RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

López, Ernesto

Criterios generales para la definición de políticas nacionales de seguridad y defensa : 36 tesis

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
López, E. (1999). Criterios generales para la definición de políticas nacionales de seguridad y defensa: 36 tesis. Revista de ciencias sociales, (10), 143-162. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1134

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Criterios generales para la definicion de políticas nacionales de seguridad y defensa: 36 tesis*

Ernesto López**

I. La globalización y las nuevas condiciones internacionales de seguridad

1. El mundo ha experimentado recientemente cambios de una significación tal que ameritan considerar que se vive un momento de viraje de los tiempos históricos o de mudanza civilizatoria, como a veces se prefiere conceptualizar. Es decir que se están viviendo transformaciones de una enorme magnitud, que están llamadas a modificar sustancialmente el ordenamiento de las cosas previamente existente.

Uno de esos cambios es el definitivo despegue de un proceso económico de alcance planetario que se conoce con el nombre de globalización.

2. La caída del Muro de Berlín, en 1989, y a partir de allí la implosión y desmantelamiento de la ex URSS condujeron al fin de la Guerra Fría. Ocurrió entonces una transformación de enorme relevancia. El mundo dejó de estar dividido entre Oriente y Occidente. La confrontación entre dos grandes bloques regidos por sistemas económicos y políti-

* Una versión parcial y preliminar de este trabajo fue presentada en el Special Workshop Military Professionalization in Contemporary Latin America: What Needs to be Done and How Might It Impact Democratic Politics, realizado en el Center for International Affairs de la Universidad de Harvard, en octubre de 1997.

** Vicerrector de Relaciones Institucionales de la Universidad Nacional de Quilmes. Director del Programa de Investigaciones Fuerzas Armadas y Sociedad/UNQ.

cos absolutamente alternativos y excluyentes fue ganada por uno de ellos. La lógica amigo-enemigo que rigió ese período de bipolaridad, haciendo de la seguridad un asunto central –y del equilibrio nuclear su llave maestra– perdió vigencia. Y sobrevino un desplazamiento del conflicto desde el enfrentamiento militar entre sistemas alternativos y excluyentes hacia la competencia económica entre países con modelos afines.

Liberada de sus sobredeterminaciones fundadas en razones de seguridad, la globalización económica se expandió por el mundo a un ritmo sumamente dinámico.

3. La globalización económica alienta la apertura de los distintos mercados nacionales, incrementa notoriamente los flujos comerciales y financieros internacionales, induce la disminución o cese de las políticas proteccionistas y/o regulatorias, estimula la reorganización espacial de la producción, prioriza la innovación tecnológica y la difusión de tecnologías ahorradoras de mano de obra, incrementa la movilidad internacional de los factores productivos, genera elevadas tasas de desempleo y tendencias firmes a la disminución de los niveles históricos de renovación de la fuerza de trabajo, y estimula el desmantelamiento del Estado benefactor. Como consecuencia de todo lo anterior: a) ocurre un aumento de la interdependencia entre países y economías diferentes; b) se produce también un proceso de fragmentación y diferenciación; c) se manifiesta una tendencia a la formación de polos económicos regionales, como una vía más eficaz para enfrentar las nuevas condiciones de competencia/confrontación en el mundo; d) se libra un juego de competencia implacable entre países o polos diferentes, que pugnan por derrotarse o al menos por sacarse ventajas, pero dentro del mismo "plato". La competencia es feroz pero, por lo mismo que hay interdependencia, los competidores se necesitan recíprocamente. De donde es difícil suponer que, en-

tre los jugadores principales, el terreno de la disputa se desplace del económico hacia el militar.

4. El triunfo de los Estados Unidos y la desaparición de la bipolaridad que había estructurado las relaciones internacionales desde la posguerra no significó, sin embargo, la conformación de un mundo "unipolar". Justamente una de las primeras consecuencias que acarreó el desarrollo del proceso de globalización fue el desenganche entre las problemáticas económica y militar (o de seguridad), que para los actores más significativos (o centrales) del período anterior había sido muy estrecha. Los Estados Unidos quedaron como la única superpotencia militar, con plena capacidad para proyectar poder hacia cualquier sector del planeta. Pero el desarrollo de la globalización afianzó también una tendencia que venía de antaño al catapultar el protagonismo de tres superpotencias económicas: de nuevo los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón. Estos actores (y eventualmente otros) pueden llegar a coincidir en asuntos de seguridad que de un modo u otro les conciernan (es el caso, por ejemplo, de los países miembros de la OTAN respecto de Europa Oriental). Pero mantienen un alto nivel de competitividad en el terreno económico.

5. Como consecuencia de todo lo anterior se ha producido un completo cambio: a) de la naturaleza de los conflictos (esquemáticamente dicho, se pasó de la confrontación militar/de seguridad a la competencia económica), b) de las percepciones de amenaza (obviamente, ya nada se lee en términos del enfrentamiento Este/Oeste), c) de las formas de asociación entre países, d) de sus alineamientos, e) de la definición de sus prioridades y f) de sus formas de intervención en asuntos de política internacional.

Lo anterior resulta especialmente relevante para los países emergentes –como la Argentina– que han tomado la decisión de incorporarse al orden globalizado. Pues una

vez dado ese paso deben asumirse todas las consecuencias prácticas y de lectura e interpretación de la realidad que se derivan de él. Es frecuente observar hoy que se consigna o se admite que la globalización es un fenómeno operante de la mayor importancia. Pero no se siguen de ello todas las consecuencias que el fenómeno comporta. Es como si se corroborara que ha llegado el invierno y, no obstante ello, se siguiera usando ropa de verano.

Sostener que la globalización abre un nuevo cauce para el desarrollo, entre otros, de los asuntos de seguridad internacional y defensa, implica admitir que debe ser redefinido el marco de referencia utilizado para el estudio de fenómenos de ese dominio. El reconocimiento de la existencia de una nueva configuración de problemas implica asumir la necesidad de reelaborar los modos de abordarlos y de interpretarlos.

6. Las transformaciones que entraña el avance del proceso de globalización en el ámbito general de la economía acarrean transformaciones sustanciales –como se ha esbozado más arriba– en otros ámbitos de la realidad, incluidos la seguridad internacional y la defensa. Dicho directamente: la globalización impacta fuertemente sobre los asuntos de seguridad internacional y sobre los problemas de defensa, a punto tal que es posible decir que abre un nuevo cauce para su desenvolvimiento. En consecuencia, debe reconocerse que dicho nuevo cauce debe ser examinado y analizado con la mayor amplitud y profundidad posible. Pero debe admitirse, también, que como en todo cauce son posibles, dentro de sus márgenes, diversos rumbos de navegación. Vale decir, que no cabe postular que se derivan de él recetas únicas para la acción política.

7. La globalización, como proceso económico planetario, ha alcanzado ya una extensión y una dinámica que la hacen poco menos que irreversible (en el sentido de que pa-

rece haber llegado para quedarse por una buena cantidad de tiempo, aunque nada, claro, es para siempre). A los distintos países no centrales les está dado decidir si se incorporan o no a ella. Cualquier opción tiene desventajas y beneficios que no es conveniente desconocer. Especialmente negativas son, en la actualidad, las consecuencias de la globalización en el plano social y en algunos aspectos de la vida política de las sociedades que se han sumado a su dinámica. No es del caso exponerlas acá pues obviamente exceden el objeto de este escrito. No puede, sin embargo, dejar de consignarse la existencia de dichos impactos negativos. También acarrea consecuencias negativas la decisión de no incorporarse a ella y persistir en la gestión de macromodelos económicos diferentes. Un caso paradigmático en este sentido fue el del Perú de Alan García, que intentó persistir en el modelo semicerrado sustitutivo de importaciones con estado intervencionista, y al que le fue directamente mal.

Por otra parte, la dinámica de la globalización genera situaciones de mucha fluidez y, en ocasiones, de alta volatilidad. De donde se deriva una cuota de incertidumbre que no podrá superarse hasta tanto la globalización no se haya desplegado suficientemente, en términos históricos.

8. Cualquier elección hecha por un país a favor de aceptar la dinámica de la globalización debe satisfacer tres requisitos para ser exitosa: a) confiabilidad, b) competitividad, c) estabilidad. Los países que procuren incorporarse a esa dinámica deberán ser confiables (previsibles, descifrables), competentes y estables (económica y políticamente). Y, como tendencia, deberán también aceptar el juego de la convergencia hacia la formación/incorporación de polos regionales o subregionales. De donde se deriva que tendencialmente deberán priorizar criterios de conveniencia/interés económico a consideraciones de seguridad o confrontativas en lo militar. Países o regiones inseguras,

beligerantes o conflictivas son poco compatibles con el orden globalizado.

II. Los principales problemas globales de seguridad

9. Los principales problemas globales de seguridad, desde la óptica de un país emergente y en proceso de incorporación al orden globalizado, como la Argentina, pueden ser caracterizados de la siguiente manera:

a) Asuntos remanentes del período anterior (Guerra Fría) pero que conservan una actualidad y una significación plenas, como, por ejemplo, el control de la proliferación tanto nuclear como de otras armas de destrucción masiva, o el control de la producción de misiles.

b) Los conflictos de las "regiones calientes significativas", como el Medio Oriente o India-Paquistán. Son significativas porque están en juego, allí, recursos naturales valiosos y/o contestaciones (militares o, aun, culturales) al orden globalizado, o porque desafían el control de la proliferación nuclear.

c) Los conflictos en la Europa Oriental desencadenados a raíz del triunfo de los Estados Unidos en la Guerra Fría y del proceso de realineamiento de estados nacionales que formaron parte del bloque soviético.

d) Los llamados temas de la nueva agenda de seguridad internacional, entre los que se destacan el terrorismo internacional, las narcoactividades y el crimen internacional organizado.

10. Cualquier país emergente y en proceso de incorporación al orden globalizado deberá tomar posición frente a estos temas. Desde un punto de vista general puede decirse que la seguridad global concierne a todos los involucrados en la globalización. El incremento planetario de los flujos comerciales, financieros, productivos y tecnológicos implica la conveniencia de un mundo seguro. Por tanto,

los esfuerzos destinados a promover la paz y seguridad mundiales suponen una responsabilidad compartida por parte de todos los países incorporados a dicho orden (si bien obviamente los niveles de responsabilidad son mayores para los países más poderosos).

Un país puede llegar a comportarse como un "*free raider*". Y no sólo desinteresarse sino también no definirse frente a problemas graves del ámbito de la seguridad global. Pero será visto como un oportunista y no como un país responsable, lo que irá en desmedro de su confiabilidad y, por ende, de su inclusión y/o de sus posibilidades en el orden globalizado.

Debe entenderse adecuadamente, además, que economía, relaciones internacionales y asuntos de seguridad y defensa caminan juntos en los tiempos que corren. No se puede suponer que definiciones sustanciales de nivel económico no exijan "hacer sistema" con las relaciones internacionales (o los temas de seguridad). Quien creyera que podría hacer política, en la Argentina, aceptando, por ejemplo, la apertura económica, las privatizaciones, el equilibrio fiscal y la convertibilidad pero podría comportarse en la arena internacional como si aún estuviera en el bloque de Países No Alineados, se equivocaría de medio a medio.

11. Vistas estas caracterizaciones y consideraciones generales, y tomando en cuenta especialmente: a) la belicosa historia previa de la que la Argentina es tributaria (el terrorismo de Estado en el plano interno, la cuasi guerra con Chile y el conflicto de Malvinas en el externo), y b) los requerimientos y exigencias del orden globalizado en materia de confiabilidad y estabilidad, el mejor posicionamiento argentino de cara a los problemas de seguridad global debe ser de concernimiento responsable y pleno compromiso con la cooperación para la paz.

Cabe aclarar que el concernimiento responsable no implica la inevitabilidad de la participación en conflictos bélicos. Su mínimo –su base– es la toma de posición. De allí

se sigue hacia las formas de involucramiento que en cada caso se juzguen las más adecuadas.

12. Todos los tópicos definidos arriba como principales problemas globales de seguridad (control de la proliferación, regiones calientes, conflictos de Europa Oriental y nueva agenda) reclaman un concernimiento responsable y un pleno compromiso de cooperación para la paz. Cualquier disturbio serio producido en los respectivos ámbitos de los tres primeros puede causar un grave impacto sobre el orden globalizado, con repercusiones sobre todos los países que están incorporados a él. La no participación en el control de la proliferación puede incluso significar para un país emergente que se desaten sobre él todo tipo de presiones internacionales que obstaculicen sus posibilidades de recepción de ayuda crediticia y flujos financieros o de inversión.

Dado el relativo deterioro institucional actual de la ONU, se deberá en lo posible acompañar las posiciones que asuman los países rectores de dicho orden en los campos principales mencionados, procurando: a) contribuir al fortalecimiento de la mencionada institución (ONU) y b) no legitimar, en regiones geográficamente lejanas, modalidades de intervención que pudieran ser contraproducentes si se aplicasen en nuestro propio entorno.

En materia de nueva agenda, hay todavía mucho terreno por recorrer en lo que respecta a una caracterización compartida de los problemas y la elaboración de una agenda común. En este campo deberá tenerse el cuidado de preservar la perspectiva propia hasta que se registren avances sustanciales en la convergencia de puntos de vista e iniciativas a desarrollar.

III. La problemática continental de seguridad

13. Es difícil encontrar en el plano continental una problemática de seguridad común, específica de este nivel de aná-

lisis (es decir, diferente de las problemáticas globales). Debe reconocerse, por un lado, que los diagnósticos, previsiones e instrumentos vigentes en el período anterior (es decir, antes del fin de la Guerra Fría y el definitivo despegue de la globalización) se tornaron crecientemente obsoletos (como el TIAR) o bien desactualizados (como la OEA). Por otro, porque las problemáticas de las distintas regiones que integran el continente tienden hoy a ser divergentes. América Central y el Caribe, América del Sur y los Estados Unidos enfrentan problemas y/o tienen prioridades diferentes.

14. Aparte de los asuntos globales señalados arriba, los Estados Unidos otorgan prioridad continental a la apertura económica, a la formación de un mercado común (ALCA, aunque debilitado hoy por el fracaso del *fast track*) y al desarrollo de la democracia, temas éstos no definibles *stricto sensu* como pertenecientes al ámbito de la seguridad. Por otra parte, la pretensión de extraterritorialidad sostenida –y practicada en divesos casos– por los Estados Unidos debe ser reconocida como un "complicador", como una cuestión capaz de enturbiar el escenario continental y, en particular, el de la región que resulte involucrada. Finalmente, le adjudica a los temas de la llamada nueva agenda un interés que no siempre corre parejo con las preocupaciones de los demás países.

15. En América Central y el Caribe, la principal cuestión de seguridad está vinculada a la consolidación del proceso de pacificación, ya sea por la vía del desarrollo de los acuerdos de paz (Nicaragua: 1989-1990; El Salvador: 1992; Guatemala: 1996), ya por la de la consolidación de sistemas democráticos superadores de situaciones disruptivas (Honduras, Panamá, Haití).

16. América del Sur, por su parte, aparece comprometida con otra problemática: por un lado, la desactivación y la

superación de los recelos y conflictos entre países vecinos, en procura de aprovechar la ventana de oportunidades que ofrece la globalización; por otro, la formación de polos subregionales (Comunidad Andina y Mercosur). Subsisten configuraciones parecidas a la centroamericana antes de la cristalización del proceso de pacificación (Colombia y, en menor medida, el Perú), pero los asuntos dominantes son la convergencia en materia de seguridad subregional y la cooperación/integración económica.

17. Los asuntos de la llamada nueva agenda –terrorismo internacional, narcoactividades y crimen organizado– van ganado aceptación como temas de preocupación en diversos países, pero están lejos de constituir un sustrato común. (Vale aquí lo que se ha mencionado anteriormente sobre este particular.)

18. Las diferencias de cada región apuntadas más arriba conspiran contra la definición de una agenda compartida que pueda servir de plataforma para el *aggiornamento* de las instituciones del llamado sistema interamericano y para el fortalecimiento de las interacciones entre los distintos países a escala continental. No parece prudente, en este terreno, intentar ir más allá, o más rápido, que lo que la situación está permitiendo.

En consecuencia, el plano continental de la seguridad no parece estar llamado a tener mayor relevancia en un futuro próximo. Otros asuntos conectados con esa problemática pero distintos pueden llegar a tener mayor importancia. Por ejemplo, la convergencia económica subregional (Mercosur o Comunidad Andina) o la iniciativa más abarcadora de constituir una sola asociación continental de libre comercio (ALCA).

19. Así las cosas, la Argentina debe, en el ámbito continental de la seguridad, acompañar iniciativas de disten-

sión y de cooperación para la paz. No cabe, sin embargo, esperar grandes logros en este campo. Parecería, más bien, que los espacios regional (sudamericano) y subregional (Mercosur) tendrían, en este tiempo, un dinamismo mayor, que abrirían posibilidades al desarrollo de políticas más activas en el campo de la seguridad internacional y la política de defensa.

IV. La problemática regional de seguridad

20. La problemática regional –sudamericana– de seguridad viene caracterizada por tres hechos mayores:

- El inédito proceso de cooperación/integración del Brasil y la Argentina, expresado en el Mercosur.
- La persistencia de una situación conflictiva en Malvinas.
- La permanencia, en algunos países -el caso paradigmático hoy es Colombia- de conflictos intestinos caracterizables como de guerra interna, que podrían dar lugar a algún tipo de intervención militar extranjera.

21. La convergencia Brasil-Argentina ha venido a cambiar radicalmente el cuadro de situación estratégica en América del Sur. En concordancia con los vientos que corren, la Argentina y el Brasil han desmontado sus viejas competencias, recelos y resquemores, para transitar un extraordinario camino de convergencia que mejora sustancialmente sus posibilidades frente a la globalización. En el plano de la seguridad regional y la defensa han depuesto sus viejas conceptualizaciones en términos de hipótesis de guerra recíprocas. Esto ha beneficiado la distensión de la región y ha favorecido su estabilidad y confiabilidad, debido a la relevancia que tienen ambos países. Y ha colocado los temas de la construcción de confianza y la coo-

peración para la paz como centrales y privilegiados entre ambos países. De donde, por extensión, han pasado a tener también una fuerte presencia regional.

22. Diríase que, tendencialmente, dado el desarrollo de procesos de convergencia inéditos en la región (la Comunidad Andina y el Mercosur), la construcción de confianza y la cooperación para la paz serán los asuntos más significativos –y, por ende, rectores– del porvenir sudamericano en el mediano y largo plazo, en materia de seguridad y defensa.

Estos temas convivirán –y no siempre armoniosamente– con las iniciativas que vienen del norte: el hoy disminuido ALCA –pero con un potencial de crecimiento preocupante si se llegara a estructurar a la medida demandada por los Estados Unidos– en materia de convergencia, con eventuales requerimientos de intervención combinada en escenarios de guerra interna agudizada y con los de la "nueva agenda".

23. La continuidad de una situación conflictiva en Malvinas, debido a la persistencia británica en no abrir la negociación en materia de soberanía y a la explotación prácticamente unilateral de recursos isleños (petróleo y pesca), coloca un tema, serio, grave, de seguridad regional (o subregional, si se prefiere) con incumbencia sobre la Argentina y Mercosur. La situación en Malvinas es paradójica y paradigmática. No obstante estar usurpadas desde el punto de vista argentino, no se puede ni hipotetizar conflicto sobre ellas ni mucho menos prever el uso de fuerzas militares. Constituye actualmente la amenaza mayor y cierta para la Argentina y sin embargo no hay ninguna previsión o planeamiento militar al respecto (de aquí lo paradójico). Lo paradigmático consiste en que así deben ser las cosas: cualquier previsión que involucre, aun hipotéticamente, el uso de fuerzas militares por par-

te de la Argentina sería un "bumerang" para ésta. De saberse que la Argentina planifica hipótesis de conflicto en Malvinas, probablemente ocurriría una catástrofe financiera: caería el crédito, la bolsa, la paridad cambiaria, etc. Esta guerra hipotética se perdería en el ámbito financiero antes de que hubiera –si acaso la hubiese– la menor posibilidad de materializarla. Esto es paradigmático, también, del peso mayor –y decisivo tendencialmente– que tienen los asuntos económicos sobre los de seguridad, tras la caída del Muro y el fin de la Guerra Fría.

En esta materia deberá seguirse el camino ya establecido de la negociación diplomática estrictamente. Aunque al cabo de 10 años y vistos, por un lado, los escasos resultados positivos arrojados por las políticas de "umbrella" y "seducción de los kelpers", y, por otro, los logros alcanzados en ese tiempo en materia de confiabilidad internacional, parece llegado el momento de endurecer algunas posiciones. Debe aprovecharse acá la circunstancia novedosa del desenganche chileno de una política de alianza con Gran Bretaña a raíz del "affaire" Pinochet, y el simultáneo interés trasandino por incorporarse plenamente al Mercosur.

24. Frente a crisis severas en situaciones de guerra interna, en la región, deberá actuarse extremando los criterios de concernimiento responsable y cooperación para la paz. Debe tenerse en cuenta que Mercosur, en un escenario regional inestabilizado por una situación límite que torne posibles intervenciones foráneas, perderá atractivo y probablemente se verá debilitado. Por otra parte, deberá también atenderse al hecho de la fuerte vulnerabilidad externa de todos los países sudamericanos, en particular de la Argentina y el Brasil, que los tornan dependientes de decisiones financieras y crediticias de las que no participan (y a las que sí concurren los países más desarrollados, en particular los Estados Unidos).

En consecuencia, parecería recomendable, en esta materia, impulsar la constitución de foros multilaterales operativos y eficientes –como lo fue el Grupo de Contadora en relación con el conflicto en Nicaragua– capaces de incidir activamente sobre el proceso de pacificación y de inhibir o de contrapesar otras modalidades de intervención.

V. Los problemas subregionales de seguridad

25. La conflictualidad vecinal con el Brasil ha sido trocada por una sostenida política de convergencia, cuyo resultado actual y su devenir previsible auguran un sólido futuro como socios, no como antagonistas. La asociación Brasil/Argentina define claramente la situación estratégica subregional (Cono Sur).

La asociación Brasil/Argentina ha tenido frutos en el campo de la seguridad y la defensa: se converge en políticas referidas a compromisos de control de proliferación (Tlatelolco, armamento químico, etc.), en iniciativas de cooperación militar y de entrenamiento de oficiales, en la realización de maniobras conjuntas, etcétera.

La ambigüedad argentina actual –su voluntad de jugar simultáneamente en el tablero del "alineamiento automático" y en el de Mercosur– produce algunos cortocircuitos, como el referido al sillón en el Consejo de Seguridad o la solicitud argentina de incorporarse a la OTAN. Esta ambigüedad debe abandonarse en favor de una gestión responsable de políticas que es factible desplegar, al menos por ahora y con un horizonte de por lo menos mediano plazo, de manera simultánea, en diferentes tableros, sin incurrir en incongruencias ni en inconsistencias.

Con el tiempo, será probablemente posible sostener de manera conjunta, políticas de seguridad o un sistema de seguridad común a Mercosur (seguridad cooperativa).

Puede señalarse, para mayor abundamiento, que las directivas de defensa nacional hechas públicas por el pre-

sidente Cardoso, en 1996, explicitan la asunción de una actitud defensiva y no hipotetizan ninguna clase de conflicto con la Argentina. Concomitantemente con lo anterior, el dispositivo defensivo brasileño en su frontera sudoeste fue drásticamente reducido y sus unidades relocalizadas en el área amazónica.

26. Con Chile las cosas están un poco menos definidas, pero se encaminan en la misma dirección. A favor de ello juegan: a) las exigencias y oportunidades de la globalización (que desacreditan ambientes conflictivos); b) la situación estratégica subregional determinada por la asociación Brasil/Argentina; c) el creciente flujo de inversiones y de servicios entre la Argentina y Chile; d) la vocación por la distensión puesta de manifiesto por sus respectivas dirigencias civiles (que, por ejemplo, condujo a que se superaran todos los diferendos limítrofes pendientes por vía diplomática); y e) el aislamiento chileno actual –dado su fracasado intento de incorporarse al NAFTA– que ha motivado una explícita y mayor voluntad de acercamiento al Mercosur (encabezada, en su momento, por el entonces canciller Insulza).
En contra de una convergencia que troque el antiguo antagonismo por una asociación fuerte y duradera, juega la persistencia de la autonomía militar chilena, que todavía puede condicionar, en parte, el decurso de la democracia trasandina.

Merece destacarse, por lo demás, que en el *Libro Blanco de la Defensa Chilena*, dado a conocer en 1997, no se hipotetiza la guerra con la Argentina y se expone, asimismo, una orientación doctrinaria defensiva.

VI. Líneamientos generales para la definición de una política de defensa

27. De las definiciones y caracterizaciones presentadas precedentemente se desprende, por un lado, que el mun-

do vive un momento de cambios extraordinario, que produce modificaciones e impactos de enorme significación en su dinámica económica y de seguridad. Y que están en curso redefiniciones y reconfiguraciones que influyen decisivamente sobre esta última problemática. Pero, por otro lado, se infiere también que dichas redefiniciones y reconfiguraciones no se han desplegado suficientemente aún, en términos históricos. De donde resulta que, aunque se vislumbra un rumbo definido, no es aconsejable dar por definitiva la consolidación de las tendencias hoy en curso. Atenazados de un lado por lo que el futuro parece anunciar y, de otro, por lo que la prudencia aconseja, dos cuestiones aparecen como las quizá más generales a tener en cuenta en la definición de una política de defensa: a) la ausencia de hipótesis de conflicto definida en el plano subregional, y b) el contexto de incertidumbre internacional en el que estamos viviendo.

28. Lo anterior implica reconocer que aquélla (la defensa) no aparece referida, para el caso argentino, en la actualidad, a la existencia de un enemigo definido, inmediato. Por lo tanto, es preciso pensarla por fuera de los modos en que habitualmente se la ha entendido hasta ahora. Es necesario concebir hoy la defensa nacional como no regida por la existencia de un enemigo externo claramente identificable. En consecuencia, la organización de la defensa nacional deberá efectuarse sin elaborar hipótesis de conflicto definidas y claras en el plano subregional. Esto implica asumir un cambio de postura sustancial respecto de la manera en que se ha concebido tradicionalmente esta cuestión.

29. En los planos global, continental y regional se presenta una variedad de situaciones conflictivas capaces de escalar hasta convertirse en amenazas a la seguridad. Pero es preciso reconocer también que lo inesperado, la cri-

sis sorpresiva –como fue, por ejemplo, el reciente conflicto entre India y Paquistán– está asimismo a la orden del día.

Todo esto determina la existencia de un contexto de incertidumbre, que debe ser aceptado como tal (es decir, que no puede ser resuelto "teóricamente" o de un plumazo con el objeto de recuperar confortables certezas) y que exige una actitud de apertura y flexibilidad mentales.

Este contexto de incertidumbre demanda una postura general de vigilia estratégica aplicada exclusivamente a los planos global, continental y regional. Ésta debe entenderse como un estado de alerta y de preparación –ya sea general, ya en previsión del estallido de algún problema particular que se perfile peligrosamente– capaz de dar respuestas adecuadas a un complejo de amenazas latentes y/o no esperadas, que al mismo tiempo debe ser congruente con las posibilidades de un país como la Argentina.

30. En consonancia con la postura general de vigilia estratégica, debe practicarse el concernimiento responsable y la cooperación para la paz, señalados en los puntos 11 y 21 precedentes. Ambos admiten posturas que van desde la simple toma explícita y pública de posiciones, hasta diversas formas de involucramiento práctico. En este último terreno, la actuación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz bajo el mandato de las Naciones Unidas constituirá probablemente la alternativa mayor. La participación argentina en dichas Operaciones debe ser mantenida, en lo posible. Contribuyen a hacer explícitos nuestro concernimiento y nuestra voluntad de cooperar con la paz en el mundo, y resultan experiencias profesionalmente provechosas para nuestros hombres de armas.

31. Especial significación posee para la definición de una política específicamente de defensa la situación en el contexto subregional. La predominancia aquí de un proceso de convergencia económica que a esta altura ha dado ya

lugar a la constitución de un "Mercosur ampliado" (Mercosur más Bolivia y Chile) conduce al desmonte de los antagonismos militares previos y su reemplazo por políticas activas de construcción de confianza y cooperación para la paz. Es obvio que estas prioridades acompañan un proceso que tiende a convertirnos crecientemente en socios y, por lo tanto, a desactivar antiguos antagonismos.

El proceso de construcción del "Mercosur ampliado" genera condiciones especialmente favorables para el desenvolvimiento de una opción basada en la seguridad cooperativa. Ésta alienta la asociación defensiva entre distintos estados, con el objeto de gestionar la seguridad de todos los miembros de manera conjunta. Como resultado de esta decisión básica, ocurre una minimización –y tendencialmente una exclusión– de la posibilidad de la confrontación militar entre los estados que se han asociado.

32. Una opción de seguridad cooperativa implica algunos compromisos fuertes entre los miembros que se asocian. Entre otros:

- Reconfiguración de las instituciones castrenses, en particular, del despliegue territorial de las distintas fuerzas.
- Preocupación por la transparencia de los procederes de los distintos miembros y de la información disponible y circulante entre ellos.
- Cooperación militar bilateral o multilateral entre los socios.
- Incremento de la confianza mutua.

Todo esto se cumple ya en una medida más que apreciable entre los miembros del "Mercosur ampliado".

33. El desarrollo de una opción de seguridad cooperativa abre la posibilidad de una reorientación de las misiones militares hacia objetivos situados fuera del ámbito de la asociación defensiva. Puede razonablemente anticiparse que lo hará hacia:

• La previsión de amenazas a la seguridad externas a la asociación de cooperadores.

• La participación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.

34. No puede ignorarse que la Argentina atraviesa una situación muy particular. Ha vivido prácticamente durante una década un proceso de "desarme de hecho", fruto de sucesivas reducciones presupuestarias regidas exclusivamente con un criterio de caja. Como consecuencia de ello, la ecuación fines-recursos-aparato militar-resultados se ha visto negativamente afectada, lo que ha redundado en una deformación del mencionado aparato y en una notoria disminución de la capacidad defensiva del país. En el marco de las consideraciones efectuadas precedentemente, es imprescindible una decidida y responsable intervención de quienes tienen el deber de conducir políticamente a las fuerzas armadas y de quienes deben ejercer control parlamentario. Debe tomarse el toro por las astas para establecer con toda claridad cuál es la relación más eficiente entre gasto y dimensiones y características del aparato, conforme a los fines establecidos.

Previsiblemente:

a) toda la actividad de defensa en el futuro próximo deberá desarrollarse en un marco de sobriedad y austeridad en materia de gasto;

b) no se podrá contar más que con un aparato militar de proporciones reducidas;

c) deberá procurarse que alcance el mayor dinamismo, eficiencia y movilidad posibles;

d) deberá alentarse el accionar conjunto, no sólo porque así lo recomienda cualquier doctrina contemporánea, sino también porque es una manera de potenciar los recursos de una estructura reducida.

Especial atención deberá prestarse al escalón superior de gobierno y control de las fuerzas armadas, en particular

al Ministerio de Defensa, que debería ser reajustado en función de la complejidad de las problemáticas que deberá enfrentar y en procura de mejorar la eficiencia de su gestión.

35. Existe un consenso social y político básico para manejar las políticas de defensa y militar. Es el constituido alrededor de las leyes de Defensa, Seguridad Interior y de Reestructuración Militar, que fueron votadas si no por unanimidad, con un amplio apoyo de las fuerzas políticas mayoritarias. Este consenso básico ha sido desvirtuado en la práctica porque, a raíz de una inexplicable mora de la clase política (dentro de la cual tiene una señalable responsabilidad el oficialismo, aunque no exclusivamente), no se ha dado tratamiento a una serie de leyes complementarias previstas por la ley de Defensa y se ha omitido el cumplimiento de algunas de sus premisas básicas (por ejemplo, el funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional-CODENA).

Ese consenso básico debe ser recuperado en su totalidad –y si acaso alguno de sus componentes resultare desechado, debería serlo por acción, no por omisión– y puede convertirse en un marco de referencia activo y positivo para producir los ajustes y redefiniciones consignados en el punto anterior.

36. Debe trabajarse activamente para recuperar el tono moral de las instituciones militares argentinas. La dolorosa historia nacional reciente de la que somos tributarios, y algunos episodios actuales (entre otros, los contrabandos de armas hacia Croacia y Ecuador, o los casos de espionaje a sectores de la civilidad detectados en la Fuerza Aérea y el Ejército) así lo aconsejan. Debe persistirse en la exigencia de una sólida formación profesional y desalentar cualquier forma de identificación con actuaciones trágicas del pasado o ilegales del presente. ◆