia de acercamiento de carácter profesional en la cual será posible intercambiar ideas sobre aspectos de la defensa y la función militar en la región.

Asimismo, resulta invaluable como punto de encuentro a la hora de acrecentar las relaciones entre Instituciones, autoridades y expertos, en una interacción que sin duda generará espacios de mayor conocimiento y beneficio mutuo.

II. INTRODUCCIÓN: LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS

No se podría entregar una visión cabal de la defensa nacional en América del Sur sin mencionar, aunque sea en forma breve, que en las relaciones de poder entre los actores internacionales el impacto de la globalización, la prevalencia de los intereses nacionales y la existencia de conflictos latentes han provocado el resurgimiento de otros tipos de enfrentamiento, los que golpean con singular persistencia a las naciones y afectan con inusitada violencia a la seguridad de las personas.

En este sentido, la interdependencia, uno de los elementos distintivos de esta nueva era, constituye uno de los modelos que pueden explicar en mejor forma las relaciones que se desarrollan entre los Estados, y también de éstos con los diferentes actores del acontecer mundial.

Una visión genérica sobre el estado actual del mundo, nos señala que la globalización y la interdependencia no son otra cosa que el reflejo genuino de una inquietante realidad que nos afecta a todos por igual, con efectos múltiples y complejos en los gobiernos nacionales y sus ciudadanos, en las corporaciones multinacionales y en otros actores no estatales.

Cabe señalar que la globalización no siempre es bienvenida, muy por el contrario, es resistida y rechazada por un porcentaje no menor de la población mundial, que la identifica como la causante de grandes trastornos económicos y visualiza en ella una amenaza a sus creencias religiosas, a sus valores éticos y a su sistema de vida en general.

Lo concreto es que, si bien nuestro continente presenta un bajo nivel de conflictividad en la relación interestatal, la realidad mundial contemporánea nos señala que el mundo está en permanente cambio y que la incertidumbre constituye una de sus variables más tangibles. Asimismo, resulta innegable la existencia de un sistema unipolar, en el cual EE.UU. ejerce su liderazgo en los ámbitos político, económico, diplomático, tecnológico y militar, prácticamente sin contrapesos.

En la denominada «lógica de la globalización», que conlleva grandes avances pero también profundas incertidumbres como mencioné, los efectos de estos

cambios se pueden evidenciar también en el ámbito de la seguridad y de la defensa. En la situación actual comprobamos la disminución de las amenazas tradicionales y el surgimiento, cada vez con más fuerza, de otra forma de enfrentamiento y riesgos, indicando la existencia de una transición desde el predominio de la guerra al de la seguridad y la cooperación.

Esa realidad impone a los distintos Estados —y por ende a sus Fuerzas Armadas— aunar sus capacidades en beneficio de la paz y seguridad mundial, regional y vecinal, instancia en la cual la cooperación desempeña un rol fundamental para actuar unidos frente a las nuevas amenazas que afectan a las diferentes sociedades.

En suma, debemos convivir con la presencia de riesgos, amenazas tradicionales y aquéllas denominadas emergentes o no convencionales; nuevas demandas al Estado y, en general, a todas las organizaciones e instituciones que lo conforman, junto con la necesidad de satisfacer las crecientes expectativas de nuestros conciudadanos.

III. LA PROFESIÓN MILITAR EN CHILE. FACTORES QUE ENCUADRAN EL TEMA

A. CONCEPTO DE PROFESIÓN

Según la Real Academia de la Lengua Española¹, una profesión es un «empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente».

Pero, incursionando en una mayor profundidad, encontramos que Samuel Huntington, en «El soldado y el Estado»², entrega las características distin-

tivas de una profesión, como tipo especial de vocación, cuales son su maestría, la responsabilidad y el corporativismo.

En forma muy breve, podemos señalar que la maestría, se logra sólo por medio de una prolongada educación y experiencia. El profesional es un experto con un conocimiento y una habilidad especializada en un campo significativo del esfuerzo humano. Es la base de los patrones objetivos de competencia para separar a los profesionales de quienes no lo son, como asimismo para medir la competencia relativa de los miembros de la profesión.

Respecto a la responsabilidad, existe coincidencia en que el profesional es un experto que ejerce la práctica, trabaja en un contexto social y desempeña un servicio que es esencial para el funcionamiento de la sociedad. El cliente de todas las profesiones es la sociedad, individual o colectivamente.

Finalmente, en relación al corporativismo, hay que considerar que los miembros de una profesión comparten un sentido de unidad orgánica y de conciencia de sí mismos como grupo distinto de los legos. Este sentido colectivo tiene sus orígenes en la prolongada disciplina y entrenamiento necesarios para la idoneidad profesional y establece y hace cumplir los patrones de responsabilidad profesional.

En cualquier caso, existe consenso en que una profesión es «la aplicación ordenada de gran parte de las actividades del hombre a un género de trabajo voluntariamente escogido, dentro de un variado conjunto de exigencias de la comunidad (...) Entendemos como profesional a aquel que abraza una profesión y que debe en justicia poseer los conocimientos correspondientes. De ahí que sea un imperativo ético para un profesional prepararse y conocer lo que debe realizar. La ética le exige la ciencia y la habilidad profesional»³.

1 Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Mayo de 1983

2 Huntington, Samuel. El Soldado y el Estado, Belknap Press of Harvard University Press, 1957

3 Santelices, Gonzalo. «La Profesión Militar, algo más que prepararse para la guerra». Ejército de Chile, Biblioteca del Oficial Instituto Geográfico Militar, Santiago, Chile.

En ese sentido, una profesión presenta las siguientes características generales:

- Es un trabajo organizado en beneficio propio y de la colectividad
- Tiene un objetivo individual y una función social
- Sirve al individuo, proporcionándole los medios necesarios para su subsistencia, desarrollo y perfeccionamiento
- Beneficia a la comunidad
- Es un servicio a los demás y un aporte al bienestar de la comunidad

Supone el empleo de la capacidad individual, de las facultades y aptitudes propias, naturales o adquiridas, en un trabajo específico y especializado, escogido voluntariamente y dirigido en provecho propio y en beneficio del bien común.

B. LA PROFESIÓN DE LAS ARMAS

Una vez más parece oportuno referirse al trabajo de Huntington, por cuanto demuestra inequívocamente que los hombres de armas somos profesionales, no solamente porque recibimos un sueldo por un trabajo o pertenecemos a la estructura administrativa del Estado, sino porque el ejercicio de nuestra labor supone una vocación especial, que contiene las ya mencionadas características distintivas de una profesión: maestría, responsabilidad y corporativismo.

Agrega que el ejercicio de la profesión militar supone la formación de la llamada mentalidad militar, a la cual define como la «integración de los valores, actitudes y perspectivas inherentes al ejercicio de la profesión y que se deducen de la naturaleza de la función militar, por cuanto la gente que actúa de la misma forma a lo largo de un prolongado periodo tiende a desarrollar hábitos distintivos y persistentes de pensamiento. Su excepcional relación con el

mundo les da una perspectiva única y los lleva a racionalizar su comportamiento y su papel»⁴.

Avanzando más aún en este tema, propone llegar a la sustancia de esta mentalidad, definiéndola como una ética profesional, que no es otra que la ética militar, entendida como el patrón constante por el cual es posible juzgar el profesionalismo de toda organización militar, en cualquier momento y lugar.

Morris Janowitz, por su parte, desarrolló la visión de lo militar como una profesión específica, para lo cual se refiere al carácter dinámico que ésta posee, en contraste con el carácter estático que le adjudicaba Huntington. Janowitz, en forma muy acertada, define la peculiaridad de la profesión militar en pocas palabras, al señalar que «el militar profesional es un ente original, pues es un experto en la práctica de la guerra y en el uso organizado de la violencia»⁵.

Otro autor, Ricardo Pardo Zancada⁶ señala que la profesión militar reúne las condiciones antes vistas, comenzando por la vocación, como una llamada interior que nos reclama el ejercicio de esta actividad incluso hasta el ofrecimiento de la propia vida. Este ofrecimiento supone el primero y más importante de los deberes comprendidos en la forma de vida militar, al que podría añadirse el deber de obediencia en lo que se refiere a aspectos del servicio.

Continúa señalando que existe un «modo de ser militar», por cuanto las especiales características de las instituciones armadas de un país no cesan de modelar la personalidad de sus integrantes. Las FFAA son un conjunto orgánico que presentan cuatro características principales: jerarquización, disciplina, responsabilidad social y organización. Asimismo, Pardo Zancada manifiesta que es

4 Op. cit., Huntington, p. 59

5 Janowitz, Morris. «El Soldado Profesional», Ed Ministerio de Defensa, Madrid, España, 1990, p. 91

6 Pardo Zancada, Ricardo. «Las Fuerzas Armadas y su derecho a la información», Imprenta Aguirre, Madrid, España, 1987, p. 276 - 292

en el ejercicio de la profesión militar donde el Oficial adquirirá el hábito de mando y la costumbre de decidir con prudencia y responsabilidad.

Dichos atributos, prudencia y responsabilidad, son especialmente necesarios en las FF.AA., por cuanto no cabe duda que la función militar se relaciona íntimamente con el ejercicio de la guerra (actual o posible), en cuanto su función está determinada por la defensa del Estado. La disposición de las FF.AA. hacia la guerra, o la defensa del Estado como se dijo, genera una acción pública orientada a determinar una política de defensa, la cual representa el marco de referencia con que deben orientarse tanto la planificación estratégica como los esfuerzos nacionales dispuestos para tal efecto.

De esta manera, la función militar requiere de dedicaciones especiales que llegan, como he señalado anteriormente, incluso a la disposición de entregar la vida en caso de ser necesario en aras de objetivos colectivos, por lo que independiente de las formas organizacionales, doctrinarias y las conductas sociales específicas, la función militar particularmente se caracteriza por un estilo muy singular, donde la vida y la muerte forman parte esencial y dan la base a la función social que cumplen las fuerzas militares en la estructura de un Estado - Nación.

Por otra parte, la especificidad de la función militar se explica a pesar de la ausencia de conflictos armados que incidan en la estabilidad del Estado debido a que el entorno internacional y vecinal que se circunscribe en relación a la dinámica propia de un Estado, mantiene niveles constantes de posibles amenazas tradicionales, no convencionales y emergentes, las cuales requieren redefiniciones específicas, en cuanto a la organización de las fuerzas, a fin de obtener respuestas adecuadas, modernas y flexibles.

C. LA PROFESIÓN MILITAR: EL CASO CHILENO

En el caso nacional, históricamente, y desde sus orígenes, nuestro país ha contado con la necesaria fuerza

militar, incluso desde antes de su independencia como república soberana. Esta estructura ha ido evolucionado de acuerdo a las necesidades y realidades propias de nuestro entorno estratégico.

Lo que interesa destacar en esta ocasión, es que ha sido la sociedad chilena la que ha generado las condiciones para que la función militar exista para beneficio de todos sus integrantes, y si bien el monopolio del uso de las armas está confiado al Estado o a la sociedad políticamente organizada, la fuerza militar posee, en la práctica, el ejercicio de dicho monopolio.

Así, el Ejército de Chile, como parte integrante de las Instituciones Armadas, actúa institucionalmente como órgano del Estado, y la expresión de su voluntad y acciones no corresponden a las personas, sino que a la sociedad a la cual pertenece, a la que debe su razón de ser y representa en el cumplimiento de sus tareas genéricas y específicas. Vale decir, el Ejército guía su actuar por su misión constitucional y por preceptos y normas permanentes, basado en las tradiciones de nuestra cultura e idiosincrasia nacional que, al mismo tiempo, inspiran los procedimientos que seguimos para adaptamos de la mejor manera posible a las exigencias y cambios que impone el mundo de hoy.

De acuerdo con lo anterior, la función de la defensa en Chile tiene como propósito «proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional»⁷

Lo señalado precedentemente nos plantea el desafío de entender, en un amplio sentido, la contribución que realiza el Ejército de Chile al logro de los intereses superiores del país, sea en el ámbito internacional o interno.

Nuestra institución ha reconocido esta realidad y en consecuencia, se encuentra en pleno proceso de

⁷ Libro de la Defensa Nacional de Chile, p. 23

modernización institucional que nos proyectará como una estructura militar acorde a estos nuevos requerimientos y escenarios. Con esta finalidad ha definido una visión estratégica que le permite concebirse en el tiempo, adecuando aquellos conceptos que son necesarios rectificarlos a la nueva realidad internacional.

Por otra parte, como es de toda lógica, el Ejército posee también un sustento jurídico del cual se derivan sus misiones, las que, al igual que las demás instituciones de la defensa nacional, enmarcan su accionar en los preceptos contenidos en la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y en la Política de Defensa Nacional.

Estos preceptos señalan que las FFAA. existen para la defensa de la patria siendo, en su calidad de cuerpos armados; esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Del mismo modo, el Ejército cuenta con un esquema conceptual que clarifica nuestro actuar, en el que, respetando los legítimos niveles de libertad personal, exige de todos sus integrantes una unidad de conducta coherente y consecuente con aquello que valoramos como esencial y permanente.

Es aquí donde la doctrina ética militar adquiere toda su importancia como concepción orientadora de nuestros actos. En efecto, nuestros fundamentos ético-doctrinarios se orientan a apreciar al Ejército de Chile como una institución que sirve a todos sus ciudadanos, sin excepciones y enmarcado en un conjunto de valores morales y espirituales que constituyen la base de su identidad. Su doctrina orienta el pensamiento y la acción de sus integrantes, la que se basa en el ordenamiento institucional ya expresado y en las tradiciones que emanan de su legado histórico.

De esta forma, la profesión militar en Chile se entiende como una profesión de servicio por esencia. Su composición mixta permite el desarrollo vocacional de sus integrantes y el pleno servicio a la patria, en cuyo contexto el desarrollo de la función militar vincula a cada soldado con la conservación de la comunidad nacional, con su desarrollo y su cohesión. Inspiración que ha sido nuestro referente desde que el Ejército se organizó definitivamente junto con la República.

Finalmente, el Reglamento de Disciplina de las FFAA. de Chile señala en su artículo 10 que «El ejercicio de la profesión militar deriva de la necesidad que tiene el país de salvaguardar su vida institucional de toda amenaza interior o exterior y reside, principalmente, en los sentimientos del honor y del deber de todos los que la profesan, sentimientos que, desarrollados en forma consciente, deben impulsar a todo militar, de cualquier grado y jerarquía, hacia el estricto cumplimiento de todas sus obligaciones».

IV. LA DEFENSA NACIONAL MILITAR CHILENA

A. SEGURIDAD Y DEFENSA

En este punto, se estima de interés precisar dos aspectos que deben ser entendidos en su real significado, ya que derivado de la profusión de su uso -no siempre correcto- en algunas ocasiones son mal interpretados.

Es el caso de las expresiones seguridad y defensa, que normalmente se consideran sinónimos y se emplean en idéntico sentido. Aparentemente la diferencia entre ambos términos no tiene mayor importancia, pero si se examinan con un cierto grado de detalle se verá que el primero hace referencia a la condición de estar libre de todo daño, peligro o riesgo; mientras que el segundo implica la protección frente a una amenaza determinada.

Es decir, seguridad tiene un alcance más genérico, pudiendo referirse incluso a la certeza que hace que una cosa no falte; mientras que defensa supone la presencia de una intención hostil, sugiere conservar algo contra un dictamen ajeno.

Si bien la seguridad es uno de los conceptos más complejos de nuestro tiempo, al ser altamente abstracta, ya en la época de Platón existía la inquietud por definirla, y este pensador nos señalaba, con acertada claridad, el imperativo que consultaba la organización de los seres humanos para la vida en sociedad con miras a su desarrollo y prosperidad, identificando algunas áreas o actividades fundamentales entre las cuales podemos nombrar aquellas para su sustento, la educación, la justicia, el comercio y la necesidad de contar con un ejército permanente.

Vale decir, la necesidad de seguridad ha sido por siempre una preocupación fundamental de todas las sociedades, y una aproximación a su correcto entendimiento la ubica ligada a necesidades primarias de protección, resguardo y subsistencia. Por ello, hay que entender a la seguridad a partir de su función primordial, toda vez que, en sí misma, como concepto y como valor la seguridad es ambigua.

Señalemos además, que el desarrollo de la seguridad y su corolario, la defensa, debe ser armónico y coherente con el desarrollo global del Estado, vale decir, deben ser concebidas como parte de un conjunto coordinado de voluntad política y recursos económicos disponibles, armonizándose en un todo integral y eficiente.

La seguridad y la defensa son, pues, funciones del Estado, pues esta institución es la concentradora del poder nacional, toda vez que ambos conceptos, diferentes pero estrechamente ligados, se refieren a la garantía de existencia del Estado mismo, con sus individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura.

B. TIPOS DE DEFENSA Y SUS DIFERENTES ENFOQUES

Históricamente, como ya hemos señalado, se le ha exigido al Estado que cumpla un servicio de primera prioridad, cual es la defensa de la población y sus intereses. Aventurando una definición, básica, podemos entender a la defensa nacional como aquella función primaria del Estado, que consiste en la preparación y empleo de su potencial nacional, en especial sus capacidades militares, para materializar en forma permanente la seguridad externa del país.

En ese cometido, está normalmente aceptado que la defensa nacional de un país se articula a través de funciones de defensa particularizadas, que se resumen en acciones diplomáticas (responsabilidad del C.A. Externo), acciones civiles, acción ciudadana o defensa pasiva; defensa económica y, finalmente, defensa militar.

De igual forma, la función defensa, puede ser entendida, en una aproximación teórica⁸, como un conjunto normativo. En este caso, se hace referencia a las políticas, leyes, planes y reglamentos que apuntan a hacer coherente y armónico el accionar de la defensa. Vale decir, explica la manera en que se materializa la defensa. En segundo término, se puede entender a la defensa como un desafío económico. Tal enfoque intenta resolver la relación entre necesidades que son múltiples y los recursos que son siempre escasos. Se trata en esta aproximación, de explicar cuánto invertir.

También es posible entender la defensa como una función. Ello se refiere al conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar un determinado bien. En otras palabras, pretende explicar el quehacer de la defensa. Finalmente, la defensa también puede ser estudiada en cuanto organización, entendida como la estructura de medios materiales y humanos que materializan la defensa. Explica el cómo se conforma el sistema de defensa.

⁸ Libro de la Defensa Nacional de Chile, p. 75

Antiguamente, los Ejércitos sólo se estructuraban formalmente en caso de guerra y circunstancialmente, basados más que nada en las exigencias impuestas por un factor que amenazaba la existencia de una sociedad determinada. Pero ello ha cambiado sustancialmente con los siglos, y una de las grandes tareas para los estadistas ha sido, y continúa siendo, definir el instrumento de defensa conforme a las exigencias, riesgos, imperativos y condicionantes existentes en un momento dado.

Por la misma circunstancia anterior, y como una característica de los tiempos que vivimos, la función defensa está expuesta a la crítica de la opinión pública, al igual que el resto de los órganos que conforman la administración del Estado. Existe una importante cantidad de profesionales, especialistas en materias de defensa y tecnología militar, académicos civiles y militares que han conformado una comunidad de defensa crítica y opinante.

No es posible, entonces, mantener la gestión en defensa al margen de la opinión pública, ni siquiera apelando al secreto militar, siendo éste uno de los impactos concretos y efectivos de la nueva realidad que vivimos.

C. LAS AMENAZAS Y MODALIDADES DE EMPLEO DE LOS MEDIOS MILITARES

Tal como se ha mencionado, el inicio del presente siglo ha estado fuertemente marcado por la incertidumbre y el desarrollo de ciertas condiciones de inseguridad que hacen el escenario internacional cada vez más complejo.

Al respecto, existen diferentes criterios para aproximarse al tema de las amenazas, pero en general se acepta su división en tradicionales y emergentes. La primera clasificación engloba a todas aquellas amenazas que tiene el carácter de habitual o sobre la cual existen precedentes. Al respecto, y en relación con los países de nuestro continente, podemos afirmar que este tipo de amenaza se vincula a situaciones de seguridad que han aquejado las rela-

ciones entre ellos desde el siglo XIX. Caracterizadas como de origen estatal, corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía. La existencia de situaciones de este orden, susceptibles de constituirse en amenazas, no está descartada en el mundo contemporáneo ni en la región. Es decir, la presente situación internacional y la emergencia de amenazas consideradas nuevas no cancelan la vigencia de las amenazas tradicionales (...) Pueden tener un origen interno o externo»⁹.

No cabe duda que las amenazas externas se vinculan particularmente a lo geográfico territorial, siendo allí donde se expresan las controversias entre dos países, generalmente vecinos, y la desconfianza que finalmente llevará a la agresión militar de uno contra el otro.

En Chile hemos entendido que los logros económicos, la estabilidad política y el camino al desarrollo que hemos tomado, deben precaverse también de este tipo de amenazas, y que su neutralización pasa por el empleo de todos los instrumentos de poder de un Estado, enmarcados en la legalidad y el derecho internacional.

En ello, la disuasión ocupa un papel relevante, y su premisa básica es que debe ser un efecto creíble. Para lograrlo, es necesario mantener un alto nivel de entrenamiento de las fuerzas; un adecuado material; una permanente interoperatividad con las demás ramas de las FF.AA.; y una alta moral en sus cuadros.

En esta nueva realidad, otro factor relevante para los cometidos de la seguridad y defensa son las denominadas nuevas amenazas o amenazas emergentes, las cuales no se encuentran claramente definidas. A fin de cooperar al debate podemos afirmar que por «nuevo se entiende algo que se ve u oye por primera vez, en tanto que *emergente* se asocia a algo que nace, sale o tiene principio de otra

⁹ Libro de la Defensa Nacional de Chile, parte II

cosa. En tal sentido, aparece como mejor empleada esta última expresión, por sobre la primera, ya que como se ha señalado anteriormente estas amenazas no son completamente desconocidas para la humanidad, sino más bien se derivan de las existentes presentando una naturaleza distinta»¹⁰.

En ese entendimiento, la mayoría de las opiniones y publicaciones que se han revisado coinciden en señalar a las siguientes amenazas emergentes:

- Terrorismo internacional
- Crimen y delincuencia organizada transnacional
- Nacionalismos emergentes
- Proliferación de armas portátiles y de destrucción masiva Estados «fallidos»
- Narcotráfico internacional
- Migraciones masivas
- Fundamentalismos religiosos y extremismos en general
- El deterioro y degradación del medioambiente y de los eco sistemas

En cualquier caso, nuestro subcontinente, así como no enfrenta amenazas externas, tampoco enfrenta a todas las amenazas emergentes recién reseñadas, sino que solamente algunas de ellas. Por lo mismo, la forma de oponerse a ellas no puede ser igual en u otro caso, sino que se deben efectuar las evaluaciones que en cada caso correspondan.

La mayoría de los países las enfrenta con medios policiales, y en situaciones de excepción, según lo

establezca la Constitución Política y la legislación interna de cada uno, con medios militares. En esta última situación se podrían encontrar países que combaten a un narcotráfico de enormes proporciones y que han entregado misiones a sus Fuerzas Armadas para que participen directamente en ello. En consecuencia, el tema debe involucrar un análisis de la fuerza, el escenario y de los objetivos que se ven afectados. Si estos últimos tienen repercusiones estratégicas para el Estado, entonces habrá que considerar que las Fuerzas Armadas pueden y deben ser empleadas, además de los medios policiales. Sin embargo, se debe tener presente que cada situación es distinta y debe ser evaluada convenientemente a fin de no desnaturalizar las funciones propias de los órganos armados del Estado e invadir el campo de acción netamente policial.

Como se aprecia, ante un escenario tan diverso y con nuevas dimensiones, uno de los principales desafíos que el Estado de Chile, ha debido enfrentar es el de identificar las amenazas que afectan su seguridad, las que, de acuerdo a su clasificación de convencionales y emergentes, pueden ser de variado tipo y de diferentes intensidades y alcances.

Las consideraciones antes detalladas han hecho necesario adaptar el Ejército a las actuales demandas y criterios, por cuanto las tradicionales estructuras del período de la guerra fría ya no son adecuadas a los nuevos escenarios. No se puede desconocer que, en el caso del Ejército de Chile, dicha estructura constituyó un elemento de soberanía y cohesión nacional, pero con el transcurso del tiempo derivó en una gran cantidad de unidades, dispersas a lo largo de todo el territorio, de carácter unifuncional, normalmente incompletas y dependientes de la movilización.

Por ello, nuestro proceso de modernización institucional ha tenido como propósito fundamental producir una profunda transformación, a través del diseño de una estructura de fuerzas que permita enfrentar eficientemente los desafíos y amenazas ya reseñados.

10 Harvey P., Hugo. «Amenazas emergentes. Elementos para un análisis crítico», Revista Escenarios Actuales, del Centro de Estudios e Investigaciones Militares, CESIM, Santiago, Chile, Septiembre de 2004

A partir de dicha realidad, hemos definido una visión estratégica, que proporciona una dirección general de acción a los procesos de planificación y desarrollo del Ejército de Chile para su consecución en el largo plazo. Dicha visión está definida por cuatro ejes de acción que son la disuasión, el desarrollo nacional, la cooperación internacional y la colaboración a la unidad y cohesión social, los cuales constituyen en sí los ámbitos en los cuales centramos nuestros esfuerzos y a partir de los cuales concebimos el empleo de nuestros medios.

En dicho entendimiento, abordamos con especial interés lo referido a la cooperación internacional, en un proceso de integración cuyo origen puede señalarse «en el cambio del escenario político-estratégico en el subcontinente, en una reformulación de la política exterior y en la formulación de una política de defensa explícita y transparente en función de la política exterior. Una de las particularidades más distintivas de la evolución de la política de defensa de Chile, ha sido la de abandonar la exclusividad de la disuasión como conceptualización estratégica, para asignarle ahora importancia a la cooperación internacional, fundamentalmente en el plano vecinal, a fin de colaborar a un clima de distensión y confianza que permita acceder a relaciones menos condicionadas por la agenda histórica y más centradas en el futuro que se desea a partir de allí»¹¹.

D. VISIÓN DE LO CONJUNTO: UNA SOLUCIÓN INTEGRADA

En la búsqueda de soluciones estratégicas acordes a nuestra realidad y a la disponibilidad de medios, y tomando en cuenta la experiencia de países que se han visto envueltos recientemente en conflictos, en Chile ha quedado de manifiesto la necesidad de

desarrollar dos conceptos de primera importancia. El primero de ellos se ubica en el nivel de la institución Ejército, y ha sido definido como la Interoperatividad. Es este un recurso válido para el empleo conjunto con las demás instituciones de las Fuerzas Armadas, actuar con los medios institucionales ante situaciones de emergencia, catástrofes naturales y sus aportes al desarrollo nacional. Del mismo modo, aplicada con otros países, permite conformar integradamente unidades para participar en misiones de paz, lo que permite a su vez operar eficientemente en un contexto de multifuncionalidad.

El otro aspecto se refiere a la necesidad de ejercer una acción conjunta, de manera de integrar las capacidades de las instituciones armadas para lograr resultados que sean, a la vez, eficaces en cuanto al efecto y oportunidad, y eficientes en cuanto al empleo de los recursos.

Aunque este enfoque ha adquirido especial impulso desde el fin de la Guerra Fría, ya desde 1951 viene dándose en Chile un aumento sostenido de la capacidad de entrenamiento y operación conjunta de fuerzas, lo que se ha materializado en una serie de actividades conjuntas de las Fuerzas Armadas. Tal como se lee en una publicación especializada en la materia «en Chile es marcada la tendencia a la planificación y actuación conjunta, situación que se viene manejando fuertemente en todas las áreas de la defensa. Hoy sus FFAA son interoperativas, de accionar coordinado, realizan ejercicios y maniobras conjuntas que generan un alto grado de integración, eficiencia y coordinación, para efectuar las misiones que le impone la Política de Defensa Nacional»¹².

En el plano de la preparación conjunta de las fuerzas, destacan principalmente las siguientes actividades:

- Período Conjunto de las Academias de Guerra de las tres FFAA.

11 Izurieta Ferrer., Oscar. Ponencia presentada en el Seminario «Diplomacia preventiva y cooperación - pasos para una relación bilateral fructífera», organizado en conjunto por la Fundación Adenauer en Chile y la Pontificia Universidad Católica, Santiago, Chile, Marzo de 2005

12 Ciranno M., Antonio. «Estado actual de la defensa en Chile», TECMIL, N° 4/2005, p. 36

- Realización en el Ejército de los Cursos de Paracaidistas, en sus modalidades Salto Libre y Paracaidista Militar.
- Realización en el Ejército de los Cursos de Inteligencia para Oficiales
- Realización en la Armada de los Cursos de Criptología para el Cuadro Permanente. Realización en la Fuerza Aérea de los Cursos de Piloto de Ala Fija.
- Ejercicio Conjunto «Arpón», en nuestra región norte (24 al 27.ABR.2005)
- Seminario de Planificación «Atenea» (02 a15.AGO.2005)
- Ejercicio «Huracán» (Noviembre de 2005) en la I Región
- Ejercicio de Telecomunicaciones en la I Región (13 a17.JUN.2005)
- Ejercicio de Telecomunicaciones en la XII Región (Abril y Julio 2005)
- Ejercicio de Evacuación Aeromédica en la XII Región (15 al 16.JUN05)
- Juego de Guerra Conjunto en la XII Región (27 al 29.JUL.2005)
- Ejercicio «Austral 2005», en la XII Región (22 a130.OCT.2005)

Iniciativas similares se han materializado también en el ámbito vecinal, plano en el cual Chile ha buscado las mejores relaciones castrenses, transparentando su política de defensa, su política militar, sus adquisiciones y el desarrollo de sus FFAA. Del mismo modo, ha firmado varios convenios y tratados de alcance global y bilateral, y ha concordado la puesta en práctica de un sinnúmero de «Medidas de Confianza Mutua» (M.CC.MM.), con el

propósito de disminuir las incertidumbres y las percepciones erradas, así como con la intención de crear las mejores condiciones de confianza y estabilidad en el ámbito vecinal.

Dichas instancias de acuerdo han permitido llevar adelante una gran cantidad de M.CC.MM. entre nuestros países, desde las de la generación por medio de visitas de autoridades e intercambios, hasta las de 3a generación, a través de ejercicios combinados y desarrollos binacionales.

Con las FFAA argentinas se han logrado altos niveles de cooperación e integración, tanto a nivel conjunto como a través de las tres instituciones.

A nivel conjunto, se pueden destacar los siguientes eventos:

- Participación conjunta de un pelotón de fusileros chileno, más integrantes de una Plana Mayor, dentro de la Fuerza de Tarea Argentina para mantenimiento de la paz en Chipre, bajo el mandato de la O.N.U.
- Participación conjunta y combinada de Chile, formando parte de una fuerza multinacional junto a Argentina y Brasil, en Haití.
- Ejercicio conjunto combinado de asistencia humanitaria «Solidaridad», en la zona de Puerto Natales/Río Turbio.
- Planificación de ejercicios conjuntos y combinados en la zona austral.

A nivel Ejército, se destacan los siguientes eventos:

- Ejercicio combinado computacional y en terreno con tropa «Araucaria», de apoyo a la población civil en zonas fronterizas, en la IX Región.
- Ejercicios de OPAZ «Cabaña» 2001 y 2002 en Argentina y Chile, respectivamente y «Sur» 2003 y 2004 de puestos de mando para OPAZ.

- Acuerdos para cooperación en la Antártica.
- Actualización de glosario de términos para ejercicios combinados Chile - Argentina.
- Participación de 10 oficiales argentinos encuadrados en UD. chilenas en maniobras a nivel Ejército, Huracán 2003.
- Intercambios de personal en unidades e Institutos.
- Trabajos de patrullas y ascensiones combinadas en zonas de montaña.
- Desarrollo combinado de sistema computacional de mando y control para entrenamiento en OPAZ.
- Intercambio de alumnos en las respectivas Academias de Guerra Aérea. . Intercambio de personal en bases antárticas.
- Trabajos combinados en evacuaciones aeromédicas.
- Ejercicios combinados «Salitre 2004» y «SAR Andes If».
- Intercambios para trabajos de mantenimiento de aeronaves.

A nivel Armada, se destacan las siguientes acciones:

- Acuerdos para determinar las posibilidades de integración en capacidades logísticas de astilleros, centros reparadores y mantenimiento en general.
- Reparación y modificación de la fragata argentina «Hércules» en Chile, con integración de la dotación a la base naval chilena.
- Ejercicios combinados de control naval de rescate y salvataje en el mar.
- Constitución de la «Patrulla Antártica Naval Combinada».
- Intercambio de personal de I.M., intercambio de instructores para cursos de pilotos e intercambio de alumnos en las respectivas Academias de Guerra.
- Embarco de 42 guardiamarinas argentinos en el B. E. Esmeralda, en dos fases.

A nivel de la Fuerza Aérea, se destacan las siguientes acciones:

A las actividades anteriores deben agregarse las visitas oficiales materializadas por los Cdtes. en Jefe chilenos a Argentina y las de los JJ.EE.MM. argentinos a Chile, los encuentros bilaterales que se organizan con motivo de las Conferencias de Comandantes de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas Americanas y en el caso particular del Ejército, las reuniones anuales de los Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR ampliado. Además, los múltiples encuentros guarnicionales a lo largo del país.

Con las FFAA. peruanas se han hecho ingentes esfuerzos para lograr espacios de cooperación, así como para profundizar las M.CC.MM.

A nivel conjunto, aparte de las reuniones de Altos Mandos se pueden mencionar las reuniones de trabajo del Centro de Altos Estudios Nacionales del Perú con la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y el levantamiento de 5 campos minados en la zona fronteriza de Chacalluta, como primera etapa del cumplimiento del Tratado de Ottawa.

A nivel Ejército, se pueden destacar los siguientes eventos:

- Intercambio de oficiales pilotos de la Aviación de Ejército.
- Intercambio de operadores de máquinas de ingenieros.

- Oficiales chilenos en cursos de inteligencia y operaciones psicológicas en Perú.
- Oficiales peruanos realizan magíster en OPAZ y curso de Maestro de Equitación en Chile.
- Intercambio de 2 oficiales para visitas profesionales a unidades de ambos países.
- Planificación de ejercicio combinado de apoyo a la comunidad ante desastres naturales en la zona fronteriza, en fase computacional y con tropa.
- Visita oficial del Comandante General del Ejército del Perú a Chile.
- Encuentros permanentes de los Comandantes de guarniciones de Arica y Tacna.

Dentro de las actividades de la Armada, destacan:

- Visita oficial del Comandante General de la Marina de Guerra del Perú a Chile y retribución al Perú por parte del C.J.A chilena.
- Ceremonia simultánea en ambas Escuelas Navales de homenajes a Prat y Grau.
- Juego Bilateral de Manejo de Crisis entre ambas Armadas.
- Operativo combinado de control de contaminación en el mar «Neptuno 2004».
- Ejercicios Bilaterales «Pacífico Ir» entre ambas Armadas en Perú.
- Ejercicios «PASSEX» de oportunidad operativo-táctico.
- Intercambio de alumnos en ambas Academias de Guerra Naval.

A nivel de la Fuerza Aérea, destacan:

- Participación del Comandante General de la FAP en FIDAE. 2004.
- Ejercicios de búsqueda y rescate en zonas fronterizas.
- Ejercicio combinado de prevención de desastres naturales «Pachia».

Con Bolivia, pese a no existir relaciones diplomáticas formales a nivel de embajada, en el ámbito castrense se han desarrollado acciones tendientes a aprovechar las escasas instancias de diálogo disponibles.

En el año 2000 el Comandante del Ejército Boliviano visita Chile con motivo de hacer entrega oficial de la Secretaría Ejecutiva de la CEA a nuestro Ejército, lo que implicó que dos oficiales bolivianos permanecieran en Chile por dos años agregados a dicha secretaría.

Además de lo anterior, en las Conferencias de Comandantes de Ejércitos de América y en las Reuniones de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR ampliado, se han gestado instancias que han permitido mantener el diálogo al más alto nivel.

También, se encuentra vigente el ofrecimiento para que oficiales bolivianos participen en los cursos del CECOP AC. en Chile y para que accedan a las siguientes vacantes en el Ejército chileno:

.Ingeniería en administración de recursos de defensa (ACAPOMIL.).

- Curso de Educación Física Militar, de Inteligencia y de Maestro de Equitación.
- 5 becas para la Escuela Militar.

Debe agregarse a lo planteado, la resolución de Chile de continuar con el desminado humanitario en la zona del paso de Tambo Quemado con Bolivia, lo que constituye una demostración de espíritu de cooperación vecinal, especialmente si a ello se

agrega la constatación de la total destrucción de las minas AP. en depósito.

En relación con este tema, es de interés agregar que en Cumplimiento con el Desminado Humanitario del Tratado de Ottawa, durante 2005 el Ejército realizó las siguientes acciones:

- Despliegue de dos Oficiales de Ingenieros, por un año, para el desminado en Ecuador, conformando una Misión Militar Internacional de expertos de países contribuyentes a través de la OEA
- Despliegue de un Oficial superior de Ingenieros en Nicaragua, para la remoción de minas en América Central
- Organización de Secciones de Desminado Humanitario, encuadradas en los Batallones de Ingenieros de la 1, V Y VI DD.E., las que continuaron durante 2005 con el levantamiento de la totalidad de los campos minados existentes en las zonas jurisdiccionales de dichas UD. OO., actividad que se estima durará hasta el año 2032.

V. CONCLUSIONES

La cooperación internacional es un rasgo distintivo del hoy y del mañana. En efecto, la distinción clásica entre seguridad exterior y seguridad interior se plantea cada vez más diseminada, y conceptos geopolíticos y estratégicos fundamentales, como poder, poder nacional, soberanía, nacionalismo y fronteras han adquirido significados distintos en el mundo global de hoy.

La tendencia imperante demuestra que las relaciones de cooperación prevalecen sobre las de conflicto y de allí se desprende, como premisa básica, que la relación interestatal debe orientarse a la búsqueda de algún tipo de «asociaciones de seguridad»; concepto amplio en cuanto a sus componentes, ya no solamente restringidos a la variable militar, sino

que también orientada hacia una efectiva búsqueda de solución a problemas de distinta índole, que al ser vencidos o aminorados propenden y fortalecen la viabilidad de integrarse en un esquema de cooperación.

En ese planteamiento, Chile «ha optado por enfrentar con decisión y creatividad los desafíos de la globalización, definiendo su política exterior desde América Latina, pues es el ámbito natural desde el cual ejercemos nuestra acción internacional»,¹³.

Efectivamente, Sudamérica es una zona pacífica en general, si bien no exenta de riesgos, y ha superado el escenario de alta conflictividad que la caracterizó en el pasado, y si bien subsisten crisis o tensiones de tipo político, geográficos y reivindicaciones que no se sustentan con fundamentos jurídicos, impera la voluntad de solucionar los conflictos a través de procesos de negociación y acuerdo. El sistema regional se consolida cada vez más como un sistema político, social, económico y militar que responde a sus propias problemáticas, lo que le diferencia del periodo antecedente al fin de la Guerra Fría.

Desde la perspectiva chilena, su poder nacional se desarrolla bajo los conceptos de la cooperación y la disuasión. En el sistema de seguridad chileno, la disuasión coexiste con la cooperación, y la adopción por parte del Estado chileno de este principio de cohabitación durante la década de los 90 ha reforzado la necesidad de llevar a cabo los programas de modernización de material bélico e institucional.

En ese sentido, «Distintas circunstancias han hecho que los sistemas de armas y materiales de defensa que las FF.AA. chilenas necesitaban reemplazar por obsolescencia o elevados costos de operación, se concentraran en estos últimos años. Favorablemente, en el mercado internacional, Chile ha

13 Izurieta, op. cit.

14 C. . . Jla1110, op. Cit.

tenido muy buenas oportunidades,¹⁴. No obstante lo anterior, Chile ha declarado que no tiene reivindicaciones territoriales ni fronteras con ningún país vecinal. Nuestra política de defensa es disuasiva-defensiva, no ofensiva y sólo aspiramos a brindar paz a nuestro pueblo y a vivir en armonía con las naciones hermanas.

VI. PALABRAS FINALES

Termino mi intervención reiterando mis agradecimientos, a nombre del CJ del Ejército de Chile, por esta gentil invitación y por la atención dispensada en esta instancia profesional, en la cual hemos compartido ideas fundamentales que permiten dimensionar el accionar del Ejército de Chile y su visión de futuro, junto a nuevos pasos en la consolidación de una sólida relación entre nuestros Ejércitos en un marco de armonía y respeto mutuo.

El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas argentinas. Su pasado reciente, su presente y su futuro

Brig. Gral. Jorge Chevalier

Constituye un alto honor para mí el haber sido invitado a exponer en este seminario organizado por el Ministerio de Defensa Nacional de la hermana República del Uruguay, conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Creo que el tema central de este panel puede ser abordado desde distintas perspectivas, razón por la cual he optado por hacerlo desde la óptica del cargo que actualmente ocupo y es por ello que me referiré al tema: **El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas. Su Pasado Reciente, su Presente y su Futuro.**

He decidido adoptar esta línea, porque cuando en nuestro país, por expresa decisión del actual Presidente de la Nación, se llevó a cabo un simposio similar a éste, denominado «La Defensa en la Agenda Democrática» también con el apoyo del PNUD, uno de los paneles analizó la manera de fortalecer las instancias institucionales de coordinación conjunta.

Pero también, pues creo que lo que la Argentina ha hecho, hace y está por hacer en materia de accionar conjunto, puede contribuir con nuestros hermanos uruguayos que se encuentran abocados en la articulación de una política de Estado en materia de Defensa.

EL ESTADO MAYOR CONJUNTO DENTRO DEL ESQUEMA DE LA DEFENSA NACIONAL

En la República Argentina, la Defensa Nacional es 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.

El funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional está orientado a determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como a su permanente actualización.

El Ministerio de Defensa constituye el órgano político y administrativo a través del cual el Presidente de la Nación ejerce el Comando en Jefe de las FFAA y conduce el Sistema de Defensa Nacional. Esta conducción es efectiva, de carácter cotidiano y se materializa en todos los aspectos del funcionamiento del Sistema de Defensa y su interrelación con las instituciones políticas del país.

Por su parte, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas asiste y asesora al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar y entiende en:

- La formulación de la doctrina militar conjunta;
- La elaboración del planeamiento militar conjunto;
- La dirección del adiestramiento militar conjunto;
- El control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto.

El cumplimiento de estas responsabilidades relaciona, íntimamente, a este organismo con el Ministerio del cual depende e impone una interacción para la consecución de los objetivos del Sistema de Defensa Nacional.

Esta interacción se concreta a través del trabajo coordinado de las Secretarías de Asuntos Militares,

de Planeamiento, la Subsecretaría de Coordinación y las Jefaturas del EMCFFAA.

Por último, cabe mencionar que al igual que ocurre en muchos países del mundo es un Estado Mayor Coordinador o sea que está ubicado en el mismo nivel que los Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas.

Lo hasta aquí explicado se corresponde con lo normado en la ley de defensa nacional y también se condice con la realidad.

Como lo dijera anteriormente, la ley y el sentido común hablan del accionar conjunto de las Fuerzas Armadas, problemática que aún desvela a las potencias militares del mundo.

Por ello ante los múltiples desafíos que todavía debemos enfrentar en nuestro país, considero propicia ésta la oportunidad para reflexionar sobre la materia, convencido que si no progresamos en esta disciplina, la evolución hacia modelos conjuntos – combinados, que es uno de los próximos desafíos que deberemos enfrentar, nos demandará mayores esfuerzos.

Sobre la base de mi experiencia profesional, como veterano de Malvinas y tras casi tres años de ejercicio de la Jefatura de este Organismo de la Defensa Nacional, expresaré lo que entiendo debiera ser un Estado Mayor Conjunto moderno, adaptado a las características que nos imponen los desafíos y las demandas a las que se ven sometidas actualmente las Fuerzas Armadas.

Luego describiré en lo que se está trabajando de manera tal de alcanzar una meta, que aún sabiendo que no será definitiva, nos permita afianzar nuestros aciertos, corregir nuestros errores y poder avanzar mucho más en la coordinación de esfuerzos y racionalización de gastos, pues éste creo que es el mejor camino para que un instrumento militar sea capaz de cumplir con su misión, la cual es preservar la soberanía, la identidad y las decisiones del Estado.

Expresamente no he querido narrar la historia del Estado Mayor Conjunto argentino desde su creación allá en el año 1949 para no cansarlos, pero también porque estoy convencido que el hito fundamental que potenció la real necesidad de una mayor acción conjunta en la Argentina, fue nuestra experiencia en el conflicto del Atlántico Sur.

Lo sucedido en la contienda de Malvinas, en línea con las experiencias recientes y más lejanas de los enfrentamientos militares, reforzó la idea de la imprescindible obligación de la actuación conjunta para la conducción de las operaciones militares. Desde aquel entonces hasta nuestros días, se nos presentó el desafío de tener que adaptar nuestra orgánica conjunta a las nuevas demandas del ambiente operacional lo cual, –seguramente ustedes lo estarán viviendo en sus propios países– no es privativo de las Fuerzas Armadas argentinas.

PROPÓSITOS DE LA ACCIÓN CONJUNTA

Todos estamos experimentando problemas similares, no sólo como resultado de los factores de cambio que observamos en el mundo, como lo son la evolución de las amenazas y la innovación tecnológica, sino que también como consecuencia de un cambio en el concepto de defensa nacional, la cual hoy por hoy ya no puede ser vista de manera independiente del sistema de seguridad internacional.

Surge entonces preguntarnos ¿cuál es el propósito de la acción conjunta?

A mi entender, sin ignorar o subestimar lo específico que hace a la naturaleza y ámbito de actuación de cada Fuerza Armada, el propósito es el de alcanzar una mayor eficacia militar y no exclusivamente la optimización de recursos –aunque en muchos casos pueda coadyuvar a ello–.

En síntesis, la acción militar conjunta debe basarse en el empleo de fuerzas que, siendo específicas, se

utilizan bajo un mismo mando, con procedimientos unificados y criterios de apoyo mutuo, para cumplir de manera más eficiente y eficaz las misiones que se les asignen.

A modo de reseña permítanme describir algunos de los alcances en esta materia en los últimos quince años.

- Aunque pueda verse como algo sencillo o hasta si se quiere insignificante, nuestro primer trabajo fue el confeccionar un **Diccionario de Terminología Militar Conjunta** pues entendimos, que la falta de un lenguaje uniforme podría causar confusiones y consecuencias probablemente desastrosas. Ello permitió comenzar a trabajar en la elaboración de la doctrina y procedimientos conjuntos.
- Paralelamente se fueron concretando valiosos emprendimientos de amplia significación para el accionar militar conjunto y para el diseño del instrumento militar, entre los cuales deseo destacar:
 - El **Control Operacional de todas las Fuerzas desplegadas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz** lo cual implica además de ello, el sostén logístico y financiero sobre todos los efectivos, pertenecientes a las Fuerzas Armadas, de Seguridad, Policiales y otros organismos Gubernamentales que participan en estas operaciones.
 - La creación del **Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas**, actualmente en funcionamiento, lo cual permitió racionalizar gastos, actividades académicas y servicios de apoyo, capacitando especialistas en Inteligencia Militar Específica y Conjunta.
- Se incrementaron las ejercitaciones conjuntas tanto en tablero como en el terreno, lo cual permitió verificar los procedimientos conjuntos que se había promulgado como consecuencia de trabajos puramente intelectuales.
- Se asumió el control del **Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz** cuya principal función es la apoyar los despliegues y post despliegues de los contingentes y a otras organizaciones relacionadas o que participen en estas operaciones además de constituir un organismo donde se materializa, a través de la presencia permanente de instructores de numerosos países, la efectiva cooperación multinacional.
- Se le dio mayor participación al **Comando Conjunto de Transporte** en la tarea de entender en la planificación, coordinación y conducción del transporte militar conjunto. Hoy constituye una pieza clave en toda operación de paz.
- Se instaló y comenzó a operar en el Estado Mayor Conjunto la **Sala de Crisis** para la conducción de situaciones de emergencia en conjunto con el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM)
- A partir del corriente año se ha facultado al Estado Mayor Conjunto a coordinar las operaciones y actividades de apoyo a la comunidad ante situaciones de emergencia social o catástrofes naturales y / o producidas por el hombre, cuando las autoridades determinen que las FFAA deben actuar en ese tipo de operaciones.
- Se ajustó **la educación militar** a los planes y exigencias del Sistema Educativo Nacional, en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles y la mayor integración posible.
- Pero también, al incorporar nuestras experiencias, pudimos valorizar de manera definitiva y concreta la necesidad de profundizar la enseñanza del Derecho Internacional Humanitario y la observancia de los Derechos Humanos, completando todo ello la formación integral de las mujeres y hombres de las Fuerzas Armadas.
- No menos importante fue la creación del **Curso Superior de la Fuerzas Armadas**, por cuanto implicó la educación de los Oficiales Superiores

con el objetivo de capacitarlos en los aspectos relacionados con la integración de las concepciones estratégicas específicas de cada una de las Fuerzas, en una de carácter militar conjunto, analizando además, la inserción de la Estrategia Militar dentro de la política y la estrategia Nacional de Defensa.

Este curso nos permitió ir generando un cambio de mentalidad entre los generales, almirantes y brigadieres de hoy, la mayoría egresados de él, y tras diez años continuados de funcionamiento, vemos que fue la simiente de la **Escuela Superior de Guerra Conjunta**.

Ella, que comenzará a funcionar el próximo año, ya no lo hará con la única finalidad de integrar las estrategias específicas, sino con la de un objetivo más abarcador: mejorar la preparación de los Oficiales Jefes y Superiores de Estado Mayor en la concepción, planeamiento y conducción de operaciones conjuntas, tanto en un escenario nacional como internacional; ejercer responsabilidades en el seno de organismos nacionales e internacionales ante los cuales se encuentre representado el Ministerio de Defensa como así también, importantes Comandos o funciones de dirección conjuntos o conjuntos-combinados.

Otros avances relevantes se han logrado en el campo de la logística conjunta. En este aspecto el conflicto de Malvinas nos mostró la imperiosa necesidad de establecer un órgano conjunto para el planeamiento y ejecución de las distintas funciones logísticas.

- Así desde la creación de la **Dirección de Logística Conjunta**, dependiente directamente de quien les habla, se ha logrado que el combustible de uso aeronáutico sea licitado por el Estado Mayor Conjunto a través de un pliego de bases y condiciones consensuado entre las Fuerzas y se están ultimando los detalles y salvando algunos problemas para que lo mismo ocurra con el combustible de uso terrestre.

- Desde el año 2003 la munición se adquiere de manera conjunta. Desde ese entonces se procuran de manera centralizada todos los efectos necesarios para la campaña antártica, como así también los elementos para mantenimiento y funcionamiento de Bases, Destacamentos y Unidades en el Continente Blanco.

- Desde el año 2004 se alistan a través del Estado Mayor Conjunto las Misiones de Paz y se satisfacen todos sus requerimientos logísticos.

- Se potenció el **sistema de salud existente** en el ámbito de las Fuerzas Armadas, optimizando el empleo de los recursos financieros de la jurisdicción Defensa, separando claramente la Sanidad Militar de la Asistencia Social.

- En el área del Sistema de Salud Militar, mediante la puesta en función de una red sanitaria ínter fuerzas, se profundizaron las reformas de autogestión hospitalaria, mejorando así el plexo normativo dentro del cual se desenvuelven los establecimientos sanitarios de las Fuerzas Armadas y se conformó un legajo sanitario conjunto.

- Se creó un foro denominado **Simpósio de Investigación y Producción para la Defensa (SINPRODE)** que este año se realizará por séptima vez consecutiva.

Esta iniciativa se realiza anualmente en las instalaciones del Apostadero Naval Buenos Aires, ubicado en Dársena Norte, y cuenta con la participación de empresas de los más variados rubros, que van desde la maquinaria, la metalurgia, el medio ambiente, la construcción naval y convencional y armamento, hasta los sistemas informáticos.

Es en este marco que las Fuerzas Armadas convocan a la producción nacional, en especial a la pequeña y mediana empresa para aumentar la participación nacional en su equipamiento y abastecimiento, fomentando la investigación y el desarrollo científico-tecnológico para beneficios de la

Nación, entendiendo que en el mercado de defensa, tradicionalmente importador, se pueden sustituir insumos y productos finales del exterior, generando avances en la experiencia y producción nacional.

Ahora bien, hemos hablado de lo hecho y poco de lo que hay por hacer pues aún existen funciones, actividades y servicios, cuya naturaleza no es específica de una sola fuerza, sobre las cuales debemos progresar para organizarlas con un criterio de mayor eficiencia conjunta.

Podría existir la tendencia a suponer que estas medidas pueden aspirar a la unificación por eso me parece más apropiado hablar de estandarización, como podría ser la normalización de vehículos de empleo común en las Fuerzas Armadas.

Pero tampoco descarto que algún servicio pueda o tenga que ser unificado. Un ejemplo de ello lo constituye el **Laboratorio Industrial Farmacéutico Conjunto** creado a partir de la unificación de los laboratorios que poseían cada una de las Fuerzas.

Y es en este campo donde mis antecesores y nosotros en la actualidad trabajamos con gran ahínco. Como ustedes comprenderán, la tarea no es sencilla de llevar adelante. Es de alta complejidad y su implementación demanda mucho tiempo como lo podemos ver en las experiencias de Fuerzas Armadas más evolucionadas y acostumbradas al accionar conjunto que las nuestras, donde la demanda resulta imperativa.

Muchas ideas concebidas académicamente no resultaron practicables por diversos motivos. Algunas veces por impedimentos legales, otras por la falta de un incentivo abarcador de toda la problemática militar que guiara a las Fuerzas Armadas Argentinas en sus operaciones y que sirviese al mismo tiempo de asistencia al Ministerio de Defensa en el desarrollo de un programa sustentable en el mediano y largo plazo.

Otras por contraposición a los intereses prioritarios definidos por autoridades municipales o provinciales, muchas por desacuerdos entre las fuerzas, pero las más de las veces por razones económicas y por la dispersión del despliegue militar a lo largo de un territorio con las peculiaridades del argentino.

TEMAS EN LA AGENDA DEL ESTADO MAYOR CONJUNTO

A modo de reseña permítanme describir algunos de los temas sobre los cuales estamos trabajando en esta materia.

Como primera instancia estamos revisando algunas de esas iniciativas a fin de encontrar una solución a las razones que en su momento postergaron o impidieron su concreción.

Estamos considerando la generación de nuevas estructuras operativas y de comando, lo que podría incluir la creación de un Comando Operativo Conjunto cuya misión sea la de comandar y dirigir las operaciones conjuntas, tanto nacionales como internacionales.

Continuaremos estudiando la actualización de los sistemas de Comando, control, comunicaciones, computación, inteligencia y vigilancia (C4I2) a través del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) y de los Servicios de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas, de manera de poder tomar las decisiones correctas en tiempo y oportunidad.

Encuentro propicia la oportunidad para volver a analizar la incorporación de personal militar en actividad a las dependencias del Ministerio de Defensa, en carácter de destino militar, pues la idea moderna del diseño de las políticas de Defensa apunta a reconocer e integrar el asesoramiento técnico militar al proceso de decisión, que indudablemente debe ser civil.

Continuaremos con la experimentación de doctrinas y conceptos que nos permitan identificar las capacidades más apropiadas. Los ejercicios conjun-

tos, los Centros de Adiestramiento y las Escuelas de Guerra, tanto específicas como conjunta, deberán jugar un papel preponderante en este aspecto. Y por supuesto que la capacitación y actualización de nuestro personal civil y militar es la mejor inversión por ser el máspreciado recurso de las Fuerzas Armadas.

Dicho esto quiero ir cerrando mi exposición con el futuro. Lo conjunto-combinado y lo integrado. Entre los países del Cono Sur existe una percepción muy similar sobre el conjunto de amenazas a la seguridad del Hemisferio y del resto del mundo. Por esta razón las Fuerzas Armadas argentinas que vislumbramos, deberán poseer una base doctrinaria y la capacidad de interoperar con nuestros vecinos, de manera de reforzar la confianza que se tienen e incrementar la credibilidad de nuestros países en el mundo.

También visualizo que esto nos llevará a conformar en el largo plazo, una política de defensa subregional común.

Esto será gradual en el tiempo como lo demuestra la conformación del Estado Mayor Conjunto-Combinado y de la fuerza de paz que se denominará “Cruz del Sur” perteneciente a la hermana República de Chile y a mi país.

Lo que fuera una simple conversación entre dos jefes de estados mayores en el año 2000, dio lugar a una Fuerza de Tareas conjunta-combinada en Chipre, que hoy en día también está integrada por militares de Uruguay, Perú, Paraguay, Bolivia y Brasil, además de Chile y Argentina.

Ella fue el origen de la Fuerza de Paz Combinada Argentina-Chilena que suponemos estará en condiciones de ser puesta a disposición de las Naciones Unidas en el año 2008.

Indudablemente esto no se habría logrado sin la voluntad política de nuestros gobiernos, materializadas en las reuniones de Cancilleres y Ministros

de Defensa y en lo que denominamos Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG).

Déjenme expresar un último párrafo respecto de las operaciones integradas, que es lo que creo sigue a lo conjunto.

Así como Malvinas nos permitió aprender mucho sobre la necesidad de un esfuerzo conjunto en un conflicto armado, las graves inundaciones en la provincia de Santa Fé en el año 2003 nos advirtieron sobre la importancia de tener que aprender a trabajar con organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Es por ello que buscamos mejorar la coordinación con otras áreas de gobierno especialmente con aquellas nacionales y provinciales relacionadas con las emergencias y catástrofes naturales.

Pero esto también nos generará requerimientos de cooperación con los países vecinos en esta materia como ocurre con Chile y próximamente con Perú y Bolivia. Esto implicará desarrollar operaciones integradas conjunto-combinadas.

CONCLUSIONES

Creo que necesitamos seguir profundizando la transformación encarada sin prisa y sin pausa. Estoy convencido que se requiere de una mayor integración entre las fuerzas de tierra, mar y aire, adaptar sus capacidades y estructuras específicas para enfrentar aquellos desafíos, que puedan llegar a convertirse en amenazas, como resultado de la inestabilidad existente en el mundo, de manera que puedan ser más expeditivas frente al desarrollo de una crisis y capaces de sostenerse por períodos extensos como lo demuestran las operaciones en Haití, Chipre y Kosovo.

Pretendemos que al mismo tiempo que se les deja a las Fuerzas suficiente libertad de acción para realizar sus actividades específicas, se le asegure al Ministerio de Defensa el control de las operaciones militares.

En nuestros días observamos que la defensa no podrá determinarse más por el contrapeso necesario a una amenaza concreta, sino que deberá construirse de manera equilibrada sobre una serie de capacidades genéricas orientadas a satisfacer todas las demandas que se hacen hoy a las Fuerzas Armadas, desde la defensa del territorio nacional a la defensa colectiva pasando por las misiones de paz, así como a mantener abierta la capacidad de evolución frente a los requerimientos insospechados del mañana.

La realidad nos impone la gradual **transformación** del instrumento militar pues sin cambios, el actual programa de defensa sólo se hará más caro de mantener y desperdiciará muchas de las oportunidades que hoy están a nuestra disposición.

Sin transformación, nuestras Fuerzas Armadas no estarán preparadas para enfrentar los nuevos desafíos pero al mismo tiempo sería imprudente pretender reestructurarlas de una sola vez. Es necesario entonces lograr el equilibrio entre la necesidad de enfrentar a las amenazas actuales y la gradual transformación de las Fuerzas.

La internacionalización de la Defensa y la profesionalización de las Fuerzas Armadas hasta finales del siglo XX han sido respuestas apropiadas a las asignaturas de aquel entonces.

Transitando ya el segundo lustro del siglo XXI, vemos que estamos dando por culminado un ciclo y abriéndole el paso a una nueva etapa.

Las Fuerzas Armadas y la defensa nacional en la República Bolivariana de Venezuela

Gral. de Div. Carlos Mata Figueroa

ANTECEDENTES

La crisis que precedió al Proceso Revolucionario liderizado por nuestro Comandante en Jefe, Hugo Chávez Frías, estuvo caracterizada por el dolor de un pueblo empobrecido, el dolor de un pueblo noble como el nuestro, que estuvo estropeado y viviendo en la miseria, lo que confirma la necesidad de unir esfuerzos de todos los sectores sociales, civiles y militares para unirse en una lucha contra la pobreza.

A finales de 1991, se redactan los lineamientos generales del Programa del Gobierno Revolucionario, incluyendo los primeros decretos que habrían de firmarse para darle viabilidad, teniendo como su enunciado: «los objetivos estratégicos del proyecto nacional deben ser diseñados tomando como base las necesidades humanas»

El cuatro de febrero de 1992, se hizo público el primer antecedente del Plan de Desarrollo Nacional para el período 2001-2007, el primero de la Revolución Bolivariana.

Luego en septiembre de 1992, fue elaborado un documento y presentado al País como propuesta ante la crisis desatada e incontrolable.

En 1996, se hizo pública una propuesta más detallada, producto de innumerables discusiones en el Movimiento Revolucionario 200. El Gobierno de Rafael Caldera había anunciado la llamada Agenda Venezuela, instrumento del más puro estilo neoliberal, fue cuando salió la Agenda Alternativa Bolivariana, un conjunto de líneas estratégicas con un grado de concreción bastante avanzado, que permitió desde su plataforma, elaborar en 1998, el

Programa de Gobierno: «la propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela»

Desde el mismo resultado electoral de diciembre de 1998, se comenzaron a superar las causas de la crisis estructural. En el cambio de Gobierno se ejecutan diversas acciones que constituyeron un proyecto novedoso y alternativo con la participación protagónica del pueblo y la creación de las bases del Desarrollo Nacional. En este primer plan de la era Bolivariana se consolidan los fundamentos y políticas para la dinámica del crecimiento económico sostenido, las oportunidades y equidades sociales, la dinámica territorial y ambiental sustentable, la ampliación de las oportunidades ciudadanas y la diversificación multipolar de las relaciones internacionales.

Se plantea en ese momento la necesidad de superar la crisis estructural y para ello hay que lograr un profundo cambio estructural y estas líneas generales dirigen la construcción de la Nueva República. Los cambios políticos ya generados a partir del proceso constituyente y la posterior Constitución de la República Bolivariana de Venezuela hacen necesario profundizar acciones sustanciales que mejoren la calidad de vida de todos. Cumplir con estos objetivos garantiza el reconocimiento y cumplimiento de la deuda social acumulada.

APORTES DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

La nueva visión del Proyecto de Transformación del país tiene desde el año 1999, un marco legal institucional que es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Del nuevo texto constitu-

cional, se desprenden Principios generales, contenidos en el Preámbulo, orientados a desarrollar una política de Estado, sobre la base de la génesis popular, autogestionaria, cuyo objetivo principal es el ser humano y su desarrollo integral, basado en el fundamento de la equidad social, expresado en la democracia participativa. Atendiendo a esta premisa de corresponsabilidad Estado Sociedad, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela marca una innovadora pauta para la participación ciudadana en las distintas interrelaciones del ámbito nacional, las cuales en definitiva se encauzan hacia la defensa integral de la nación. En el contexto de la seguridad y defensa, la participación viene dada según la estructura propuesta en el **Título VII**, la cual evidencia que la seguridad debe considerarse desde una perspectiva integral en los ámbitos político, económico, social, cultural, militar, geográfico y ambiental. Siendo así, la definición de una política de Defensa Integral, incluiría circunscribirnos al concepto de defensa integral, el cual se encuentra contenido en la **Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, Artículo 2** «...Es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la nación». Sobre estas bases, la defensa encierra un conjunto de acciones desplegadas en corresponsabilidad Estado / Sociedad civil, encaminadas al logro de un resultado concreto: la Seguridad como bien público o bien común fundamentada en el desarrollo integral, caracterizada como una sensación, más taxativamente como la situación, estado o condición que permite a cada una de las personas y las instituciones sentirse libres de amenazas.

LA PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA

En la nueva visión estratégica de País, es un proceso inherente a la llamada revolución pacífica,

por tanto se considera como una forma superior de organización y de la vida social. Se puede distinguir en la participación una significación completa cuando el hombre es ciudadano y actor que controla, lleva responsabilidades y toma parte en la producción de los bienes, los servicios y el saber.

El interés por la participación se ha venido concibiendo como un componente de diversos aspectos y proyectos sociales y políticos, democráticos con tendencias comunitarias. Son formas de organización del Estado que transforman profundamente a la sociedad civil con propuestas de inclusión social que ponen en movimiento y materializan muchas de sus políticas sociales, lo que modela diversas expresiones y formas de sociedad civil popular, buscando nuevos conceptos de integración social, sumando grupos poblacionales a la acción social del Estado, de hecho, uno de los propósitos de la participación social es que se mueva como integradora de las políticas sociales, con el objetivo de facilitar la satisfacción de necesidades sociales básicas y asegurar gobernabilidad.

CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN

En el marco de los Principios Fundamentales, Título I, La educación y el trabajo son procesos cardinales para garantizar las funciones del Estado; los ciudadanos y las organizaciones sociales tienen el deber y el derecho de contribuir a la instauración y preservación de esas condiciones mínimas y de esas oportunidades aportando su propio esfuerzo, vigilando y controlando las actividades estatales, concienciando a los demás ciudadanos de la necesaria cooperación recíproca, promoviendo la participación individual y comunitaria, censurando la pasividad, la indiferencia y la falta de solidaridad. En el Capítulo IV De los Derechos Políticos y del Referendo Popular, resulta fundamental el texto del Artículo 62, «Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en

los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica». Del mismo modo, el Artículo 70, condensa la participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas en la social y económico, resaltan las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas sobre la base de los valores de cooperación y solidaridad.

Otras formas de participación están expresadas en el Capítulo V De los Derechos Sociales y de las Familias, en el cual se defiende la pluralidad de las familias, el rescate de la tradición oral de los ancianos y ancianas como patrimonio familiar para una educación cotidiana; la autonomía funcional de los discapacitados; la educación progresiva de los niños como prioridad absoluta del Estado; los adolescentes como sujetos estratégicos del desarrollo sustentables; el significado del trabajo productivo de las amas de casa; la seguridad alimentaria; la vivienda como hábitat que humaniza las relaciones familiares y comunitarias; la información como proceso que coadyuva a la formación de la conducta ciudadana; la participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas y planes de salud.

En el Capítulo VI, De los Derechos Culturales y Educativos, se establece la promoción de las expresiones populares que conforman y modelan cada

naturaleza autóctona regional. Ante la imperiosa necesidad de afianzar la identidad nacional, lograr el objetivo del ideario bolivariano.

En el Capítulo VIII, De los Derechos de los Pueblos Indígenas, destaca el aporte de la indignidad en la formación de la venezolanidad y de las instituciones sociales básicas; la participación política a través de la representación en la Asamblea Nacional le permite a los pueblos indígenas tomar parte en la elaboración de las distintas leyes y reglamentos del país.

En el Capítulo IX, De los Derechos Ambientales, se establece taxativamente que las exigencias del desarrollo sustentable, deberá contar con la participación ciudadana. El más preclaro aporte de la participación a la defensa integral de la Nación se encuentra en el Capítulo X, De los Deberes, donde se evidencia de forma expresa la participación ciudadana sobre las siguientes bases:

- Honrar y defender la Patria, resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad y la integridad territorial.
- Defender y promover la autodeterminación política, territorial, cultural y social de la nación, ámbitos y valores culturales.
- Deber de toda persona de cumplir con los requerimientos sociales de participar en la vida política, civil y comunitaria del País.
- Deber de coadyuvar en la medida de sus posibilidades en los gastos públicos.
- Prestar servicio militar, civil y electoral cuando sea necesario o bien para hacer frente a situaciones de calamidad política.
- Deber de coadyuvar al bienestar social con base en los principios de solidaridad, responsabilidad social y asistencia humanitaria.

APORTES Y COMENTARIOS SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN

La nueva visión de Seguridad, encierra una composición de principios que constituyen la esencia misma de la idiosincrasia venezolana, del mismo modo considera globalmente toda la estructura jurídica del Estado que comienza en el Preámbulo de la Constitución, donde se encuentran las primeras referencias para constituir a ésta (La seguridad) como una política de Estado, al señalar que la conformación de la sociedad nace con un carácter democrático, participativo, protagónico, multiétnico y pluricultural; con sentido justo, federal y descentralizado, estas características están referidas a lo interno de la República. En el contexto internacional los principios son: no intervención en los asuntos de otras naciones, la autodeterminación de los pueblos, la democratización de la sociedad internacional, de modo que se promueva la cooperación pacífica de las naciones, y se impulse la integración Latinoamericana. De este modo se produce una interrelación entre la política interna y externa hacia la consolidación final de la Seguridad de la Nación.

En el Título I, de las Disposiciones Fundamentales, se constituyen los 7 primeros capítulos de la Ley, donde se desarrollan los conceptos básicos que fomentan la política de Seguridad de la Nación, destacando como innovación, su objeto para regular la forma de la política de seguridad entre el Estado y la sociedad en el contexto de los lineamientos, principios y fines constitucionales.

Seguridad de la Nación:

«...Es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos... dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos.»

DEFENSA INTEGRAL DE LA NACIÓN

Es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sea su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la nación.

DESARROLLO INTEGRAL DE LA NACIÓN

«El desarrollo integral, a los fines de esta ley, consiste en la ejecución de planes, programas, proyectos y procesos continuos de actividades y labores que acordes, con la política general del Estado y en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente, se realicen con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población, en los ámbitos económicos, social, político, cultural geográfico, ambiental y militar.

CORRESPONSABILIDAD ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

«El Estado y la sociedad son corresponsables en materia de seguridad y defensa integral de la nación, las distintas actividades que realicen en los ámbitos económicos, social, político, cultural geográfico, ambiental y militar, estarán dirigidas a garantizar la satisfacción de los intereses y objetivos nacionales plasmados en la constitución y las leyes.»

ALCANCE DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA INTEGRAL

El alcance de la seguridad y defensa integral está suscrito a lo establecido en la Constitución y las Leyes de la República, en los tratados, pactos y convenios internacionales, no viciados de nulidad, que sean suscritos y ratificados por la República, y en aquellos espacios donde estén localizados nuestros intereses vitales.

De los conceptos señalados, el Alcance de la seguridad y defensa integral, constituye un aporte importante en la nueva Ley pues considera en la política interna la promoción del interés nacional hacia el exterior de la República, precisando el concepto de interés vital.

APORTES Y COMENTARIOS SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En el contexto de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, se establecen aportes significativos para cumplir con la defensa militar y participar en la Defensa Integral de la Nación, como lo establece la norma prevista en el Artículo 9 de esta Ley que estipula que los cuatro componentes de la Fuerza Armada Nacional (Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional). La misión de la Reserva Nacional y la Guardia Territorial están establecidas en los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional que proveen textualmente lo siguiente:

Artículo 29. ... «La Reserva Nacional es responsable de complementar la Fuerza Armada Nacional para el cumplimiento de las funciones y proporcionar **reemplazos** a sus unidades, y cualquier otra que se le asigne para la defensa integral de la Nación...»

Artículo 30. ...»La Guardia Territorial tiene como misión la preparación y mantenimiento del pueblo organizado para operaciones de resistencia local, ante cualquier agresión interna y/o externa, así como la participación en las misiones especiales de defensa y desarrollo integral de la Nación...

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir que, La Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional establece dentro de su contexto, los principios de Seguridad de la Nación que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

en perfecta concordancia con el objeto que persigue el Estado y la sociedad en materia de seguridad y defensa integral, tal como lo establece la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, lo cual permite que la Fuerza Armada Nacional contribuya a la Seguridad y Defensa Nacional, dentro de un marco legal que se encuentra adecuado con las normas nacionales e internacionales.

NUEVOS PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN VENEZUELA

Resaltamos que la seguridad y defensa de la Nación son conceptos inseparables que garantizan el cumplimiento de los preceptos constitucionales, inspirados fundamentalmente en:

- El derecho a la vida, la justicia social, los derechos sociales básicos y la no discriminación.
- El fortalecimiento de la conciencia nacional y los principios rectores de independencia, soberanía, integridad, libertad, igualdad, inmunidad, paz social, solidaridad, el resguardo del patrimonio nacional y reivindicación territorial.
- La participación popular de venezolanos y extranjeros residentes en el país en los asuntos relacionados con la seguridad y defensa integrales de la nación.
- La aplicación eficiente, efectiva y eficaz del poder nacional ante toda amenaza, estado de alarma, emergencia económica y estado de conmoción interior o exterior, que puedan perturbar la paz de la República.
- Actualmente se está dando gran importancia a la defensa y construcción de la identidad y la cultura nacional por considerarse elementos esenciales para el fortalecimiento de los factores relacionados con la seguridad y defensa de la Nación. De esta manera, el Estado se propone desarrollar y afianzar acciones destinadas a consolidar sentimientos de identidad y conciencia, en relación con los valo-

res patrios, las culturas populares y el patrimonio cultural de la Nación.

- De igual modo, es prioridad de la política nacional de Estado en seguridad y defensa, preservar el mantenimiento del orden público y la paz social., con el fin de lograr y conservar un nivel de armonía en la población que permitan la preservación, garantía, y defensa de los derechos humanos como factor indeclinable y fundamental para el desarrollo de la sociedad venezolana.

Por ello, la seguridad y defensa integral de la Nación es el resultado de la interacción del Estado y la sociedad, para lograr la acción coordinada de todas sus potencialidades, fuerzas y capacidades para la prevención, control y solución de las posibles situaciones de conflicto o crisis que puedan presentarse. Convirtiéndose este aspecto en el principal argumento de la nueva integración cívico militar venezolana y la formación de nuevas instituciones armadas para la seguridad y defensa de la Nación como lo son la Reserva y la Guardia Territorial, así como también organizaciones civiles y sociales como las redes de inteligencia encargadas de vigilar y defender el buen funcionamiento del país en sus distintos sectores y la protección de su patrimonio en general, para preservar las garantías constitucionales, humanas y sociales básicas para el orden interno y la paz nacional e internacional.

Para finalizar destacamos que la seguridad y defensa de la Nación se convierte en los actuales momentos en una plataforma infraestructural y eje transversal que impacta toda la composición de la sociedad y el Estado, y todas las actividades humanas realizadas en los diversos sectores que los componen, siendo un factor fundamental para su buen desarrollo y de vital importancia para su inserción en el ámbito internacional dada las actuales presiones que empujan hacia una necesaria reforma del orden internacional con miras a una mayor democratización de sus organizaciones que promueva una visión incluyente, social y humanizante comprometida con el bienestar global y muy especial-

mente con Latinoamérica, siendo este el principal propósito y visión de los cambios emprendidos por la República Bolivariana de Venezuela y sus lineamientos sobre desarrollo integral, seguridad y defensa.

PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL EN EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y PRODUCTIVO

El principio de corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Como institución regente de la Seguridad y Defensa de la Nación, la Fuerza Armada Nacional se ha abocado también a realizar y participar en proyectos no militares que le corresponden constitucionalmente para reforzar las actividades de desarrollo e inversión social. Se ha requerido que la Fuerza Armada Nacional crezca y se adapte a las necesidades del pueblo venezolano en todo el territorio nacional, no se trata de acciones cívicas filantrópicas, sino que contribuye en todas las dimensiones que el Estado requiere para convertir la democracia en una realidad para todos, buscando la transformación estructural del País y la construcción de una nueva República.

En ese orden de ideas la Fuerza Armada Nacional está comprometida con las Misiones para lograr masiva y aceleradamente la inclusión social de los más pobres.

Las Misiones son por ahora: Robinsón, Rivas, Sucre, Barrio Adentro, Vuelvan Caras, Mercal, Identidad, Guaicaipuro, Milagro, Negra Hipolita, Miranda, Cultura, Ciencia, Piar. Se trata, del gran salto adelante en el modelo de sociedad que plantea el Presidente Hugo Chávez Frías, un reto que asumió frente a todo el País, y nosotros tenemos el compromiso de contribuir a que ese objetivo se cumpla.

Por ello, La actividad conjunta entre Sociedad Civil y los militares, ha sido una combinación favorecedora, pues el impulso de la Fuerza Armada Nacional y la labor socio económica ha permitido la operatividad de las Misiones.

Esto permite asegurar que, en corresponsabilidad podemos alcanzar una visión de desarrollo sustentable y productivo en todo su entorno. Lo que se plantea es un nuevo modelo de desarrollo orientado al crecimiento productivo con inclusión social, que se fundamenta en el papel rector y orientador del Estado, para la creación de un nuevo modelo productivo cuyos sujetos sean actores con sentido de riesgo, innovadores, donde participan sectores vinculados con la economía popular. El Desarrollo se fundamenta en la diversificación de la producción de bienes y servicios, vinculadas a las diversas cadenas productivas.

Este nuevo rol de la Fuerza Armada Nacional, nos permite contribuir con el verdadero desarrollo humano; amplía las oportunidades de las personas, para hacer que el crecimiento del País sea más democrático y participativo. Se evidencia en el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, en un entorno limpio y seguro, permitiendo a los venezolanos y venezolanas hasta ahora excluidos, participar en las decisiones comunitarias y disfrutar de la libertad humana, económica y política.

EL MILITAR VENEZOLANO COMO LÍDER INTEGRADOR EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA REPÚBLICA

Las exigencias de cambio en la construcción de una nueva República requieren de un nuevo pensamiento militar estratégico dirigido hacia la reflexión y la búsqueda de soluciones que conlleven necesariamente al bienestar de nuestro pueblo, poniendo al servicio de la libertad todos nuestros conocimientos para consolidar el sueño de una sociedad justa, igualitaria y desarrollada.

El militar venezolano es un líder integrador comprometido con su País, con su pueblo, bajo el principio de la corresponsabilidad, pilar fundamental de la unión cívico militar, en la Defensa Integral de la Nación. Cada uno de nosotros es un ciudadano responsable, que actuando como militares estamos integrados a nuestro pueblo.

En este sentido, no podemos continuar copiando modelos, debemos ir más allá de una doctrina impuesta y contraria a nuestra realidad, tenemos que ser creativos para diseñar una estrategia militar, tenemos que renacer en nuestra doctrina militar integradora, conectados con nuestra propia realidad, con nuestra historia, con nuestras raíces y de allí tomar el impulso para las luchas de hoy, las luchas por nuestra Libertad y Soberanía.

Para la Patria que estamos construyendo, para esa nueva República requerimos del desempeño de un buen liderazgo, de hombres y mujeres íntegros con una profunda creencia en los valores patrios, requerimos de un líder que enseñe a través del ejemplo, con una alta capacidad de comprensión para poder ver lo que otros no pueden, en fin un líder que no doblegue sus principios.

Es cierto que en Venezuela estamos atravesando por un proceso que está cambiando el rumbo del País y de sus instituciones, hemos sentado un precedente ante el mundo, negarnos al cambio significa perdernos, negarnos a una nueva República es dejar que nos roben nuestra tierra, nuestro pueblo, nuestra vida.

Teniendo siempre la palabra guía de nuestro Comandante en Jefe, Hugo Chávez Frías, Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, por ello, los militares venezolanos estamos comprometidos con nuestro País, con nuestro pueblo, somos los que debemos culminar el proyecto de Libertad de Simón Bolívar.

