



# **JORNADAS FES | CEEPADE 2010**

## **CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO Y CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA**

**Jornadas internacionales  
de reflexión y análisis organizadas por el  
CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA LA DEFENSA  
"MANUEL BELGRANO" (CEEPADE)  
y LA FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FES),  
Edificio Libertador, sede del Ministerio de Defensa  
Buenos Aires, 8 y 9 de junio de 2010**



**Ministerio de  
Defensa**  
Presidencia de la Nación



## AUTORIDADES

**Dra. Cristina Fernández de Kirchner**

Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas  
Presidenta de la Nación

**Dra. Nilda Garré**

Ministra de Defensa

**Lic. Gustavo Sibilla**

Secretario de Estrategia y Asuntos Militares

**Lic. Oscar Julio Cuattromo**

Secretario de Planeamiento

**Lic. Alfredo Waldo Forti**

Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa

**Dr. Raúl Alberto Garré**

Jefe de Gabinete

**Lic. Mauro Vega**

Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa

**Lic. Juan López Chorne**

Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar

**Dra. Sabina Frederic**

Subsecretaria de Formación

**Dra. Mirta Susana Iriondo**

Subsecretaria de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico

**Cra. Patricia Baez Rocha**

Subsecretaria de Coordinación

**Dra. Ileana Arduino**

Directora Nacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario

**Lic. Jorge Bernetti**

Director de Comunicación Social



**Centro de Estudios Estratégicos  
para la Defensa “MANUEL BELGRANO”**

**AUTORIDADES**

Presidenta

**Dra. Nilda Garré**

Ministra de Defensa

Secretario Ejecutivo

**Lic. Gustavo Sibilla**

Secretario de Estrategia y Asuntos Militares

Secretario Académico

**Dr. Hernán Patiño Mayer**

Prosecretario Ejecutivo

**Lic. Diego Llumá**

**Publicación Jornadas  
FES-CEEPADE 2010**

**Diego Llumá**  
Coordinación General  
Asesor de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares

**Esteban Bertola**  
Corrector

**Andrea P. Simons**  
Diseño

# JORNADAS FES | CEEPADE 2010



## CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO Y CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA

Jornadas internacionales de reflexión y análisis organizadas por el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” (CEEPADE) y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES), Edificio Libertador, sede del Ministerio de Defensa. Buenos Aires, 8 y 9 de junio de 2010.







## CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO Y CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA

Jornadas internacionales de reflexión y análisis organizadas por el  
Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” (CEEPADE)  
y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES),  
Edificio Libertador, sede del Ministerio de Defensa.  
Buenos Aires 8 y 9 de junio de 2010.

### PRIMERA JORNADA FES | CEEPADE 2010

#### PRESENTACIÓN

**Lic. Alfredo Waldo Forti** | Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa,  
Ministerio de Defensa, Argentina.

El tema que nos convoca es el Consejo de Defensa Suramericano y lo que escucharemos de este formidable panel de analistas y académicos, entre los que se encuentran Khatchik DerGhougassian de Argentina, Boris Yopo de Chile, Diego Cardona de Colombia, Pablo Celi de Ecuador, Julián González Guyer de Uruguay y Francine Jácome de Venezuela, este panel nos permitirá contrastar la perspectiva de aquellos que estamos más imbuidos en el quehacer diario de las actividades del Consejo de nuestros países con la perspectiva que proviene de la Academia, en lo que se refiere al análisis del proceso de la conformación de la UNASUR y específicamente del Consejo de Defensa Suramericano, que esperamos que se consolide e institucionalice definitivamente. El establecimiento de este Consejo constituye una clara y cabal expresión de que por primera vez el ámbito de la Defensa acompaña ese proceso subregional tan sólido que es el proceso integración. Podemos calificar al Consejo como una dimensión militar de la integración, y en ese sentido lo más importante que percibimos nosotros es que por primera vez, en nuestra región, podemos decir que hemos encontrado el consenso, por un lado, y la voluntad política por el otro, de llevar adelante este proceso en el ámbito de la Defensa, lo que ha implicado, para algunos, la adopción de posiciones que por sí solos probablemente no hubieran hecho, pero que con el fin de encontrar esa instancia, ese espacio integrador, todos hemos dado algo y hemos ganado mucho más. La Carta y el Estatuto del Consejo establecen claramente los objetivos de esta emergente institución de la Defensa a nivel suramericano, y en todos los textos está claramente establecida esa voluntad política de nuestros países de consolidar Suramérica como zona de paz, con todo lo que eso implica. Creemos que el futuro va a definir –y cuando hablo del futuro hablo de los dos próximos años– la etapa de consolidación institucional de lo que estamos construyendo actualmente, lo que le va a dar sustentabilidad en el tiempo. Por último, quisiera mencionar que para nosotros es muy importante que la construcción de este proceso al que nos estamos refiriendo no es

producto ni fruto específico de políticas de gobiernos coyunturales, por el solo hecho de que lo estemos llevando adelante adquiere carácter de política de Estado ya que en cada uno de nuestros países el establecimiento de la UNASUR se constituye en un tratado que es aprobado por nuestros Congresos, por lo tanto consideramos que eso también le brinda sustentabilidad y le confiere un carácter de política de Estado, que servirá para proyectar esa sustentabilidad en el tiempo. De modo que es de gran importancia que el Ministerio de Defensa, en este caso muy bien apoyado por la Fundación Friedrich Ebert, y a través de su Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” (CEEPADE) hayan podido convocar a este destacado grupo de académicos y analistas, posibilitar y propiciar el debate para enriquecer los estudios respecto de las problemáticas, los alcances y las perspectivas del proceso de conformación de la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano.

**Achim Wachendorfer** | Director de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina

Ésta es la segunda actividad que organiza el Ministerio de Defensa conjuntamente con nuestra Fundación en el transcurso de un año. La actividad del año pasado se había limitado básicamente a los países del Cono Sur, vale decir, el posicionamiento de los países de la subregión frente al Consejo de Defensa Suramericano, en aquel momento recién creado. A mi entender, tuvo cierta lógica que hubiéramos seleccionado sólo a aquellos países con los cuales la Argentina se vincula por muchas razones, como por ejemplo en la participación en el MERCOSUR. Son países vecinos, tienen una relación fuerte y una integración muy importante. A partir de la primera actividad del año pasado, realmente no ha cambiado demasiado el marco de la UNASUR, con la importante excepción de que ahora cuenta con un Secretario General, el ex presidente Néstor Kirchner, que también considero como un impulso importante para la Argentina en el sentido de establecer un compromiso más profundo con la integración.

En este seminario contaremos con una perspectiva más amplia, no limitada únicamente al Cono Sur porque se busca integrar a todos los países de América del Sur.

El hecho de ampliar esta discusión al conjunto de los países de América del Sur también ha sido posible a partir de la colaboración con el proyecto regional que lleva adelante la Fundación Ebert sobre Seguridad Regional, un proyecto que tiene sede en Bogotá y cuyo director, Hans Mathieu, está aquí presente. Para concluir, creo que no es necesario aclarar que se trata de una reunión con un carácter más informal en el sentido de que los especialistas y académicos provenientes de otros países no representan a su gobierno, no representan instituciones públicas, sino que se expresan por sí mismos como especialistas y como académicos. Me queda solamente otra vez agradecer al Ministerio de Defensa con el cual hemos inaugurado una muy buena cooperación no solamente en relación con el Consejo de Defensa Suramericano, sino también en relación con otros temas y ejes como “Género y Fuerzas Armadas”, a partir

del que ya se realizaron algunas actividades. Espero que podamos generar una discusión importante, interesante y de gran apertura.

**José Manuel Ugarte** | Analista en temas de Defensa, coordinador del Seminario sobre Consejo de Defensa Suramericano.

Para comenzar a referirme al proceso de conformación y desarrollo del Consejo de Defensa Suramericano plantearé dos interrogantes que serán de utilidad para elaborar una perspectiva de análisis. En primer lugar ¿adónde puede conducir previsiblemente el avance del Consejo de Defensa Suramericano en el mediano e inclusive en el largo plazo? Y, en segundo lugar, ¿qué no debe ser el Consejo de Defensa Suramericano? El Consejo de de Defensa Suramericano ha nacido como un componente no sólo referido a aquello que expresa su definición: una instancia de consulta, coordinación y cooperación, sino también al desempeño de funciones, en cierta medida, relativas a la seguridad internacional, aunque no estrictamente ligadas a la defensa. Luego se produjo la reunión de Ministros Relaciones Exteriores y Defensa que acometió esta importante serie de cuestiones en sus dos sucesivas reuniones en Quito, en septiembre y en noviembre de 2009, pero fundamentalmente la cuestión relativa a las medidas de fomento de confianza y seguridad que sin duda constituyen un componente importante de lo que define a la seguridad internacional, pero que se extiende más allá del ámbito de la defensa, motivo por el cual se ha delegado esta función en una instancia extraordinaria que se trataría de una suerte de Consejo de Seguridad Internacional, si se me permite la expresión. De todas maneras percibimos que, posteriormente, este Consejo y la UNASUR han asignado al Consejo de Defensa Suramericano la función relativa a elaborar un protocolo de paz, seguridad y cooperación, que al mismo tiempo debe constituirse en base a las propuestas de otros países, una propuesta de Perú, seguida luego por Chile, con aportes también por parte de Ecuador, que debe elaborar una arquitectura de seguridad y constituir un código de conducta en esta materia. Es cierto que esta materia se encuentra más cercana a la seguridad internacional, en un sentido estricto, que a la de la defensa, ésta es una de las alternativas que se presentan. La otra, por cierto, ha sido la constante presentación o el constante planteo por parte de algunos de los países suramericanos, de cuestiones relacionadas con materias ajenas a la defensa, como la lucha contra el narcotráfico o la lucha contra la delincuencia organizada, cuestiones que hasta el momento han sido derivadas a una instancia recientemente creada, el Consejo Suramericano para el Problema Mundial de las Drogas. En este punto resulta de interés plantear el siguiente interrogante: ¿por qué tardó tanto tiempo en constituirse este Consejo y en aprobar su Estatuto? Inclusive para la aprobación de su Estatuto tuvo lugar una reunión con representantes de bajo nivel de los países integrantes, lo que parece indicar, que existe una cierta lentitud o falta de impulso, que por supuesto puede ser modificada con el transcurso del tiempo, pero sin duda plantea un interrogante a considerar. Por otra parte, diversos temas que no se refieren

a la seguridad pública y que no se encuentran vinculados con el narcotráfico pero menos aún con la defensa, parecían aguardar la creación de una nueva instancia por parte de la UNASUR, uno se pregunta particularmente por qué no impulsar un Consejo de Seguridad Pública Suramericano, que estableciera un mecanismo en materia de seguridad pública a partir de algún mecanismo similar a lo que es la reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y países adheridos. Recordemos, por cierto, que el MERCOSUR abarca la totalidad de América del Sur con excepción de las Guayanas. Estos interrogantes surgen con la marcha del proceso de conformación de UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano; en este sentido, el primer aspecto que deberíamos analizar es ¿qué llegará a ser y qué no debería ser el Consejo de Defensa Suramericano?

El segundo aspecto importante lo constituye la marcha del Plan de Acción de 2009-2010 establecido en la reunión de Santiago en marzo del año 2009. ¿Qué características ha tenido hasta el momento la marcha del Plan de Acción? Este plan tiene –recordemos brevemente– cuatro ejes fundamentales, uno relativo a las políticas de defensa; otro relativo a las cuestiones de cooperación militar, ayuda humanitaria y misiones de paz; el tercer eje consiste en los aspectos relacionados con la industria y la tecnología de la defensa; y, en cuarto lugar, el desarrollo de la capacitación y la cooperación. La pregunta que surge a partir de la experiencia en el transcurso de su implementación es: ¿estos ejes se han desarrollado al mismo ritmo? Pareciera que no. Da la impresión de que la política de defensa ha gozado de una buena marcha, se realizó el seminario relativo a la modernización de los Ministerios de Defensa; evidentemente existe una comunicación muy fluida entre los respectivos Ministerios de Defensa; se avanza en materia de publicidad del gasto de Defensa, al parecer, éste es un punto que realmente marcha bastante bien; en lo que se refiere a la cuestión relativa a la cooperación militar, ayuda humanitaria y misiones de paz, se han realizado aspectos significativos (recordemos como aspecto interesante el ejercicio militar con tropas en el terreno, denominado Integración, realizado durante el año 2009), se anuncia aunque no se ha realizado aún el seminario en materia de misiones de paz, sin embargo pareciera no tener un ritmo con la misma velocidad; la cuestión relativa al tercer eje, industria y tecnología de la defensa, se percibió, en cierto momento, como uno de los ejes fundamentales, inclusive parecía que el punto de vista brasileño constituía uno de los motivos más importantes para impulsar la creación del Consejo de Defensa, sin embargo tampoco ha constituido una cuestión que ha avanzado con la velocidad con la que lo han hecho otros aspectos. En materia de capacitación, en cambio, está lo que considero una decisión central, la reciente creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa Suramericano, creo realmente que es una creación fundamental, pero vale la pena reflexionar acerca de cómo está marchando el Plan de Acción 2009-2010, ésta sería una primera pregunta; por otra parte, el año 2010 está cerca de su conclusión, y la pregunta que se impone es ¿cuáles deben ser los puntos fundamentales del nuevo Plan de Acción que habrá de elaborar el Consejo de Defensa Suramericano? Finalmente, en relación con el cuarto punto, que se refiere

a lo que considero otro aspecto de fundamental importancia, se encuentra el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa Suramericano. A este órgano, al que se le ha destinado una tarea que sobrepasa el aspecto académico, se le ha confiado nada más y nada menos que la misión de establecer los intereses comunes, establecer los riesgos y las amenazas que pesan sobre la subregión –y sobre la paz mundial, aunque obviamente se enfocarán de manera primordial en la subregión–, y promover una visión compartida en materia de defensa y seguridad. Sin duda, la ausencia de una visión compartida constituye uno de los obstáculos mayores que en la actualidad podemos advertir en materia de avances en el Consejo de Defensa Suramericano, y, por este motivo la posibilidad de contribuir a la identificación de los enfoques conceptuales en torno de esta materia se trata de una cuestión central, en la que resulta necesario advertir un aspecto de gran importancia en lo que se refiere a la misión de delicadas características políticas que le fue confiada y el carácter académico del órgano; aunque no posea ninguna facultad decisoria, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa se dedica a la tarea de analizar y proyectar el eco que pueden obtener las instancias de decisión política en los países participantes, por este motivo resulta fundamental examinar en qué consiste establecer intereses comunes, establecer situaciones de riesgo y amenaza, establecer una visión compartida en materia de defensa, establecer enfoques conceptuales, ya que se tratan de problemáticas inherentes a una siempre posible y futura política de defensa regional, o subregional si consideramos exclusivamente Suramérica. Estos aspectos forman parte de un contexto en el que se advierten algunas de las dificultades que afronta la UNASUR. Este organismo constituye, en última instancia, la confluencia de dos procesos de integración subregional: el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones. No hay que olvidar que también se encuentran las Guayanas, que deberían participar ya que forman parte de Suramérica. El centro de la cuestión radica en que el MERCOSUR nació a partir de una concepción de defensa y seguridad que continuaba nítidamente el camino de la Unión Europea, caracterizado por la distinción clara de la defensa por una parte y la seguridad pública por la otra, constituyendo instancias diferentes para uno y otro aspecto. En el caso de la seguridad pública alcanzó un gran desarrollo con la ya mencionada Reunión de Ministros del Interior. De manera equivalente, en defensa incorporó avances importantes en materia de seguridad internacional desarrollada con la defensa, recordemos muy especialmente la “Declaración de Ushuahia”, la constitución de la zona de paz, etc., y por otra parte alcanzó a realizar una reunión de los Ministros de Defensa aunque no llegó a ser constituida como reunión especializada permanente en el MERCOSUR, sin embargo estuvo cerca de esto; y primordialmente desarrolló una importantísima cooperación en materia militar reflejada no solamente en la gran cantidad de ejercicios combinados, el intercambio distancias-capacitación, si no muy especialmente en el caso de Argentina y Chile a partir de la creación de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur; el MERCOSUR siempre mantuvo claramente la distinción de estos aspectos. El desarrollo de la Comunidad Andina de Naciones presentó características notablemente disímiles en relación con esto,

recordemos las sucesivas decisiones de la Comunidad Andina relativas a la lucha contra el problema de las drogas en todos aspectos, las decisiones relativas a las armas livianas, el Compromiso de Lima, la “Declaración de Política Externa Común de la Comunidad Andina”, evidentemente notamos allí la superposición de los aspectos de seguridad pública y defensa, es decir la ausencia de esa distinción que caracteriza en este aspecto al MERCOSUR. Por supuesto que la creación misma del Consejo de Defensa marca una dirección definida pero, sin duda, entre los aspectos importantes que deberá analizar el Cono Sur se incluyen estos diferentes modos de concebir la defensa así como la manera en la que logra superarse esta disimilitud entre una perspectiva y otra para, en definitiva, establecer una concepción común, fundamentalmente manteniendo la competencia del Consejo y a partir de posibilitar la creación de instancias que permitan canalizar otras preocupaciones vinculadas con la seguridad pública, el delito organizado transnacional, etc., además de el deseable impulso que debiera tener esta instancia de Consejo Suramericano para el Problema de las Drogas que se ha creado recientemente.

**Khatchik DerGhoughassian** | Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de San Andrés y asesor en el Ministerio de Defensa.

Lo que voy a proponer es la perspectiva de un analista, desde luego ésta no es la perspectiva oficial si no la de un partidario del proceso de integración en defensa en Sudamérica, no voy a detenerme en cada uno de los puntos por los que nos encontramos aquí para debatir y elaborar, si no más bien para ofrecer un panorama muy general acerca de hacia dónde se dirige o se debe dirigir el Consejo de Defensa Suramericano. El Consejo de Defensa Suramericano se trata del proyecto más ambicioso que se ha generado en la larga historia de integración sudamericana, se inscribe en el contexto de la construcción de la UNASUR y le asegura una dimensión estratégica. Este primer punto hay que subrayarlo fundamentalmente. No nace para terminar con las hipótesis de conflicto en la región, el fin de la era de los gobiernos militares y el proceso de democratización ya dieron vuelta esta página de la historia. El Consejo de Defensa Suramericano surge a partir de que la caracterización de Sudamérica como zona de paz ha dejado de constituir una hipótesis de investigación académica comprobada en las investigaciones para consolidarse en la agenda política de los países situados al sur del Canal de Panamá como una singularidad de la región, en otras palabras la construcción de la dimensión estratégica se produce como consecuencia de la aceptación de las características de las zonas de paz de Sudamérica. La construcción del Consejo de Defensa Suramericano, por lo tanto, se justifica, fundamentalmente en el contexto de una visión regional de presencia y posicionamiento en la dinámica global del siglo XXI. A largo plazo y por ahora sólo como una utopía esto significa la formulación de una suerte de Grand Strategy sudamericano donde la diplomacia tendrá a su disposición el instrumento militar en el caso de que necesitara utilizarlo. En el mediano plazo, el objetivo es la elabo-

ración y la consolidación paso a paso de las instituciones, incluyendo los comandos militares comunes. En la actualidad, el largo plazo no tiene modelo ni consenso, porque supone inevitablemente la reformulación del ejercicio de la soberanía en un nivel supranacional. Estamos hablando, en términos teóricos, de una etapa casi superior a la comunidad de seguridad que es a la que arribó el proceso europeo, aunque por ahora no haya logrado desarrollarse más allá de la comunidad de seguridad. Sin embargo, no debe perderse de vista el largo plazo, tanto para descartarlo si eventualmente el objetivo de una política de defensa común no consiguiera generar consenso o si las instituciones del Consejo de Defensa Suramericano en lugar de facilitar la convergencia de las políticas de defensa hacia la integración de sus medios y objetivos, establecieran limitaciones y definieran techos para este proceso de integración de la defensa; en otras palabras estamos refiriéndonos a una experiencia, a un experimento, por lo tanto en este experimento debemos contar con un objetivo pero sin perder de vista la realidad, las instituciones no siempre convergen en ese objetivo, en el proceso de esta experimentación quizá se demuestre que esta utopía no es realizable y por lo tanto habrá que abandonarla o modificarla. Evidentemente, como ocurre con toda utopía, la discusión acerca del largo plazo de una defensa común, en la actualidad, genera más pasiones que propuestas concretas, existe además el riesgo de ideologizar la construcción estratégica regional en lugar de considerarla como una política estatal, y la ideologización en el sentido de desestatización del debate es un boleto casi seguro al fracaso del proceso, en otras palabras, si bien el elemento ideológico siempre está presente en la política, no debe dominar ni condicionar las políticas de Estado. En el mediano plazo, la construcción del Consejo de Defensa Suramericano genera un optimismo, por ahora prudente, en relación con la puesta en marcha de los proyectos comunes; destaco, partiendo de la idea de que esto tiene que tener una visión estratégica, la creación del Centro de Estudios Estratégicos donde se supone que se van a generar las ideas acerca de cómo se posicionará estratégicamente Sudamérica. El otro proyecto, todavía embrionario pero fundamental en el sentido de la creación de estas fuerzas conjuntas, se trata de Cruz del Sur, entre Argentina y Chile; y, por otro lado, en particular para esta región y el continente americano, el proyecto que cuenta con la voluntad política de coordinar las políticas con respecto al fenómeno de las drogas. Es de destacar también, sobre todo, la persistencia y el debate en torno del Consejo de Defensa Suramericano, más aún, la persistencia del debate constituye la mayor garantía para superar los numerosos obstáculos existentes en el inmediato para consolidar el mediano plazo. Respecto de estos obstáculos me referiré a los siguientes: las asimetrías tanto estructurales como aquellas relacionadas con las decisiones políticas en defensa, que persisten, las divergencias son notables desde la perspectiva de la visión y el protagonismo de Brasil, y lo voy a nombrar porque es el país que trae la propuesta de la creación del Consejo de Defensa Suramericano y no deja de generar, por lo menos, ciertos cuestionamientos en torno de su compromiso o intenciones con respecto al Consejo de Defensa Suramericano que, originariamente, como

ya se mencionó, fue una propuesta suya. Resulta importante destacar dos de estas divergencias e incorporarlas al debate en esta mesa cerrada, la primera es la relación bilateral con Estados Unidos que no podemos esquivar, se trata de la superpotencia, cuenta con una proyección global que es una constante en su política del siglo XXI, por lo menos hasta donde se alcanza a percibir, y su presencia en el continente resulta casi una presencia hegemónica, o pretende ser una presencia hegemónica. Esto es necesario considerarlo y debatir al respecto. La segunda se trata del proceso de rearme en Sudamérica, que se inició hace dos o tres años, una vez más, estos dos temas no se incluyen con el fin de generar pasiones ni posturas definidas de entrada, sino que son temas que no es posible eludir cerrando los ojos y afirmando que no existen, y que no se incluyan entre los temas del debate sería un error. El primer caso, es decir la relación con Estados Unidos, me parece que se trata de un asunto riesgoso para los países sudamericanos, tanto si la relación se sostiene en la confrontación con Washington (que en el pasado no nos trajo ningún beneficio), como si se sostiene en la bilateralización de la cooperación con Estados Unidos a costa de la cooperación regional; en otras palabras, cada país está en su derecho de –y yo considero que debería– buscar nichos de cooperación con Estados Unidos, partiendo de sus propios intereses nacionales, al mismo tiempo, sin embargo, no debería descuidarse jamás la realidad de la proyección de poder como rasgo persistente de la estrategia global de la superpotencia, que en América Latina adquiere un carácter de ejercicio hegemónico. En relación con el segundo caso debería evitarse la generación de la dinámica del dilema de seguridad, es sabido que cualquier compra de armas –en especial cuando existe un aumento del presupuesto de Defensa, en la teoría de relaciones internacionales, desde una perspectiva realista, que es la perspectiva dominante y más influyente– generaría un dilema de seguridad: cada país de la región se sentirá inseguro. ¿Qué elemento contribuiría a evitar que esto se establezca como una condición estructural?, por supuesto la política, entonces hay que evitar que ese rearme genere –lo que es inevitable– un dilema de seguridad; no se trata solamente de las declaraciones, es decir que afirmar: no nos preocupa que Chile compre armas o que Brasil lleve a 2,7 el presupuesto de Defensa, o que Venezuela instale una planta de armas, no es suficiente, resulta necesario tomar la iniciativa de crear instituciones regionales de concertación en cuanto a los presupuestos y la compra de armas, en otras palabras, no existe un cuestionamiento del derecho de cada país a adquirir armas y modernizar su armamento sino que, si esto se efectúa de manera concertada, permitiría contener la generación del dilema de seguridad ¿Cuáles son las ventajas de la Argentina y cuál puede ser su aporte? En mi opinión, las ventajas con las que cuenta la Argentina, desde cuya perspectiva se sostiene este análisis, tienen que ver, en primer lugar, con la prácticamente resuelta cuestión cívico-militar, no es necesario volver a esta tema, debatirlo, siempre y cuando, evidentemente, este proceso de profundización de la democracia siga su curso; segundo y mucho más importante, considero que este cambio muy reciente del planeamiento militar de la perspectiva de las hipótesis de conflicto a la perspectiva de la cons-



trucción de capacidades, casi puede generar un modelo no con el fin de imponerlo a otros países sino para proponer que si cada país modifica su planeamiento militar desde la perspectiva de las hipótesis de conflicto a la construcción de las capacidades de defensa, será más factible de lograr la convergencia de las políticas de defensa hacia la generación de una base común para una futura integración, me parece que ese modelo de planeamiento de defensa de la Argentina es el mejor aporte, la mayor ventaja con la que cuenta el país, siempre y cuando en este proceso siga considerando su interés nacional y los demás países consideren que esto resulta viable para el futuro de la región. ¿Cuál es el riesgo? El riesgo es que esa modernización de las Fuerzas Armadas, ese proyecto que ya comenzó, que se trata de un asunto nacional y que no es un tema de debate para la construcción del Consejo de Defensa Suramericano, debe adquirir cierta credibilidad, y ésta se genera, fundamentalmente, a partir del cambio del presupuesto de Defensa no se trata de, digamos, malgastar el dinero sino que sinceramente considero que un presupuesto de Defensa menor al 1%, como lo es en la actualidad, pone en riesgo por lo menos la credibilidad y la seriedad con la cual la política de defensa se está desarrollando, esto no es responsabilidad de un gobierno o solamente de los políticos, se trata de un problema mucho más serio, que se relaciona tanto con los medios de comunicación como con la clase política y la sociedad, y en este ámbito considero que lo que llamo la comunidad epistémica de defensa y seguridad en la Argentina tiene un rol de liderazgo para modificar o para terminar con esa paradoja de Derechos Humanos o Defensa y alcanzar una combinación de Derechos Humanos y Defensa.

**Boris Yopo** | Ministro de Defensa de Chile hasta 2009; coordinador representante de Chile en el Programa de Seguridad Regional de la Fundación Ebert; miembro de la Academia Diplomática de Chile como académico.

Cuento con una experiencia importante en el ámbito académico y también en el de políticas públicas que, de manera curiosa, siempre tiendo a relevar considerablemente; en general se concibe a estos dos ámbitos como mundos con una existencia paralela, sin embargo considero que resulta de gran utilidad lograr el cruce de esos ámbitos, de este modo cuando regrese a la universidad les explicaré a los académicos la importancia de dialogar con personas que están inmersas en el ámbito de las decisiones políticas reales y viceversa, y cuando uno se encuentra en el gobierno, la utilidad de convocar personas que realicen una reflexión académica resulta muy destacable. Sin embargo se trata de una cuestión que no es sencilla, cuesta, existen recelos, que es necesario superar, pero, por lo menos en mi caso, aprecio la riqueza que eso implicó desde el punto de vista de los efectos del trabajo. Constituyó mi responsabilidad el hecho de ser uno de los delegados chilenos en la conformación del Consejo de Defensa, se trata de un tema que conozco relativamente de cerca, y quisiera agregar, porque aquí ya el orador y los primeros expositores han puesto en discusión los puntos importantes del Consejo de Defensa Suramericano, que existen dos elementos que no

hay que perder de vista para entender los fundamentos del Consejo. Primero, y el subsecretario Forti lo mencionó, constituía una anomalía en la integración que no hubiese colaboración en el ámbito de la defensa, llevamos muchos años trabajando, con buenos o malos resultados, en otras áreas de la integración y no en defensa, y eso se trata de una anomalía que no existe en casi ninguna parte del mundo porque si se analizan otros procesos regionales como los que se han originados y desarrollo hasta el presente en Asia y en Europa, es posible advertir que existe una comunidad de la defensa y de la seguridad como parte del proceso de integración regional, eso no existía en América del Sur y se trata de un aporte importante que es necesario tener en cuenta. El segundo déficit que vendría a llenar el Consejo –y eso ya justifica su existencia– consiste en la idea de la importancia de un diálogo de las autoridades políticas de la Defensa, eso no hay que perderlo de vista; o sea, las Fuerzas Armadas siempre han tenido sus canales de diálogo y los Estados Mayores efectúan sus reuniones regulares, y en otras instancias los militares también tienen sus caminos de diálogo directo y trabajo técnico en el campo de la defensa, lo que no teníamos era un espacio de diálogo entre las autoridades políticas de la defensa, y eso es tremendamente importante, considero que es un segundo vacío que el Consejo viene a llenar, constituyen los dos grandes pilares que le dan un sentido político al Consejo; vale la pena considerar estos aspectos al momento de reflexionar acerca de cómo proyectamos el Consejo hacia el futuro. El Consejo de Defensa Suramericano se trata de un complemento a la integración y de un espacio de diálogo para las altas autoridades políticas de la defensa que, como ya se expresó, no existía hasta ahora, éstos son los dos pilares fundamentales a tener en cuenta.

A mí me habían solicitado un pequeño comentario respecto del potencial para el manejo multilateral de conflictos en la región que tendría el Consejo, y acerca de esto quisiera analizar tres o cuatro cuestiones. Primero, resulta necesario pensar en la historia de América Latina respecto de los mecanismos de concertación política y en el ámbito de la defensa. En general, los mecanismos de concertación política y en el área de la defensa se fortalecen cuando existe una voluntad política, eso es fundamental, pues si uno analiza la historia de otros mecanismos de concertación política, como por ejemplo el Grupo Contadora, el Grupo de Río y otros, la voluntad de las altas autoridades del momento fue absolutamente crucial para poder llevar un proceso adelante, y en numerosas oportunidades fueron finalmente los propios presidentes los que se involucraron para destrabar asuntos que debido a las inercias burocráticas o a los conflictos de funcionarios intermedios habrían quedado trabados; el tema de la voluntad política no es menor y esto puede complicarse a partir de los cambios de autoridades en América del Sur, como ocurre en diferentes países de la región, y eso, a veces, complica el esfuerzo y la prioridad política que se le imprimen a una cierta iniciativa, de manera que éste constituye un primer aspecto problemático en América del Sur, hemos tenido varias elecciones últimamente, vamos a tener otras, y resulta muy importante que podamos transformar la idea del Consejo en una política de Estado, ya que esto es lo que le permitirá continuidad y relevancia

al trabajo que se quiere realizar, y esta posibilidad va a depender mucho de que las nuevas autoridades que han asumido en distintos países pongan el mismo énfasis, dediquen el mismo interés y destinen los mismos recursos para que esto pueda llevarse adelante. El segundo aspecto tiene que ver con los mecanismos de concertación que se fortalecen a partir de una generación gradual de la institucionalidad, es decir que más allá del cambio de autoridades existan personas que en los niveles intermedio e intermedio alto sean capaces de darle una continuidad a este trabajo y se vaya creando una política de construcción, de bloque, de manera de ir generando una institucionalidad que permita seguir construyendo en esa dirección; según mi consideración, el conjunto de las medidas de confianza acordadas en las reuniones recientes constituyen un aporte importante, junto con la aprobación, por supuesto, de los distintos Parlamentos de la UNASUR como institución regional. Estas medidas de confianza son de una gran importancia y apuntan hacia la dirección correcta, sin embargo, en relación con este punto, resulta muy importante la implementación. El déficit que hemos tenido en América Latina en las experiencias de concertación e integración es el reflejo del desfase entre el discurso y la retórica, y más tarde entre la implementación y la operatividad de las decisiones que tomamos. Éste constituye un desafío que permanece presente y un aspecto en relación con el que tenemos que adoptar un carácter realista, porque si se acordaron una serie de planes y pasos escalonados con el fin de promover nuevas medidas que son muy importantes, resulta fundamental alcanzar la implementación y lograr en un plazo razonable de tiempo constatar el cumplimiento de estas metas. El tercer aspecto que fortalece un mecanismo de concertación se trata de una apreciación compartida de los riesgos y las tareas a realizar; esto es una cuestión que se va construyendo con el tiempo; aquí se encuentran presentes varios Viceministros que estuvieron en la creación del Consejo, yo mismo participé también en las reuniones, y todos sabemos que existían apreciaciones de los riesgos y las tareas que no siempre eran completamente compartidas entre los distintos países y que producto de un trabajo que ya lleva casi dos años se fue generando una suerte de mínimo común denominador de lo que tendría que ser y hacer el Consejo de Defensa Suramericano, pero no sin dificultades, y en ese sentido considero que es una cuestión sobre la cual es necesario seguir trabajando, es imprescindible trabajar sobre ese mínimo común denominador que consiste en la búsqueda definitiva de intereses comunes, que es lo que define el trabajo en cualquier mecanismo de concertación política, porque de otra manera, los Estados que tienen otras prioridades y los gobernantes no van a apoyar iniciativas que consideren alejadas de sus intereses o que no reflejen ningún interés concreto y específico para las tareas que quieran realizar. El segundo punto en relación con la pregunta que se me hacía para esta breve presentación ¿qué tipo de conflictos vamos a vivir en los próximos años y qué tipo de conflictos podría ayudar a abordar el Consejo? Quiero recordar que en las primeras discusiones que se realizaron con respecto al Consejo en los años 2008 y comienzos de 2009, básicamente se acordó –algo que se encontraba de manera latente en la génesis del Consejo–

la idea de que éste no debería involucrarse en conflictos bilaterales en la región, es decir que los conflictos bilaterales no deben contaminar la agenda del Consejo, eso podría trabar y dificultar el desarrollo y por lo tanto los conflictos bilaterales no deberían incorporarse a la agenda de trabajo del Consejo. Sin embargo, según el ministro de Defensa brasileiro Nelson Jobim, al que le preguntaron acerca de esto en una entrevista dijo con gran estilo: “los conflictos bilaterales no deben entrar en la agenda del Consejo de Defensa, pero qué ocurriría si dos países nos piden ayuda”. En mi opinión, resulta fundamental adoptar cierta flexibilidad; creo que es posible que se presente un escenario futuro –en el nivel de los conflictos bilaterales– en el que dos países puedan recurrir a la UNASUR y al Consejo expresando la voluntad política de resolver diplomáticamente una tensión, escaramuzas fronterizas, y asimismo solicitando ayuda, a partir de observadores militares y civiles, asesoría en el nivel diplomático o estratégico. En situaciones de este tipo, de tensión, amenaza o escalamiento del conflicto, el Consejo podría contribuir, además, en el fortalecimiento de resguardo de fronteras y los intercambios de información, por ejemplo. Y si bien es cierto que el conjunto de los mecanismos de concertación política en América Latina fueron creados a partir de una lógica de agenda de intereses compartidos y por lo tanto no cabe la posibilidad de incorporar los conflictos bilaterales en el debate, estoy de acuerdo con la idea de que algo que se trata de una elemento que es necesario contemplar en la medida en que dos o más países puedan requerir la colaboración del Consejo de Defensa con el fin de que éste les brinde ayuda para desactivar tensiones y conflictos en el hemisferio. Retomaré otros dos puntos en la discusión, sólo quiero advertir la necesidad de contemplar en este tipo de trabajo la coordinación con otros mecanismo regionales, recuerdo que en las primeras discusiones que tuvimos en el Consejo de Defensa, hubo varios países que levantaron el argumento de que cualquier actividad que el Consejo realizara a futuro en materia de seguridad regional debía hacerlo, en concordancia y en coordinación con la Organización de Estados Americanos, que la OEA no podía quedar afuera en el trabajo de resolver cierta tensión o conflicto regional, y yo creo que esto es razonable que hay experiencias que indican que la OEA ha trabajado con mecanismos subregionales para avanzar en la resolución de conflictos y problemas de seguridad regional, y no veo esto como algo problemático todo lo contrario creo que podría potenciar en algún momento la fortaleza diplomática de una gestión si el Consejo y por lo tanto la UNASUR se abre a un trabajo coordinado con la OEA y yo creo que el interés existe y que es algo que va a haber que contemplar porque esto sí fue la aspiración de algunos países y eso sí quedó ratificado en los primeros documentos que dieron lugar al actual Consejo de Defensa Suramericano.

**Diego Cardona** | Especialista colombiano en temas latinoamericanos, política exterior comparada y seguridad. Se desempeñó como Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia durante dos años y como Coordinador de Cooperación Política de la Comunidad Andina durante tres años. Asimismo ocupó el cargo de Secretario del Consejo Andino de Cancilleres y fue plenipotenciario dos años en Bruselas.

El hecho de haber trabajado en Bruselas es para mí muy importante porque me permitió presenciar en la Unión Europea un proceso de integración que funciona, y al afirmarlo de esta manera estoy sosteniendo varias críticas. Considero que es bueno tener un pie en el mundo académico y un pie en la vida pública porque suelen retroalimentarse mutuamente. Esta exposición será una referencia de carácter ilustrativo dadas las características del auditorio y las circunstancias, ya que no me desempeño actualmente como miembro del gobierno. Sin embargo considero que puede resultar de utilidad el hecho de manifestar algunos de los elementos que permiten advertir las posiciones de Colombia respecto de estos temas suramericanos. Lo primero que resulta necesario comprender es dónde está ubicado Colombia, podría parecer una verdad de perogrullo pero a veces nos olvidamos. Colombia se encuentra en la esquina suroccidental de Suramérica, que también es la esquina sur del Gran Caribe. Con frecuencia no se considera en profundidad la dimensión del Gran Caribe en los análisis y las proyecciones de la región, sin embargo la ciudad más importante del Caribe se llama Miami, es decir, el Gran Caribe se extiende desde los Estados Unidos, el norte de México hasta Colombia, Venezuela en el sur, incluyendo América Central y el Caribe Insular. Existe una polémica muy importante en Colombia al respecto: algunos pensamos que es necesario aprovechar la posición geoestratégica privilegiada de encontrarnos a medio camino entre Norte y Sur, de tener un pie en Suramérica y un pie en el Gran Caribe, y de contar por consiguiente con oportunidades y responsabilidades en las dos regiones; pero en Colombia, algunas personas, y personas de las que dependen las decisiones políticas en la actualidad consideran que el país pertenece en mayor medida a la región norte del Gran Caribe que a la región suramericana, y esta situación afecta a un gran proceso en su conjunto, debido a que el marco en el que se desarrolla esto se denomina la Construcción de Suramérica. Creo en la UNASUR y en que no es posible contar con un proceso de inserción internacional exitoso si no es junto con los países vecinos, sin embargo ésta no es la posición mayoritaria en mi país. El primer aspecto para el análisis de la situación de Colombia es definir la posición geográfica de Colombia. El segundo, es el rol de las drogas ilegales y los delitos conexos, por una parte, y el rol del conflicto particular del caso colombiano. Analicemos este último que quizá resulte más sencillo de comprender, hace una década las FARC se componían más o menos de 24 mil militantes activos a lo que se agregaba el conjunto del sector de apoyo, actualmente son alrededor de 8 mil, es decir, se han reducido a una tercera parte, ya no se encuentran a la ofensiva, ya no cuentan con una capacidad de acción nacional,

y no pueden pensar en modificar el modelo de desarrollo como sí lo hicieron hace diez años, sin embargo, 8 mil guerrilleros activos, ustedes comprenderán que tienen una influencia considerable en algunas regiones del país y tienen todavía cierta incidencia en la manera en la que se perciben algunos de los temas políticos y de la defensa, de modo que éste es un tema muy importante. Otra gran problemática en Colombia es la de las drogas, no hay que olvidar que, además de la importancia que tienen las drogas en sí mismas, en temas de seguridad resulta imprescindible pensar que se trata del gran financiador no solamente de los grupos guerrilleros sino de los grupos extremos que desde la derecha extrema, que en otra posición del espectro político cuenta con algún poder regional e incluso algún poder nacional, de manera que la gran financiación de estos dos grupos proviene justamente del negocio de las drogas. En la actualidad, los mayores narcotraficantes en Colombia no son los delincuentes comunes, son las FARC y los mal llamados “paramilitares”, porque lo que han sido realmente es otra clase de grupo. Es necesario comprender este contexto para aproximarse al caso colombiano, ante todo por una sencilla razón, porque el tema de las drogas está vinculado con el mayor consumidor de cocaína del mundo que es Estados Unidos (se consume el 80% del consumo total), y Colombia se encuentra en la esquina sur del Gran Caribe y Estados Unidos en la esquina norte, y además existe un paquete armado que tiene que ver con la economía, con la defensa, con las estructuras sociales, con la formación de elites. Es una relación que constituye una enorme dimensión política, no es posible pensar que el tema de seguridad y las relaciones con Suramérica impliquen para Colombia separarse de la relación estructural, que es muy profunda, con los Estados Unidos. Si no es posible comprender esto jamás se comprenderá el comportamiento del gobierno colombiano. En la actualidad existe un proceso preelectoral que ya va para segunda vuelta, seguramente y tal como lo registran las encuestas, el ganador será Juan Manuel Santos, y esto tiene importancia, pues se desempeñó recientemente como Ministro de la Defensa, pero además ha sido un muy buen Ministro de Comercio y ha sido también Ministro de Hacienda, es decir, se trata de una visión un poco más compleja.

Otro asunto que resulta de gran importancia en relación con el caso colombiano es que por primera vez en la vida republicana del país, la actual administración –que fueron dos consecutivas del presidente Uribe– definió algo que para las cancillerías resulta bastante difícil de aceptar: que la política exterior constituiría un instrumento de las prioridades de la política interna. Este último se trata de un aspecto que es sabido pero del que no se habla, o que se expresa a partir de una política exterior que acompaña a la política interna y marchan, de algún modo, a la par; pero aquí se ha dicho explícitamente, no tanto en documentos como en la expresión cotidiana de algunos miembros del gobierno, que la política exterior debe expresar las grandes prioridades internas, y la gran prioridad interna se denomina seguridad democrática, sin embargo, en el ámbito de la seguridad democrática se encuentran los temas de las inversiones, las nuevas redes sociales, etc. El problema consiste en que la seguridad democrática

está basada en un documento que no se originó en Planeación Nacional –que era lo más lógico ya que se trata de la entidad que hubiera podido confeccionar el documento–, tampoco provino de la Cancillería sino que se trata de un documento que se originó en el sector de Defensa, debido a razones puramente coyunturales, la Ministra que es un verdadero “bulldozer” que camina muy rápido y que colocó primero el documento en la mesa del Presidente, antes que los otros Ministerios, el documento se denomina “Estrategia de Defensa y Seguridad Democrática”, es decir, la política exterior quedó como un instrumento de la defensa y la seguridad democrática en el caso colombiano. Si se comprende la situación geográfica de las esquinas, el rol de las drogas, el rol de la cooperación con los Estados Unidos y el hecho de que la gran estrategia de la administración se trate de una estrategia de defensa y seguridad democrática, y que eso permea incluso la política exterior (y la política exterior comprende, desde luego, las relaciones con Suramérica) alcanzaremos a comprender los elementos que inciden en el contexto de Colombia y que de otra manera no alcanzaríamos a estudiar en su dimensión profunda, de esta manera sería posible comprender por qué el gobierno colombiano actual y el próximo –con absoluta certeza– no van a querer discutir con Suramérica su relación con Estados Unidos, esto puede ser difícil de tolerar para algunas personas, pero es importante volverlo explícito, entenderíamos también por qué incluso las tensiones bilaterales pueden buscar mecanismos de armonización, Brasil a nivel bilateral, la UNASUR a nivel multilateral e incluso el mismo Consejo de Defensa y no solamente las autoridades políticas (la OEA, etc.). Si la tensión escala un poco más allá y se origina un escenario de conflicto, Colombia no se dirigirá a la UNASUR sino a las Naciones Unidas y la OEA, en este aspecto las autoridades han sido sumamente claras, porque en este punto también existe un problema de percepciones mutuas, el gobierno colombiano desconfía de lo que ellos llamarían el desequilibrio ideológico en el seno de la UNASUR y naturalmente habría algunos de los países vecinos que confiarían en mayor medida en la UNASUR que en la OEA por la presencia fuerte de Estados Unidos en esta última.

**Pablo Celi** | Profesor de las Academias de Guerra de Ecuador en las tres ramas. Se desempeñó como asesor del Ministerio de Defensa y del sector militar de Ecuador desde el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas durante quince años y participó en la mayor parte de los eventos en los que Ecuador ha participado en definiciones de políticas de defensa.

Quisiera comenzar partiendo de la pregunta propuesta acerca de la situación actual y de la proyección que puede tener en el futuro el Consejo de Defensa Suramericano, quizá la pregunta nos remite a la necesaria redefinición de las condiciones de acuerdo con las condiciones de la propuesta inicial del Consejo y las de su perspectiva actual. En este punto me interesa enfatizar lo siguiente: si nos remontamos a los orígenes del Consejo, advertimos que éste surge en el contexto de una situación crítica en particular, el conflicto bilateral

entre Ecuador y Colombia, en un contexto en el que el fracaso y la inoperancia de los organismos hemisféricos se tornó una vez más evidente, por otra parte, en esas circunstancias parte de una iniciativa intensamente desarrollada por Brasil en sus inicios (cosa que en la actualidad se ha modificado) iniciativa en la que confluían un conjunto de objetivos de índole política, sin duda desde una posición de liderazgo regional, de preocupación debido a la inexistencia de una arquitectura de seguridad que pueda contener el primer conflicto eventualmente bélico entre dos Estados y también una coyuntura de tipo económico, pues Brasil terminó por vender 25 aviones Tucano al Ecuador con las tarjetas del Consejo de Defensa Suramericano, entonces existe un punto de arranque que resulta importante señalar. Diría que esto también influyó en la prudente definición inicial que fijó objetivos minimalistas y bastante flexibles, en ningún momento se planteó una alianza militar ni un sistema de seguridad regional, se propuso, en cambio, una evolución como un espacio correspondiente con el mecanismo político de la UNASUR, aunque es cierto que esto ocurrió de manera posterior. La UNASUR absorbió la dinámica de un Consejo que inicialmente no fue planteado en su contexto político, este marco político que la UNASUR establece para el Consejo sin duda va a influir muy fuertemente en su evolución posterior y en la propia actitud de Brasil frente a la evolución del Consejo. Es importante recordar también dos cosas muy destacables de la propuesta inicial, el reconocimiento explícito de que la identidad suramericana en términos de defensa parte de un reconocimiento de las diversidades subregionales ya que nos encontramos insertos en un proceso de traslado de la dimensión hemisférica a una dimensión de seguridad regional, y aquí hay un punto básico, el Consejo nunca planteó una política de defensa regional sino, por el contrario, la necesidad de reconocer las políticas de defensa nacionales, que quizá se trate del reconocimiento no sólo del status quo si no de la condición de las relaciones que nuestros Estados establecen en el ámbito civil y de la seguridad. Los nuestros son países que afirman las políticas de defensa territoriales fuertemente en el concepto de soberanía, de ahí que éste constituya un aspecto sumamente sensible, pero también existe un aspecto adicional, el Consejo en sus inicios no se planteó excluir, sino más bien complementar otros foros, como por ejemplo los de la OEA, la Comisión Hemisférica, la propia Junta Interamericana las conferencias de Ministros de Defensa, las conferencias de Ejércitos, y explicitó su no superposición respecto de los mecanismos de confianza desarrollados alrededor de las Naciones Unidas. Resulta importante, de este modo, insertar este contexto en la dinámica que Ecuador particularmente impone en el primer período de gestión del Consejo, dado que a Ecuador le correspondió iniciar el desarrollo en su aspecto institucional, y en este punto resulta necesario destacar la coyuntura nacional ecuatoriana, sin duda el Consejo se origina en un momento de redefinición de la relación civil-militar en Ecuador, con un sector civil y político con bajísima *expertise* en temas de seguridad y defensa, con una altísima fuerza corporativa del sector militar y un escenario, además, de una suerte de renegociación de un nuevo pacto de gobernabilidad con las Fuerzas Armadas, en donde el problema militar



—al proyectarse en un escenario subregional— encuentra para el gobierno ecuatoriano un espacio de legitimación, de consolidación, de proyección, que le permite a su vez gestionar una relación conflictiva, no superada, una relación muy compleja con la corporación militar. Sin duda, el peso que ha tenido en este sentido el factor político interno de Ecuador en la conducción del Consejo en esta primera etapa ha sido muy relevante. Según la perspectiva ecuatoriana, el Consejo también ha estado atravesado por la afectación de las tensiones bilaterales, de hecho el contagio del conflicto Ecuador-Colombia sobre el Consejo en su primera etapa, inevitablemente le imponía una dinámica bastante rezagada; el alineamiento relativo de Ecuador en las posiciones del ALBA, cuando el ALBA ha proclamado la necesidad y la intención de tener ahí sí una política de seguridad y defensa común. El conjunto de estos aspectos nos permite ubicar las limitaciones que hasta el momento ha tenido el Consejo en lo que atañe a la gestión de las políticas de seguridad y defensa. Por un lado, se ha mantenido bastante distante de la dinámica de seguridad regional, continuamos en una circunstancia de inexistencia de un mecanismo y mucho menos de un organismo de seguridad regional, y el propio Consejo tampoco lo constituye; existe una transversalidad de las dinámicas de la UNASUR y el ALBA puesto que el tema de las políticas de defensa ha adquirido especial preeminencia para los gobiernos que participan precisamente en el ALBA, incluso, en relación con la convocatoria a actores extrarregionales y en lo que se refiere a las dinámicas de seguridad y de manejo del gasto estatal de sus propios países. Me referí ya al tema del contagio de las tensiones bilaterales y obviamente a la insuficiente institucionalización. Si se sitúa este panorama durante el período de gestión de Ecuador y se intenta responder a las preguntas acerca del estado actual del Plan de Acción, cabe destacar que el Plan de Acción —manteniendo una línea bastante minimalista— buscó establecer una red de intercambio de información acerca de las políticas de defensa, y de hecho se pretende, asimismo, estructurar una suerte de vinculación con el funcionariado que dinamice este intercambio. El tema de la modernización ha tenido mayores alcances en el ámbito de las medidas de confianza que en el ámbito de los asuntos estrictamente relacionados con la defensa, existen tres puntos que quizás cabe relevar en lo que se relaciona con las políticas de defensa, es decir, el primer capítulo del Plan: la propuesta de un registro suramericano de gastos en defensa, propuesta de muy difícil institucionalización, en donde quizás el planteamiento de Chile de llevar adelante a nivel regional una propuesta de homologación constituya el producto de una experiencia muy particular entre Chile y la Argentina, ya que puede tener una aplicación dificultosa a la hora de implementar un mecanismo de un carácter global mayor; la propuesta de un mecanismo para articular posiciones conjuntas en foros multilaterales sobre defensa consiste en una propuesta, en mi opinión, muy importante, se trata de la primera vez que desde el Consejo surge una iniciativa hacia la conferencia de Ministros de América Latina. Durante el trabajo de confección de la agenda de Ministros en la reunión de Bolivia aquello que en un principio se manifestó como la discusión acerca de participar o no al Consejo de la invitación

fue resuelta por una iniciativa del mismo Consejo, la sola noticia de que el Consejo se manifestaba interesado en dar este paso abrió un escenario para que a partir de la próxima reunión de Ministros, el Consejo pueda contar también con un espacio de opinión institucional, aspecto que resulta fundamental. El tercer aspecto se trata de una propuesta de mecanismo de consulta, información y evaluación de situaciones de riesgo, que, según mi consideración, pertenece a las incumbencias de lo que conforman los objetivos políticos del Consejo, sin llegar a tensar demasiado la cuerda de la institucionalidad en defensa. Constituyen tres temas que quedan planteados en lo que a política de defensa se refiere casi al momento de concluir la gestión ecuatoriana del Consejo. En lo que se refiere al tema de cooperación militar en acciones humanitarias y misiones de paz, el Consejo simplemente ha acompañado las dinámicas precedentes. El Consejo no ha tenido ni puede tener realmente iniciativas nuevas, el esfuerzo del Consejo ha estado orientado en buscar una cierta sistematización de lo que ha sido la experiencia que desde las fuerzas militares de la región se ha venido desarrollando con bastante intensidad. En el ámbito de la industria y la tecnología de defensa, se ha podido avanzar poco, no sólo por las asimetrías si no por el atravesamiento de la orientación en los gastos militares y de las inversiones en armamentos que corresponden a sistemas absolutamente diferentes, es decir, si se compran armas a China, a Rusia, a Irán, difícilmente será posible armonizar un criterio acerca de la industria y la comercialización de la defensa. A este respecto, en el Plan de Acción se propone elaborar un diagnóstico (que es la fase hasta donde se ha llegado), identificar capacidades, promover la complementariedad y promover las iniciativas de cooperación. Me interesa destacar que estas dos últimas referencias se encuentran en un nivel puramente especulativo, la reunión de Venezuela constituye un encuentro de tipo especulativo, y el modo en el que Ecuador plantea un grupo de trabajo es a partir de una discusión temática respecto de la cual existe una escasa sistematización, con el fin de profundizar en el conocimiento del estado de situación.

En cuanto a la problemática de la capacitación, resulta destacable que por un lado se prevea una red suramericana de capacitación con centros académicos, y, por otro lado, que haya surgido la iniciativa fundamental del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos; respecto de esto –y aquí están las preguntas en cuanto a intereses, visión compartida, enfoques conceptuales y diversidad de concepciones– quisiera ser enfático en el sentido de que no se puede trasladar hacia el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos, una función política que el Consejo no puede aún desarrollar, difícilmente el Centro académico pueda sustituir al Consejo en lo que se refiere al elemento fundamental: discutir las políticas de defensa, los conceptos de defensa, que es el ámbito en donde se encuentran las mayores discrepancias. El traslado del debate a nivel académico no subroga la trascendencia del debate en su dimensión política, pues se trata de un ámbito de análisis comparativo de las políticas nacionales, y en este sentido la nueva institución es capaz de aportar un espacio de análisis, investigación y contribuciones conceptuales en relación con las doctrinas de defensa así como

un espacio de organización del intercambio nacional (que es algo muy importante dado que la región cuenta con muy ricas experiencias en este aspecto). En relación con las diversidades conceptuales en temas de defensa y seguridad públicas existen dos condicionantes de los cuales no es posible escapar, el primero se trata de la función política que en nuestro continente ha tenido la cooperación y la asistencia antinarcóticos. La política de seguridad de los Estados Unidos ha estado orientada, fundamentalmente, a subrogar a un inexistente sistema de seguridad mediante una dinámica de política antidrogas, de escasa eficiencia como política antidrogas pero muy orientada en lo que se refiere a la conducción de las experiencias nacionales en militarización de la seguridad pública y privatización de las funciones militares, es posible que en ese punto difícilmente logremos ponernos de acuerdo, las experiencias nacionales son muy celosas y, según mi opinión, ventajosamente celosas, y considero que esto ha permitido la conservación en América Latina de un *expertise* militar mucho más profesionalizado. El planteo de un consejo que se ocupe de los temas de seguridad pública resulta de gran interés y permitiría descontar al Consejo de Defensa de los temas que realmente no le corresponden. Para finalizar, me interesa expresar una simple reflexión, sin duda la UNASUR, más que una instancia de integración, se trata de un foro de diálogo político, aún no llega a constituirse en una instancia de integración, y analizar el Consejo de Defensa Suramericano en ese contexto implica considerarlo como un elemento del diálogo político; los niveles de institucionalización posiblemente serán progresivos y aún son bastante remotos, el Consejo de Defensa Suramericano constituye un espacio, por lo pronto, de intercambio político en estos temas, alternativo a lo que ha sido el ámbito de la relación bilateral con los Estados Unidos, y en este sentido se trata de un gran avance, pues constituye un espacio de interlocución de políticas nacionales de defensa de gran importancia para consolidar los mecanismos de confianza, se trata de un espacio que, en cierta manera, expresa el reposicionamiento estratégico de la región. Un espacio en el que este movimiento de la región que la aleja no sólo de la política de seguridad de los Estados Unidos sino también de la visión hemisférica, hacia visiones en mayor medida subregionales, permite que hoy la seguridad y la defensa constituyan un gran movilizador estratégico, y sin duda, actualmente la seguridad y la defensa son, en mayor medida más que antes, componentes esenciales del diálogo político, es en este contexto donde debe insertarse el Consejo de Seguridad de la ONU y en donde efectivamente lo ha hecho.

**Julían González Guyer** | Investigador y docente de la facultad de Ciencias Sociales de Universidad de la República del Uruguay. Director del programa sobre temas de seguridad regional e internacional, y sobre Fuerzas Armadas, política y sociedad en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

Me parece interesante, por una simple casualidad ya que el orden de los expositores fue por orden alfabético, si observamos cómo fueron evolucionando

las exposiciones, los puntos de vista, los énfasis a lo largo de las exposiciones. Desde posiciones muy optimistas hasta posiciones mucho más reservadas y, hasta en algún sentido, escépticas a pesar de que todos compartimos el interés por la integración regional, y aprovecho para plantear que ésa es mi posición: soy un fervoroso partidario de la integración regional, pero ese fervor no debería nublar nuestra capacidad de análisis de la realidad para poder ser eficaces en nuestra acción, y para ser eficaces en nuestra acción se requiere un mínimo de objetividad en la percepción de la realidad con la que estamos trabajando. Dicho esto, intentaré responder el cuestionario que se planteó para este encuentro. ¿Qué es hoy en día el Consejo de Defensa Suramericano? A mi juicio se trata de un proyecto muy interesante, pero no me animaría a calificarlo de otra manera, de “proyecto muy interesante”, seguramente, como ya se produjo en otras exposiciones, mi posición está teñida de la realidad nacional en la que vivo. En el Uruguay, el gobierno actual –el segundo gobierno de la izquierda– subraya con mayor énfasis los temas de defensa e integración regional; énfasis que también se percibe en una cierta idea estratégica un poco más clara respecto a la del gobierno de izquierda anterior, en lo que se refiere a las relaciones con el entorno vecinal. Se registra una proactividad mayor en ese aspecto en relación con el gobierno anterior, sin embargo existe una oposición que no nos podemos olvidar, constituida por poco menos del 50% de los votos de los ciudadanos de mi país –por lo tanto también constituye un elemento a considerar–, se trata de un conjunto de personas que mantienen posiciones escépticas y hasta contrarias respecto de la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano. Cuando se produjo el debate interno acerca de cuál era la posición que el Uruguay iba a adoptar frente a la propuesta de que el ex presidente Kirchner fuera nombrado Secretario General de la UNASUR, desde la oposición se planteó una posición muy crítica con respecto a la UNASUR. Y esta posición crítica nos recuerda que la mayoría de los Parlamentos de la región –inclusive el argentino– no han aprobado el “Tratado de UNASUR”, circunstancia que le confiere a la UNASUR y en particular al Consejo de Defensa Suramericano (que es en el ámbito de la UNASUR lo que más ha avanzado, increíblemente de acuerdo con los antecedentes de los procesos de integración regional en la región) un carácter de proyecto, que todavía tiene que transformarse en realidad. De modo que considero valiosa la posibilidad de analizar los por qué de esta particular situación, a partir de la que existe un proceso que expresa cierto dinamismo pero que sin embargo todavía no cuenta con la solidez necesaria para considerarlo como proceso establecido, por otra parte sería muy fácil que diera marcha atrás, porque no tiene fundamento en bases sólidas de carácter institucional. Para analizar esta situación resulta conveniente pensar que, como se expresó en anteriores exposiciones, la UNASUR es el resultado de una confluencia de dos procesos de integración: la Comunidad Andina y el MERCOSUR. La Comunidad Andina se trata de un proceso de integración casi desintegrado, en la actualidad la Comunidad Andina es una historia y quizás un futuro, pero hoy en día no cuenta con una existencia real. El MERCOSUR, por su parte, encontró un dinamismo durante algún tiempo,

pero está bastante “atrancado” –para decir lo menos– y carga con serios problemas –no es el caso de la Comunidad Andina–; además existe un fenómeno, el MERCOSUR es un hijo del Consenso de Washington, es decir, desde el punto de vista conceptual, se concibió de esta manera. Más allá de que a muchos nos gustaría que el “Tratado de Asunción” fuera una expresión de los viejos ideales de nuestros próceres, en la realidad es diferente; y en esto también insisten permanentemente los principales dirigentes de la oposición política del Uruguay: el MERCOSUR nada tiene que ver con los temas de defensa y seguridad. Cada vez que se ha intentado dar un paso en ese sentido los principales dirigentes de los partidos Nacional y Colorado han dicho claramente: el MERCOSUR no tiene incidencia en estos temas y lean el “Tratado de Asunción”, y efectivamente tienen razón, en el tratado no existe una referencia a estos temas; más tarde, en el “Tratado de Ouro Preto” se introducen algunos elementos y por la vía de los hechos existieron resoluciones del MERCOSUR que permitieron el ingreso a estos temas. De manera que resulta importante reconocer que la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano, como instrumento de ésta, constituyen la confluencia de dos procesos de integración que presentan serios problemas, por lo tanto no resulta sorprendente que la UNASUR también avance de manera titubeante, con marchas atrás y adelante, justamente por este motivo resulta imprescindible tratar de separar lo que nos gustaría, aquello que creemos sería favorable para nuestros países y nuestra región de lo que es la realidad, para evitar dar pasos en falso. También existe un problema que ya se ha señalado, una tendencia durante los últimos años a la superposición de organizaciones regionales, hay quienes se han referido a este tema como una tendencia a la fuga hacia adelante en la generación de organismos, es decir, si no funciona el MERCOSUR y no funciona la Comunidad Andina creamos la UNASUR, pero además existen el Grupo de Río y la OEA, y de este modo se agregan organismos produciéndose fenómenos de superposición, de necesidad de definir los límites y las incumbencias específicas de cada uno, esto genera una serie de complejidades que habrá que ir procesando porque además –como lo manifestó el colega colombiano–, en nuestra región conviven realidades geoestratégicas y geopolíticas diferentes, intereses diferentes, problemáticas diferentes. No es casual que en el Cono Sur tendamos a tener un concepto bastante sólido respecto de la separación de los temas de seguridad interior y seguridad exterior o defensa, y que esa realidad no sea la misma en los países andinos que en Colombia e incluso en Ecuador, donde las problemáticas y las historias son distintas a las nuestras en el Sur; resulta preciso considerar esa realidad, y esto explica también –coincido con la definición de Pablo Celi– que el Consejo de Defensa Suramericano constituye, en principio, un ámbito de encuentro, de diálogo, de intercambio, de exploración de posibilidades de avance en la cooperación, y a partir de esta concepción, es posible percibir a lo lejos una estrella que nos va marcando el camino a los que creemos en él –porque no todos creen–: la posibilidad de llegar a niveles de complementación mayor y de elaboración, ejecución e implementación de políticas comunes. Existe el problema –al que me referí como una tara congénita del

MERCOSUR, hijo de ese clima de época en el que nació— de la integración latinoamericana, suramericana, mercosureña o del ámbito que fuere en relación con la necesidad de partir de una clara identificación respecto de la necesidad de construir intereses comunes entre las entidades que pretenden integrarse, de otra manera las bases para esa integración no serían sólidas. De modo que el elemento central al que habría que dar respuesta en todo lo que refiere a integración regional es la cuestión de la construcción de intereses comunes, y aquí aparece la experiencia de la Comunidad Económica Europea, luego Unión Europea; más allá de los discursos y de las voluntades, el MERCOSUR constituye una experiencia muy diferente a la de la UE, debido a que ésta empezó como la integración de la industria del acero y del carbón de Francia y Alemania, y en aquel momento esas dos industrias componían la base de la industria armamentista y de la industria de punta, así comenzaron, con un interés común de gran importancia. Sobre ese pilar se construyó la UE, en la región no tenemos esa experiencia y esas características, pero sería muy interesante que la UNSAUR desarrollara el proyecto —que todavía no tiene ninguna andadura— que se relaciona con la cuestión energética. Se ha avanzado en proyectos binacionales de complementación energética, pero no de una manera multilateral en el intento de abarcar el conjunto de los países de la región y construir un gran interés común quizás desde el punto de vista de dar respuesta a los temas energéticos. Por último, una anotación muy breve respecto del tema del Centro de Estudios Estratégicos, que, en mi opinión, es de las cosas más interesantes que se plantearon, pero resulta necesario advertir el riesgo de no diferenciar los roles: los académicos somos académicos, los políticos son políticos, los gobernantes son gobernantes, la tarea de los académicos se trata de una muy específica, la de los gobernantes, de otra muy bien determinada, por lo tanto el Centro de Estudios Estratégicos no debe confundirse en cuanto a sus funciones y tareas, y en ese sentido considero que puede constituir un enorme aporte para la toma de decisiones de carácter político en los ámbitos correspondientes.

**Francine Jacóme** | Directora Ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos y Coordinadora del Proyecto de Seguridad Regional en Venezuela.

Esta presentación está dividida en dos partes; es indudable que la posición de Venezuela es, en cierta medida, distinta a la posición de muchos de los gobiernos de la UNASUR, puesto ha desempeñado un rol diferente, y por lo tanto, dividí la presentación en dos partes. Creo que en los últimos años se han generado ciertos cambios internos dentro del sector de Defensa y Seguridad, que contribuyen a explicar también las razones por las cuales Venezuela sostiene determinadas políticas, tanto en el marco de la UNASUR, así como el rol que desempeña el ALBA en este contexto. Y, del mismo modo en que lo expresaron los demás, con el corazón debo decir que yo también soy una ferviente creyente en la integración, en la cooperación regional, pero la realidad la percibo de una manera bastante pesimista, creo que nos encontramos en una situación de alta

fragmentación, diversificación y polarización, que afecta a los sistemas de integración, así como a las posibles iniciativas de cooperación en seguridad regional. Diría que en el caso interno venezolano hay tres elementos que se han dado en los últimos años que resulta importante señalar, en función, justamente, de la explicación acerca de las motivaciones por las cuales Venezuela actúa del modo en que lo hace en el marco del Consejo de la UNASUR. Básicamente creo que existen tres puntos importantes a considerar: en primer lugar, los escenarios de conflicto se han modificado en los últimos diez años. ¿Cuál es el primer escenario, o cuál es el principal escenario de conflicto para Venezuela que coincide con algo que señaló el señor Khatchik DerGhoughassian? Una intervención de Estados Unidos, claramente éste es el primer escenario de conflicto, que si se trata o no de una perspectiva realista constituye otra discusión. Pero, claramente para Venezuela, y esto se ha manifestado en múltiples escenarios, el principal escenario de conflicto es una intervención de Estados Unidos, que no necesariamente tiene que tratarse de una intervención directa, sino que puede provenir a través del país vecino de Colombia. Entonces, yo creo que esto permea y es muy importante para entender la situación. Y este escenario de conflicto también se visualiza en dos formas: 1) a partir de esta intervención, pero también a partir de la intervención de distintos sectores nacionales. Por lo tanto, y en los últimos años esto se ha hecho más presente, se habla incluso acerca de la existencia de un enemigo interno. Y otro escenario relevante es también una acción tipo quirúrgica como en el caso de Panamá. 2) En segundo lugar también existe lo que considero como una modificación y un retroceso sustancial en las relaciones civiles-militares, a partir de las cuales los militares están desempeñando un rol cada vez más importante en la definición y la implementación de políticas públicas en el país, por lo tanto existe un debilitamiento en el control civil. Como podemos ver, esto va a contracorriente en relación con muchos de los adelantos que se consideran que se han producido en las relaciones civiles-militares en gran parte de nuestros países. Por otra parte, tenemos lo que yo llamo una reforma de facto de la constitución de 1999, al no ser aprobada la reforma a través de un referéndum, tanto a través de la presidencia de la República, como de la asamblea nacional, se han ido pasando un conjunto de leyes que en la práctica implementan muchos de los temas que fueron rechazados en la reforma constitucional. Y, justamente, una de las reformas ha sido la nueva ley orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana. Esto fue rechazado en el referéndum, sin embargo en el año 2008, desde la presidencia se promovió esta ley, que incluye dos cambios fundamentales que también van a afectar la visión que se tiene con respecto a las relaciones regionales. El primero se trata de que la Fuerza Armada modifica su denominación a la de "Fuerza Armada Nacional Bolivariana", lo cual significa que ya no es una fuerza armada nacional, que defiende a la Nación, pero también defiende a un proyecto político determinado, con el cual incluso, internamente, en el país, no existe un consenso. Entonces se introduce en la doctrina, justamente, lo bolivariano, e incluso, lo socialista. También está presente dentro de la Fuerza Armada Nacional. Y, muy recientemente, hace un mes aproximadamente, se efectuaron

denuncias de altos militares que estaban inscriptos dentro del Partido Socialista Unido de Venezuela. Entonces, existe un vínculo cada vez más ideológico y un debilitamiento cada vez mayor de la profesionalización dentro de la Fuerza Armada. Y en segundo lugar esta reforma también introduce o incluye a la Milicia Nacional Bolivariana, definida como un cuerpo especial para complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, y que coordina también la reserva nacional y la milicia territorial, y que está bajo el mando directo del Presidente de la República. Entonces, creo que estos son elementos importantes que van a influir sobre la concepción de defensa y seguridad, como señaló Khatchik DerGhougassian, y en el caso de Venezuela, lleva a la discusión sobre las posibilidades de cooperación regional. En tercer lugar, se encuentra justamente el tema de la adquisición de armas. Venezuela, en los últimos años, como todos sabemos, ha incrementado sustancialmente su gasto regional, pasa a ocupar el sexto lugar después de Brasil, Colombia, Chile, México y Argentina, pero, creo también que es muy importante considerar los efectos de la crisis económica, la crisis interna, porque en el último informe para 2009 del CIPRI se señala que Venezuela invirtió el 25% menos en compra de armamento. Aquí también cabe destacar que en el caso venezolano es muy importante considerar por un lado aquello que se anuncia, y, por otro lado, lo que realmente se ejecuta en la práctica, lo que realmente se adquiere. Se efectúa una gran cantidad de anuncios, por ejemplo un crédito ruso de 5.500.000, etcétera, pero, lo que tenemos que considerar es si eso realmente llega a concretarse. Ante esta situación cabe la pregunta: ¿cuáles son las perspectivas para mantener a América Latina como una zona de paz? Esta pregunta surge a partir de percibir un escenario principalmente permeado por la adquisición de armas que se produce, al mismo tiempo, en el marco de un discurso integracionista, un discurso que fomenta la cooperación, pero que en la realidad constituye también una situación que refleja numerosas tensiones bilaterales. Se tratan de tensiones bilaterales que no necesariamente están asociadas a los tradicionales contenciosos fronterizos, sino también a temas relacionados con el acceso a los recursos naturales, con asuntos relacionados con el medioambiente, y con diferencias de índole política e ideológica. Resulta necesario considerar estas características al momento de hablar acerca de una cooperación regional. Ahora bien, en este contexto, ¿cuál es la visión venezolana ante el Consejo de Defensa Suramericano? Del mismo modo en que los temas de integración se han manifestado diferencias y divergencias en torno a las perspectivas, a las concepciones de la integración, creo que en el caso de defensa y seguridad también hay importantes divergencias que van a influir sobre la posibilidad, la viabilidad del trabajo del Consejo de Defensa Suramericano. Por supuesto que existen matices, pero, básicamente podemos hablar de dos perspectivas: en los últimos 10 años, luego de haber dado los primeros pasos para la integración de los diez países suramericanos, la UNASUR ha privilegiado justamente este tema, lo ha considerado, como se ha señalado ya ampliamente, en función del establecimiento de espacios de diálogo y está centrado en las medidas de fomento de la confianza. Pero por otro lado, tenemos que ver cuál es la concepción



que está presente en lo que ahora se denomina la “alianza para nuestros pueblos de la América”. Justamente, el ALBA tiene una concepción diferente con respecto a los temas de seguridad y defensa, y a los temas de cooperación. Para empezar, ¿cómo se plantea este tema dentro del ALBA? justamente como la necesidad de la defensa contra el imperialismo. Khatchik DerGhougassian adelantó que “vamos a tener diferencias con respecto a cómo visualizamos esa relación con Estados Unidos”. En este contexto es posible percibir que el foco de la concepción está centrado en cómo responder a estas amenazas de Estados Unidos y cómo responder en una forma conjunta a estas posibles amenazas. Y, concretamente, ¿qué es lo que se ha señalado con respecto a este tema? En enero de 2008, el gobierno venezolano planteó la necesidad de crear una fuerza militar conjunta, así como un Consejo de Defensa del ALBA, la cual permitiría actuar en forma conjunta ante esta hipotética agresión a uno de los miembros del ALBA. Y esto, por supuesto, se ha visto reforzado en el caso venezolano por la estrategia de la política exterior, por el establecimiento de un eje anti Estados Unidos, a partir del acercamiento con Rusia, China, Irán, Bielorrusia, etc. En la Segunda Cumbre de Cochabamba en octubre de 2009 se conformó el comité permanente de soberanía y defensa del ALBA, y justamente, uno de los planteamientos, una de las propuestas más importantes fue la constitución de una escuela de dignidad y soberanía de las Fuerzas Armadas del ALBA. Esto significa que en el interior del ALBA hay una propuesta para constituir un organismo que, en mi opinión, constituiría un mecanismo paralelo al recientemente creado Consejo Suramericano de Asuntos Estratégicos. En conclusión, hemos visto las diferencias que se han generado dentro del Consejo de Defensa Suramericano, las diferencias que se han generado a partir de las posiciones venezolanas en el caso de Colombia, Ecuador, en la crisis interna de Bolivia en 2008, en los acuerdos Estados Unidos-Colombia y en la crisis de Honduras. Claramente, a partir de este contexto se han establecido diferencias que, a mi juicio, afectarán la posibilidad y la viabilidad del Consejo de Defensa Suramericano. Asimismo, percibo con dificultad que Venezuela participe o colabore activamente con la puesta en marcha de las distintas medidas de confianza que han sido aprobadas y que, especialmente, lo haga, con su vecino Colombia, que es donde más necesitaríamos esas medidas de confianza. Entonces, desgraciadamente, pueden esperarse mayores tensiones, mayores confrontaciones focalizadas, pero sí creo que habrá posiciones divergentes. En numerosas oportunidades me preguntan si el ALBA cuenta con tanto poder y tanta importancia. El ALBA se trata, indudablemente, de un mecanismo establecido en relaciones absolutamente asimétricas, que depende totalmente del petróleo venezolano, por lo tanto su viabilidad y su sustentabilidad en el mediano plazo es, a mi entender, cuestionable. Sin embargo el ALBA existe, y participará en estos mecanismos y tendrá una posición divergente.

## REFLEXIONES DE LOS PARTICIPANTES

**Almirante Antonio Torres** | Jefe de Planeamiento Estratégico y Política del Estado Mayor Conjunto.

Me interesa realizar un aporte desde una óptica que, en general, coincide con todo lo que he escuchado, pero que agrega algunos ingredientes que tienen que ver con el proceso en el que estamos en la Argentina en relación con el planeamiento por capacidades, que ya fue mencionado. Y también realizar un comentario a propósito del tema del optimismo o pesimismo que también fue señalado, porque dicen que un pesimista es un optimista bien informado... probablemente yo no esté demasiado bien informado, pero soy muy optimista en relación con todo este proceso que se está viviendo de integración, por varios motivos: en primer lugar porque se están produciendo, cada vez más con mayor continuidad, foros de este tipo donde hay una participación de civiles y militares que se refieren a temas que, incluso entre militares, habíamos dejado de hablar hace muchos años. Me refiero concretamente al planeamiento estratégico, entendiendo por tal la elaboración de un plan para contar con un futuro mejor, o sea que si nos estamos refiriendo a una estrategia para tener un futuro mejor, no podemos no ser optimistas. Aun con las diferencias, porque me pareció muy valioso que cada uno de los representantes que hizo uso de la palabra se haya expresado con total honestidad, manifestando incluso desde su posición diferencias respecto a otros oradores. Me interesa mencionar lo siguiente: y me refiero al caso concreto de la Argentina, que modificó su planeamiento a partir de una hipótesis de conflicto por el planeamiento a partir de las capacidades, lo cual ya es en sí mismo un intento por disminuir el nivel de fricción. En general, las Fuerzas Armadas contaron con una planificación, durante casi toda su historia, a partir de la hipótesis de conflicto, desde la que se analizaba y proyectaba el potencial enemigo o los potenciales enemigos, y se efectuaba el planeamiento correspondiente. Esto implicaba que hasta por proximidad geográfica, los potenciales enemigos o agresores estaban muy cerca nuestro, lo cual ya genera un ambiente de recelo regional. En cambio, el proceso en el que nos encontramos en la actualidad, permite hacer mucho más hincapié en la reducción de las vulnerabilidades propias que en analizar quién será el agresor. Eso no significa descuidar la protección de los intereses vitales de la Nación, sino que simplemente, si son detectadas nuestras vulnerabilidades resultaría posible generar capacidades, en este caso capacidades militares que nos permitan minimizar o reducir a cero, si fuera posible, dichas vulnerabilidades. De este modo responderíamos de una manera diferente a un mismo problema, que como todo problema de una nación presenta características políticas, diplomáticas o militares, pero en este caso, la solución militar que se ofrece parte de una premisa distinta, y llega a la solución que busca el ciudadano: que se atiendan sus problemas de seguridad y defensa. Mencionado esto, me interesa destacar que detecté en todas las presentaciones ciertas preocupaciones que me parecieron orientadas hacia tres as-

pectos: el primero tiene que ver con la posibilidad de que estos cambios positivos tengan una continuidad; si bien se aclaró perfectamente en las exposiciones que este Consejo de Defensa Suramericano no se trata de una organización que se oriente a la defensa regional, pero los hechos de cooperar, de integrarnos, de compartir o de consultarnos aspectos vinculados con la defensa de nuestra región, ya es un comienzo y es un aspecto positivo. Entonces, y en relación con la continuidad política, me interesa mencionar que en la Argentina se encuentra vigente la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, que tiene más de veinte años, y que ya se refiere, dentro del marco militar, a tender o a contribuir a un sistema de defensa regional, es decir que la continuidad política está respaldada en documentos concretos de valor legal. La otra preocupación, la segunda, se trata de la diferencia de interpretaciones o de implementación de los conceptos de seguridad y defensa, y ahí me pareció muy valioso el concepto que expresó el Sr. Boris Yopo sobre el mínimo común denominador. De hecho, en nuestro país hay una jurisdicción perfectamente establecida entre seguridad y defensa. En Argentina la defensa sólo actúa contra una agresión estatal militar externa, aspecto que es diferente al de otros países de la región, y sin embargo con ese concepto de mínimo común denominador, es posible interpretar que para el ciudadano común el interés consiste en que sus autoridades sean capaces de dar respuesta al aspecto integral de la seguridad y la defensa, más allá de que la defensa provenga de sus Fuerzas Armadas y la seguridad provenga de sus fuerzas de seguridad, pero lo importante se trata de que haya una respuesta desde el Estado. A partir de lo cual, considero que no sólo el problema se encontraría resuelto dentro del país, sino que esa diferencia de interpretación o de aplicación de la seguridad y la defensa, no se opone a la integración, y además esa integración, la posibilidad y el anhelo de que Sudamérica se constituya como una zona de paz y seguridad, se trata de un tema que no cuenta con oposición. Por último, se encuentra el tema de la evaluación y gestión de riesgos, éste constituye otro importante tema para debatir en el marco del Consejo de Defensa Suramericano.

**Contraalmirante Álvaro Martínez** | Director de Formación Naval de la Armada Argentina, director de la Sede Naval del Centro de Estudios Estratégicos, y rector del Instituto Universitario Naval.

Considero que ésta ha sido una presentación –y concuerdo con lo expresado por almirante Torres– extremadamente positiva, ante todo por advertir la franqueza con que todos los expositores han puesto sus visiones de cada uno de los países integrantes de la UNASUR. Me referiré al tema desde un punto de vista académico, a diferencia del almirante Torres que lo hizo desde el punto de vista del planeamiento. Cuento con una experiencia de muchos años en la Escuela de Guerra, donde me he desempeñado como Director, como miembro de la Escuela, y por haber participado en la flota de mar, a lo largo de dicha experiencia he visto que desde una perspectiva militar, en numerosas oportunidades

nos anticipamos a las integraciones regionales. Existen casos concretos, podemos confirmarlo aquí con Chile, en donde comenzamos un proceso de integración en los aspectos naval y militar, para que luego las voluntades políticas confluyeran en la integración, lo puedo decir también desde el punto de vista de la Argentina en relación con Brasil, contamos con los ejemplos de los operativos fraternos que llevan veintisiete años, cuando ciertos conflictos se mantenían, nosotros continuábamos trabajando. Para referirme al modo en el que esto se plasmó y se proyectó, reuniré expresiones de muchos de los expositores que proponen explorar oportunidades y construir intereses comunes, son dos aspectos muy importantes que se pueden trabajar desde la perspectiva académica. Estas reuniones pueden y permiten explorar determinados juegos de manejo de crisis, juegos de manejo de alto nivel, juegos estratégicos, permiten presentar situaciones conflictivas, que pueden originarse en la realidad, y contar con la posibilidad de explorarlas en este espacio, a partir una visión académica, en donde todos nos expresamos abiertamente y con una voluntad de explorar los distintos caminos, las distintas soluciones, vamos a lograr encontrar ese mínimo común denominador para poder empezar a trabajar y a hilvanar soluciones a futuro. Un rompecabezas no se arma tirándolo arriba de la mesa y observando cómo al caer ya está resuelto, sino que se trata de una actividad que involucra muchas pequeñas piezas que hay que analizar y poco a poco encontrarles su lugar en el contexto mayor.

## INTERVENCIÓN 1

En realidad, Brasil tuvo la idea del Consejo de Defensa Suramericano a partir de múltiples aspectos, por su posición, el impulso de liderazgo en la región, pero creo que no se hubiera concretado sin el esfuerzo puesto por la señora presidenta de Chile, Michelle Bachelet, y de quien en ese momento fue el ministro de Defensa, José Goñi Carrasco, que asignó responsabilidades de nivel para llevarlo adelante. Ése es el primer punto. Esto tiene un correlato, que constituye el segundo punto, a partir del hecho de que en América Latina durante el siglo XIX la identificación de los Estados nacionales marcaba la necesidad de la diferenciación respecto del vecino. Y las hipótesis de conflicto de todos nuestros cuadros militares del siglo XIX hasta gran parte del XX se elaboraron en relación con el modo en el que pelear o defenderse de los países vecinos. Sin embargo, lo que ha estado ausente en América Latina durante los siglos XIX y XX es la voluntad política, el liderazgo político que tenga como finalidad avanzar en el tema de la integración. Sin voluntad política no se logrará una integración: tan fácil como eso. Y si hubo una integración en Europa, fue una forma de empezar a posicionarse para que el oso ruso no llevara la frontera (el oso ruso en términos de lo que se decía en aquella época, ¿no?) hasta el Atlántico. Entonces, los cuadros de liderazgo de Francia y de Alemania advirtieron esto, y luego de mantener conflictos durante cuatrocientos años, se mostraron de

acuerdo para detener el este avance, y a partir de ese momento existió la voluntad política. La integración siempre presenta conflictos, recordemos los productores franceses que protestaban en las carreteras. Y hay quienes se sostienen en el conflicto, y apelan a una especie de nacionalismo ramplón, el mismo que nos tuvo divididos y separados desde el siglo XIX y el siglo XX, para exacerbar las contradicciones. Y ahora los argentinos tienen que cortar el puente, ¡cómo vamos a negociar con Argentina! y sí, tienen que cortar el puente, pero en realidad la clase política argentina debería ver qué hace con el puente, con el Arroyo Verde, yo no tengo ningún problema, me paro y digo: “si quieren la mitad del puente que tiene Uruguay, yo lo dinamito, y se levanta el piquete”, no tiene ninguna razón de ser porque tenemos muchísimas cosas más que negociar, que no necesariamente están relacionadas con esta circunstancia –lo lamento por las relaciones de Gualaguaychú y de Fray Bentos–, pero tenemos muchas más cosas para negociar, el problema se trata de tener la voluntad política de acordar, y de tener la voluntad política para sacar los procesos adelante, porque sin ésta –más allá de que los militares se entiendan o no se entiendan– no se logrará la integración. Las elites que han gobernado América Latina durante el siglo XIX y el siglo XX han preferido ser cabeza de ratón que cola de león. Y en este siglo XXI, el que no negocie en la mesa de negociaciones desde los grandes espacios nacionales, que sean económica y políticamente importantes, no existirá.

Alemania no sería nada en el mundo, absolutamente nada, si no existiera la Unión Europea, y en la actualidad es mucho más que todos nosotros juntos; ¿por qué creen que la presidenta Angela Merkel destinará 140 mil millones de euros a los griegos, que tendrían que hacer un sacabocado y sacarlos del mapa después de lo que hicieron? Porque en realidad están negociando en un mundo en el que los grandes Estados, ya sean confederados o nacionales, participan de la mesa donde se reparte la torta. Hasta que estos aspectos no se comprendan, no habrá espacio para un desarrollo, y el Consejo de Defensa Suramericano fue una iniciativa que apoyé y en la que trabajé, que en mi opinión fue anacrónica, o sea fuera del tiempo de consolidación del proceso en la integración, pero que por lo menos sirve para ir gestando un espacio de entendimiento, para las confianzas mutuas y para alejar las hipótesis que comandaron los doscientos años de nuestra evolución. Si no incorporamos la voluntad política, todos los aspectos que discutamos acerca de la UNASUR, en mi opinión, serán irrelevantes. Y comprendo el caso de Colombia, quería dejar esta constancia, considero que Colombia forma parte de la identidad sudamericana, de mi propia identidad histórica, ahora bien, en un momento determinado los colombianos deberán decidir si se posicionan en la parte suroeste o en la parte noreste del continente, y los demás deberemos redefinir la frontera de la integración. Y el MERCOSUR tiene una obligación, que recién oímos –y comparto–, porque la integración se logra a partir de que todos contamos con voluntad política, o ésta se da por extensión de mancha de aceite; somos cuatro que avanzamos, y el quinto puede decir “¿qué hago acá? ¿para qué lado me voy, con quién me junto?”. Pero en realidad van

a ser actores del siglo XXI, y en América Latina, tengo dudas de que algún país de América Latina, incluido Brasil –para no regalarle el “o mais grande do mundo” de entrada– vaya a participar en el reparto de la torta.

**Hernán Patiño Mayer** | Ex embajador argentino ante la OEA, ex embajador argentino en Uruguay. Secretario Académico del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano”.

Escuché con mucho interés las reflexiones anteriores, en el caso argentino, como dice el presidente de Uruguay, Pepe Mujica, “no hay nada mejor que un buen susto para despertar a un mamado”, entonces, lo que ocurrió a la Argentina con la Guerra de Malvinas y la experiencia del gobierno militar fue suficiente para revisar de manera completa el sistema de relaciones del poder político, por eso aquí se advierte que las expresiones que se han escuchado al respecto pueden ser muy diferentes en el caso de la Argentina en relación con otros países. Y esto constituye un problema, la diferencia de realidad. El modelo de países como Chile, la Argentina, el Uruguay, y en gran medida Brasil, se trata del modelo clásico europeo de relación entre las Fuerzas Armadas y el poder político (excepto cuando se les ocurrió hacer todo al revés y terminaron en una catástrofe); pero normalmente esa concepción de las Fuerzas Armadas como Fuerzas Armadas clásicas, no involucradas en la seguridad interna, también es europea. Ningún militar de la escuela europea, de la escuela napoleónica, de la escuela de la cual copian los norteamericanos, se involucra en problemas internos de seguridad, huyen desesperados, quieren que se involucren los nuestros, pero ellos se mantienen al margen. Cuando me desempeñé como embajador en la OEA, siempre decía que yo iba a permitir que mis Fuerzas Armadas intervinieran en asuntos de seguridad interna cuando los infantes de Marina del Batallón 3 de Infantería de Marina de la Argentina pudieran ir a San Francisco a detener a sus narcotraficantes. Acá lo importante del aspecto académico –por eso creo que Khatchik DerGhougassian habló de ideología– es que no podemos pensar en la abstracción. Cuando me referí a “despertar un mamado” lo dije porque tenemos que darnos cuenta, además, de que la defensa de América del Sur no se trata de una cuestión que estamos emprendiendo porque no tenemos otra cosa que hacer. Cuatrocientos millones de personas nos encontramos montados en uno de los territorios más ricos del mundo por el petróleo y demás recursos existentes, sin embargo cuatrocientos millones es muy poco si comparamos los niveles poblacionales existentes en Asia. El mundo es un sistema de vasos comunicantes, no producto de la globalización, sino porque los desequilibrios no se sostienen de manera permanente. Entonces, presuponer que el manejo de nuestros recursos va a permanecer de este modo ad eternum, porque nadie se va a dar cuenta de que existe la Patagonia y la Pampa húmeda, nadie se va a dar cuenta de que el Amazonas es un objetivo estratégico, nadie se va a dar cuenta de que el petróleo se trata de un recurso y de que el agua también es un recurso, es una

ingenuidad. De manera que la posibilidad de reflexionar acerca de estos temas en el nivel político y llevarlo a cabo desde una perspectiva político-ideológica en un ámbito donde se ha hablado con tanta libertad como se hizo hoy acá son hechos muy importantes. Pero considero que aquello que no sobra es tiempo: la historia no nos va a esperar a que discutamos 35 años para establecer una manera de avanzar en el proceso de integración, ya estamos demorados. Un pensador uruguayo, quizás uno de los más lúcidos, Alberto Methol Ferré, que murió el año pasado, decía que estamos en la época de los Estados continentales, y esto es algo que se está percibiendo, lo estamos viviendo. Estados Unidos ya constituía un Estado continental, pero como le faltaba poco, sumó a Canadá y a México, con lo cual se transformó en un verdadero continente. Lo mismo sucede en Europa, y lo mismo debería suceder en América del Sur. Cierro este capítulo para considerar a continuación dos cuestiones más: la lucha contra las drogas, en mi opinión, constituye una problemática que es necesario enfrentar, pero esto requiere elaborar una doctrina propia. No estoy dispuesto a confiar en una doctrina que provenga de afuera, como la de Estados Unidos que no solamente es absolutamente ineficaz en la lucha contra las drogas sino que lo único que consigue es que los norteamericanos sigan consumiendo cada día más drogas y se diviertan viendo cómo nos peleamos entre nosotros para ver cómo enfrentamos el tema. José Bayardi dijo algo que es muy cierto: todo proceso de integración tiene dificultades, pero si ocurre entre pobres son peores. Y éste es el único proceso de integración en el mundo que se produce entre pobres, la Unión Europea fue un proceso de integración entre países ricos. Un proceso de integración entre pobres tiene muchas más dificultades, porque existen muchas deudas internas en cada uno de nuestros Estados que no pueden ser desatendidas, resulta muy difícil que un presidente de Brasil pueda explicar cómo sus chicos no pueden comer y al mismo tiempo tienen que brindar recursos a los países vecinos. Comenzar un proceso de integración a partir de lo económico en esta región es un error, es necesario iniciar el desarrollo a partir de los temas políticos, en relación con los cuales sí existe un acuerdo. Existe el acuerdo en varios temas: en el de la defensa de la democracia; en cuanto a la promoción y protección de los derechos humanos; en materia de paz entre nuestros países; contamos con toda una agenda, en donde además tenemos la posibilidad hasta de elaborar una doctrina propia –como dijo muy acertadamente José Bayardi– y sentarnos en la mesa con los grandes desde posiciones doctrinarias sólidas, propias, que son originales, que no son las posiciones que provienen de arriba y que se nos obliga de alguna manera a seguir de manera casi automática.

**Achim Wachendorfer** | Director de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en la Argentina.

Como alemán y luego de escuchar tantas referencias a Alemania y su rol en la integración en la Unión Europea, no puedo evitar observar que aparentemente a ustedes les falta la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, que a

mi entender es absolutamente fundamental para comprender la integración de Europa. Y, en especial, el rol de Alemania en Europa, porque la integración de Alemania en el mundo occidental, en la incipiente Guerra Fría, en mi opinión –y creo que los historiadores europeos y de Estados Unidos confirman esto–, tuvo como motivación principal aquello y no los beneficios de la integración económica. Por la misma razón se puede explicar también el próximo paso de la integración, que es posible resumir como la formación de la Unión Europea, la extensión de la Unión Europea y la introducción de lo que básicamente sería el objetivo político de integrar a Alemania de una manera más profunda en Europa, lo que permitiría, a partir de la integración en el sistema monetario unificado, contrabalancear el poder económico de una Alemania reunificada. La conclusión, según mi parecer, es que una integración económica requiere intereses políticos superiores, o experiencias formativas que convengan a aquellos que toman las decisiones, luego de la guerra de todos contra todos, la anarquía del sistema internacional ya no es viable. Cuando se pregunta si esto ya existe en América Latina se me plantean algunas dudas, es posible que haya algunos elementos que puedan tener efecto en este sentido, como por ejemplo que en América Latina aquellos que toman las decisiones en la actualidad demuestran un mayor interés en una integración más profunda, no solamente económica sino también política.

## INTERVENCIÓN 2

Me interesa realizar tres breves aportes, tres líneas y formular una pregunta en el panel hoy. En primer lugar, en la Argentina siempre hemos considerado el Consejo de Defensa Suramericano como un mecanismo multilateral de defensa cooperativa, por más que la Argentina siempre ha promovido esta idea de aportar un sistema subregional de defensa, en esta etapa lo percibimos en la dirección de buscar mínimos comunes denominadores –como bien se ha referido en otras exposiciones–, con el fin de contar con bases de cooperación entre los países. Ése es el punto al que nos dirigimos, y en realidad, aunque la iniciativa del Consejo pueda tener alguna autoría brasileña coincidió con un interés argentino de más de veinte años de existencia. En mi experiencia, ingresé en el Ministerio de Defensa en el año 1992, como asesor junior, y una de los primeros proyectos que advertí fue una propuesta argentina de una reunión de Ministros que se orientaba en mayor medida a conformar una suerte de gabinete de análisis estratégico que como tal constituyera un aporte para los miembros del Consejo de Defensa Suramericano. Ése es el valor agregado, diría, que podría tener el Centro de Estudios Estratégicos, con el fin de determinar cuál es el interés regional, cuáles son los intereses comunes que nos permitan funcionar de manera integrada; éste es el objetivo del Centro de Estudios Estratégicos. Y en la medida que encontremos los intereses regionales comunes, que los hay –más allá de las diferencias–, se logrará consolidar esa voluntad de liderazgo político



para llevar a cabo el proceso de integración. Si no identificamos los intereses comunes volveremos a tropezar siempre con los intereses sectoriales. Ahora bien, con esto se relaciona mi pregunta: ¿hasta dónde puede avanzar eso si hay profundas diferencias de visión estratégica, en relación con el mundo y con la región? Se trata del dilema que no tenemos resuelto, y en ese sentido, dos de los expositores se refirieron al ALBA, que constituye un aspecto que, en mi opinión, es necesario terminar de estudiar (por lo menos los que pertenecemos al Cono Sur que no seguimos tan de cerca el tema). ¿En qué medida el ALBA se trata de un proceso de integración paralelo, que cuenta con una dinámica propia, que puede interferir en la UNASUR y en el Consejo de Defensa Suramericano? En otras exposiciones se refirió al alineamiento relativo de Ecuador con el ALBA, este tipo de matices son los que me interesaría que desarrolláramos.

### **MODERADOR**

¿En qué medida las diversidades de intereses estratégicos pueden perjudicar el avance de la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano?

### **RESPUESTAS DE LOS PANELISTAS**

#### **Khatchik DerGhougassian**

Considero que es necesario avanzar donde se puede avanzar, y construir paulatinamente. Si es posible avanzar en la Fuerza Cruz del Sur hay que avanzar. También hay que acercarse a Brasil. Hay que crear el Centro de Estudios si es posible. Pero en lo que no se pueda avanzar, no hay que insistir; poniendo énfasis sobre lo posible, alcanzaremos a tener una perspectiva del futuro. Ya que es cierto lo que se comentó acerca de las causas estructurales del éxito europeo, pero no toda experiencia histórica tiene que repetirse, y en la actualidad tenemos otro ejemplo, que se trata del proceso de reconstrucción en la política de defensa y seguridad. En relación con Europa advertimos cuán difícil es este proceso, sin embargo se cuenta con una perspectiva, ya existe un pensamiento que comienza a buscar la estrategia regional, qué significa una visión estratégica regional. Y se trata de toda una construcción, no hay un modelo. Entonces, mientras continúe el proceso y no se estanque solamente en las discusiones académicas o de cualquier otra naturaleza, y se construya de a poco, mantendré el optimismo –sin dejar de ser realista, porque no me interesa oponer optimismo a realismo–, es decir, construir lo que sea posible construir y avanzar de esta manera. Claro que existen grandes diferencias. En mi opinión, Colombia no se encuentra en el proceso, tiene la cabeza en el norte; Venezuela está orientado en otra dirección a otra que no es ni Brasil ni la Argentina; de cualquier modo es posible avanzar en determinados aspectos, para mí, el ejemplo en este caso, lo constituyen Chile y la Argentina.

## **Boris Yopo**

Desde el mundo antiguo, un esfuerzo muy consciente, para entender por qué la integración es tan importante para los países del MERCOSUR tiene que ver con la historia de los últimos treinta o cuarenta años de esta región; pero también existe otro problema, y se trata de algo que yo trataba de demostrar, justamente, sin decirlo, en relación con el problema que constituye esa separación para algunos de los países andinos. Por ejemplo, pongámoslo sobre la mesa, el acuerdo de cooperación Colombia-Estados Unidos, que le permite a Estados Unidos utilizar una cierta cantidad de bases colombianas. ¿Cuál es la perspectiva del gobierno colombiano acerca de este tema? Que es un acuerdo de cooperación en materia de lucha contra las drogas, segundo, que es una visión que adopta el gobierno y que lo hace de manera honesta, insisto, no estoy en el gobierno, pero lo reconozco, es que el desequilibrio de poder en un momento dado, después de cinco, no dos, cinco declaraciones públicas...

## **Diego Cardona**

El ALBA es una caja de resonancia bastante estridente, pero una caja de resonancia de políticas nacionales, no es en rigor un proyecto de integración, ni económico, ni político. Los países que concurren al ALBA lo hacen desde circunstancias y situaciones de tipo nacional, sin embargo, esa caja de resonancia ha sido excesiva en dos definiciones que ya las mencionó Francine Jacôme: la creación de una Fuerza Armada conjunta y la creación de una Comisión de Seguridad y Defensa Común, y la tercera fue el planteamiento de Bolivia de definir una doctrina de defensa regional. Creo que ninguna de estas tres definiciones es realizable, por parte del ALBA, sin embargo, crea distorsiones, distorsiones muy severas en los foros de índole política. Todos nuestros países se están afirmando en políticas de defensa nacionales, si el ALBA crea un espacio de acuerdos privilegiados, de alianzas privilegiadas, de bilateralismos prioritarios, esto induce necesariamente un factor de fractura dentro del escenario del Consejo de Defensa Suramericano. En este sentido considero que el ALBA definitivamente se encuentra atravesando, no un tema militar, pero sí, un contexto político.

## **Julián González Guyer**

En cuanto a los intereses estratégicos divergentes, en primer lugar me interesa plantear, con la posibilidad de que sea considerado, que las urgencias políticas han corrido por delante de las urgencias, llamémoslas de alguna forma, académicas. Y muchas veces ha ocurrido en la historia de la humanidad que el ámbito académico se dedicó a explicar los hechos políticos que habían acontecido, y en la creación del Consejo de Defensa Suramericano, en realidad el aspecto político ha venido marcando el ritmo desde mucho antes –si estuviera acá sentado el presidente Chávez nos hablaría de Bolívar y San Martín–, pero podemos

remontarnos al siglo XX, cuando ya se escuchaba a mediados del siglo que el fin de siglo nos encontraría unidos o dominados, y sin embargo las ideas de unidad, desde lo político, han existido, y no tuvieron quizás un correlato académico adecuado. Por este motivo considero que resulta de gran importancia la creación del Centro de Estudios Estratégicos –así sea, en un inicio, únicamente de carácter académico–, porque es un órgano que permitirá brindar consideraciones a una idea política, que aquellos políticos que toman las decisiones no podrían efectuar por carecer de tiempo real. El segundo tema que todavía no ha sido señalado, y considero que es importante desarrollarlo en su justa medida, consiste en el grado de institucionalidad que puede tener la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano, y que la preocupación, aquí haya sido por ejemplo el grupo Contadora. Sin embargo accionando con una cierta eficacia, y podemos compararlo con organismos anteriores y analizar cuál fue el grado de resolución que tuvo en ámbitos regionales similares como en la OEA, y cuál pudo reaccionar más rápido; incluso ni siquiera por experiencia, porque podemos decir que la UNASUR, que el Consejo de Defensa Suramericano, al surgir el problema en Bolivia en relación con el intento de autonomía, o las mismas cuestiones de las bases judiciales de este tratado de Estados Unidos-Colombia, tuvo que reaccionar, e inclusive sin un *background* de experiencia en gestión, como podría haber contado la OEA, con mucha más institucionalidad, y que podría haber dado una respuesta. Sin embargo las respuestas provienen, no necesariamente a partir de institucionalidad, no a partir de la historia, sino que se originan a partir de la decisión política, y lo importante es instrumentar –ésta es mi contribución–, considero que América del Sur tiene que buscar una respuesta, desde lo institucional, desde lo organizacional, desde todos los aspectos que sean posibles. Porque si se busca homogeneizar para recién entonces integrar, se desarrollará un proceso larguísimo. Ahora bien, si es posible expresar el lema “la unidad en la diversidad” y aceptar la visión geopolítica que, por ejemplo, tiene Colombia de sus realidades (que quizás dentro de veinte años ya no sea la misma, pero si ya está fuera del sistema, va a ser más difícil revertir una posición que desde dentro del mismo), el proceso de integración tendrá un desarrollo más coherente y acorde con los términos que el contexto exige.

**Roberto Bloch** | Académico y ex negociador por la Secretaría de Asuntos Internacionales del Consejo de Defensa Suramericano.

Realizaré un análisis desde un punto de vista académico, fundamentalmente, y comenzaré con una aclaración conceptual, que en mi opinión es pertinente, porque en realidad estamos inmersos en un proceso de cooperación la UNASUR, no de integración. De la misma manera estamos inmersos en un proceso de defensa cooperativa, también en el Consejo de Defensa Suramericano, lo cual esto facilita muchísimo la flexibilidad, el debate, la apertura. Tal vez logremos avanzar algo en la integración, ésta supone algo más que la cooperación, pero por ahora –y estos son los objetivos que se desprenden de los documentos– la

cooperación es la que está señalando el horizonte más próximo, ésta es lo suficientemente amplia y flexible, para que todas las posiciones puedan avanzar en forma positiva. También quería comentar, y coincido plenamente, marchamos hacia un mundo de espacios regionales ampliados, en el que –para considerar un dato cuantitativo– hay más de 92 procesos de integración económica inscriptos en la OMC, algunos de cooperación, otros de cooperación más plena y otros aun de integración plena, como es el caso de la Unión Europea. Y cada uno de estos espacios también cuenta con su ámbito regional, por ejemplo ASEAN tiene su foro regional asiático, el SARP en Sudáfrica avanza también hacia una dinámica de seguridad común, e incluso, por nombrar uno de cada uno de los continentes no conocidos, el CER, entre Australia y Nueva Zelanda. Pero rescato algo más de esos procesos, cada uno cuenta con un país equivalente a Brasil en esta región, es decir un gran protagonista al que todos los demás perciben también con bastante temor. En el caso de ASEAN se trata de Indonesia; en el caso del SARP, de Sudáfrica; y en el caso del CER, Nueva Zelanda que considera de esa manera a Australia. O sea, me refiero a esto debido a que los problemas en cuanto a la construcción son muy parecidos en todo el mundo, y esa debiera ser tal vez la palabra, de este proceso, pese a que el realismo nos impide ser voluntaristas, la idea de construcción, la idea de proceso en marcha, la idea de un futuro abierto, al que es necesario diseñar, porque de otra manera, como bien se dijo durante estas jornadas, lo diseñarán otros. Por último, me interesa precisar la información respecto del Centro de Estudios Estratégicos que me parece un paso fundamental, porque si bien los procesos avanzan a partir de la decisión política, estos pequeños grandes pasos son los que van cimentando y los que van a dejar una impronta tal vez diferente en relación con otros procesos que se han detenido en declamaciones. El Centro de Estudios Estratégicos partió de una propuesta de la Argentina, tendrá su sede permanente en Buenos Aires, su Estatuto fue aprobado el 6 y el 7 de mayo por la declaración de Guayaquil, estará integrado por todos los representantes de la UNASUR, por consenso se decidió que el primer director sea argentino, también desempeñarán funciones un subdirector de otra nacionalidad y dos expertos designados por los Ministerios de Defensa de cada uno de los países, y tendrá un objetivo muy claro –que lo explicó Leonardo Hekimián–, se trata de un centro de insumos para la decisión política, o sea, trabaja para los decisores políticos, y genera un pensamiento y una doctrina suramericana, que les permita a los decisores políticos avanzar, tal vez, a fases más profundas de la cooperación o la integración, pero no es básicamente un centro de decisión política. Tampoco es exactamente un centro académico que va a trabajar libremente sobre cualquier tema que se les ocurra, sino que van a trabajar en función de lo que los Ministros respectivos vayan señalando como instancia ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano. Además, ha habido avances muy importantes en cuanto a precisar períodos para el desarrollo y la conformación del Centro y el Consejo. El Centro tiene que estar funcionando a partir de noviembre de este año, y tratará los avances vinculados con los mecanismos de confianza y seguridad, visiones de enfoques conceptuales

en la región a partir de un seminario en Venezuela, seminarios sobre desastres naturales en Perú, y también la posibilidad de continuar avanzando próximamente en un taller acerca de la industria de la defensa.

**Gonzalo García Pino** | Ex Viceministro de Defensa de Chile

Quisiera realizar algunos comentarios periféricos: en primer lugar, existe una oscilación permanente entre el escepticismo y las perspectivas de avance; esto ha estado marcado desde el origen y se trata de un aspecto que no es menor, pues prácticamente a partir del comienzo del Consejo de Defensa Suramericano, existió una creación política de un organismo contra el escepticismo académico generalizado. La evolución de la reflexión académica es la que debe ir a la par hoy, porque claramente la voluntad política ha sido muy superior (que describiéremos en una posterior exposición a partir de un conjunto de hitos bien precisos, de datos muy concretos, que hablan de cómo la realidad política en corto tiempo se ha ido encaminando en una serie de hechos nuevos, hechos que no existían), entonces, esto es una pregunta respecto de cómo han evolucionado sobre su propio escepticismo los más escépticos de los que están en esta mesa. Ésa es la primera apreciación. La segunda se trata de que tampoco es menor la reflexión en torno a las problemáticas expuestas, hemos escuchado desde el fenómeno de mejor integración latinoamericana hasta los mínimos comunes denominadores, la ultraflexibilidad, o sea, en una mesa, están representados todos los aspectos, y eso también tiene un enorme valor, porque también entiendo la representación, los intereses profundamente colombianos y venezolanos, que en última instancia constituyen la dinámica que se relaciona con el gas que alimenta esta integración. Ya se hicieron referencias respecto del valor de la Segunda Guerra Mundial para un proceso, así como respecto de las dictaduras militares, y ya se mencionaron también las dinámicas bilaterales conflictivas, es probable que no debamos esperar más dinámicas conflictivas en adelante, sino que probablemente sean exógenas y las reflexiones, estratégicas. Sin embargo, y quiero concluir con una nota que es particularmente optimista, existen dos velocidades en este proceso, hay una velocidad que es la de cooperación, y en eso estoy de acuerdo con Roberto Bloch, pero hay una velocidad que es de integración, que probablemente se ha referido de manera superlativa a partir del ejemplo de la Argentina y Chile, y me interesa dar una demostración de un elemento que no estaba pensado, porque es fácil decir “miren cómo se cumplió un plan de acción”, como si tuviéramos esa enorme capacidad de prever todas las circunstancias. El 27 de febrero del año 2008, un terremoto en Chile destruyó la base naval más significativa de nuestro país. No sólo se destruyó la base naval, sino que también se destruyó la industria naval en su vertiente más significativa. Pues bien, en menos de un mes, Chile acordó con la Argentina traducir sus compromisos industriales en la industria más prometedora de defensa chilena; éstas son verdaderas raíces de trabajo previo.

En este breve aporte quisiera recordar la importancia de no mezclar los niveles de análisis. Porque existe una diferenciación entre el todo y sus partes. En este caso que estamos analizando, si el todo no avanza, puede avanzar la parte, por eso el tema del Consejo de Defensa Suramericano o el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos, tiene una gran importancia. Diferentes expositores se han referido al nivel militar, éste es un instrumento de una nación que depende del poder político, de manera que no es posible analizar el instrumento militar desde el punto de vista de la política. Se trata de una herramienta con la que cuenta la nación, de la misma forma que cuenta con la herramienta de las relaciones exteriores o de la economía, trabaja en otro plano. El plano académico, en cambio –y ya en relación con el Consejo de Defensa y eventualmente el Centro de Estudios–, trabaja sobre tres pilares, que son multidisciplinarios pero que sí permiten en algunos casos avanzar. Entre estos pilares se incluyen las cuestiones referidas a la constitución, es decir la posibilidad de lograr un producto de calidad, un “deber ser” que permita en una etapa posterior una consideración como nivel de asesoramiento para la adopción de resoluciones, lo cual no quiere decir que el decisor político copie las conclusiones de esa resultante académica. El segundo aspecto está ligado, también en el ámbito académico, con las relaciones. En numerosas oportunidades quizás el contenido no resulte importante pero las relaciones sí son importantes, entonces los problemas de interacción entre personas, de desconfianzas, celos, muchas veces se ajustan por el conocimiento. Es posible tener una percepción a priori acerca de una persona pero una vez que se la trata seguramente se demuestre que esa percepción era absolutamente distinta a lo que es la realidad, y eso también me permite avanzar. Y el tercer aspecto al que me interesa referirme se trata de la formación, que sería el otro plano educativo. ¿Se debe hablar para la actualidad o proyectarse hacia el futuro? Los que van a estar discutiendo dentro de veinte años obviamente no vamos a ser nosotros, van a ser los que en este momento están en su proceso de formación, entonces, no solamente es necesario referirse a lo que corresponde en la actualidad, sino también a aquello que puede proyectarse veinte años hacia el futuro, y no solamente resulta necesario analizar el impulso que requieren determinadas decisiones o aspectos académicos, sino el modo de ilustrar convenientemente a los van a reemplazarnos con el fin de que haya una continuidad. A veces decimos “cuidado que el árbol no tape el bosque”, sí, pero primero es fundamental conocer el árbol, y es preciso definir la idea de árbol porque muchos árboles conforman un bosque.

## INTERVENCIÓN 3

**Pablo Celi**

Ha habido varias alusiones al tema de voluntad política, pero no suficientes a las condiciones histórico-estructurales de nuestros países, que son diferentes en todo este camino. Existe un proceso de construcción de la institucionalidad en este camino, diferenciada en cada país, que a pesar de tener raíces profundas en un mismo camino, también presentan diferencias importantes en sus propios espacios, y habrá que decir en el momento actual que, por ejemplo, Bolivia y Ecuador están redefiniendo su propio papel como Estados. Entonces, considero que existe un camino que estamos haciendo a nivel del espacio local, a nivel del espacio nacional, que puede explicar por qué a veces no podemos ponernos de acuerdo en una mayor institucionalidad.

**Hans Mathieu I** Fundación Friedrich Ebert Stiftung

Por una parte, la oficina de la Fundación Friedrich Ebert aquí en la Argentina, en Buenos Aires, del otro lado el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, del que tengo el honor de ser el director. En referencia a la conducción política de la defensa, que constituye actualmente un tema que en numerosos países introduce una importante discusión. Según mi conocimiento, desde el Ministerio de Defensa de la Argentina existe una cooperación con una institución que también es una contraparte de nuestro programa, el Democratic Control of Armed Forces (DCAF), una institución que fue iniciada por el gobierno de Suiza, pero que cuenta, en la actualidad, con la adhesión de varios gobiernos, desde Indonesia hasta, recientemente, la Argentina, y con el cual trabajamos en muchos casos en relación con los temas de seguridad. En varios países de América Latina actualmente se discuten cuestiones concernientes a la conducción política de las Fuerzas Armadas, en algunos de ellos, la problemática es considerada de un modo más estrecho, en otros, de manera más amplia, como por ejemplo, el Uruguay, representado aquí por el ex ministro de Defensa, José Bayardi, que actualmente se encuentra desarrollando un proceso que busca reiniciar una discusión acerca de una legislación en relación con la defensa, desarrollo que también se produce en cooperación con la Fundación Friedrich Ebert, y con nuestro programa. Sin embargo, la problemática no pertenece de manera exclusiva al Uruguay, pues también en países como Brasil, México y el país donde resido actualmente, Colombia, constituyen cuestiones que presentan, en la agenda de la discusión política, condiciones claramente muy diferentes de las condiciones de la Argentina donde, por ejemplo, la separación entre Fuerzas Armadas y Policía ya existe, de un modo que es muy estricto; en cambio, en países como México y Colombia no es posible referirse a la separación de esas funciones y, por el contrario, las Fuerzas Armadas están involucradas de forma muy activa (en algunos países de una manera mucho más fuerte

que la Policía) en los conflictos internos de cada país, básicamente conectados con el narcotráfico, y, en Colombia, con la guerrilla interna. En referencia a la conducción política de las Fuerzas Armadas y de la defensa, resulta importante mencionar la tensión a la que ese control está sometido. Ahora bien, resulta importante recordar los años 2002 y 2003, en relación con los antecedentes de la guerra de Iraq, pues en este caso, un país democrático, Estados Unidos, en el que las Fuerzas Armadas se encuentran bajo control democrático y civil, declaró una guerra e intervino en otro país; y aquí es necesario considerar que la conducción democrática de ese proceso fue justificada a partir de lo que en la actualidad conocemos como informaciones falsas, y que, al contrario de lo que numerosas personas podrían asumir, éste no se trataba del proyecto de algunos soldados y generales que expresaban el *gung ho* (para utilizar la expresión en inglés) y que anhelaban participar en una guerra, sino que se trató de un proyecto de la conducción civil. A partir de este contexto surge una gran pregunta: ¿cómo se balancea que los militares salen del control democrático y civil, y al mismo tiempo hay un control sobre los que tienen la responsabilidad política, y que posiblemente no tengan restricciones para sus ambiciones políticas? Según mi modo de ver, ésa es una pregunta de gran relevancia para América Latina, de manera diferente para cada país obviamente. En los sistemas políticos de América Latina que son todos sistemas políticos presidencialistas (aunque sé que no se trata de una palabra que se escuche con gusto en la región), donde los presidentes normalmente cuentan con mucho más poder del que cuenta por ejemplo el presidente de los Estados Unidos, la conducción de la política exterior y con esto también la conducción de posibles guerras, se encuentra básicamente en manos del presidente. Y los presidentes, en numerosas oportunidades, actúan en una situación en la que existe un fuerte incentivo de usar la política exterior para los fines de la política interior. Las disputas y la retórica entre los presidentes Uribe y Chávez, en este caso surgen fácilmente como ejemplos para esa tentación. De manera que resultaría de gran importancia que cuando analicemos la conducción política de la defensa, podamos establecer una referencia a la gobernabilidad y la gobernanza del sector militar y de la defensa, así como de la política exterior. No resulta sorprendente que los mecanismos de medidas de confianza mutua entre los militares en América Latina normalmente no constituya un problema, aquello que quiebra esos mecanismos suele ser la conducción política. A partir de estos elementos considero que se define el campo de discusión.



## SEGUNDA JORNADA FES | CEEPADE 2010

### UNASUR y la Conducción Política de la Defensa

Panel coordinado por el doctor **José Manuel Ugarte** con la participación de **Gustavo Sibilla**, Secretario de Estrategia y Asuntos Militares del Ministerio de Defensa de la Argentina; **Pablo Celi**, analista de Ecuador; **José Bayardi**, ex Ministro de Defensa del Uruguay; **Gonzalo García Pino**, ex Viceministro de Defensa de Chile; y de **Juan Carlos Pinto**, asesor del gobierno del presidente Evo Morales de Bolivia.

**José Manuel Ugarte** | Coordinador.

Cuando nos referimos a la conducción política de la defensa suponemos que estamos pensando en el modo de lograr que las decisiones tomadas por las autoridades electas en materia de defensa se reflejen puntualmente en las acciones que se realizan en el sector. ¿Cómo lograr que todas las decisiones importantes, se trate de la dimensión, la composición, el despliegue, el diseño de las Fuerzas, etc., respondan a las reales necesidades de la defensa determinadas por el poder político? Y en relación con este aspecto, existe un instrumento clave: el Ministerio de Defensa. De aquellos trabajos precursores de *The Soldier and the State* de Huntington han pasado muchos años; la figura y la perspectiva de McNamara también fueron centrales en el desarrollo de estas cuestiones. El Ministerio de Defensa debe contar con los medios humanos y materiales para lograr que las políticas elaboradas por la conducción política se cumplan efectivamente en los hechos, hasta en sus menores aspectos, en los casos en los que esto se ha conseguido, sin duda, podemos referirnos a una conducción política de la defensa.

**Gustavo Sibilla** | Secretario de Estrategia y Asuntos Militares, Ministerio de Defensa, Argentina.

La conducción política de la defensa es un tema que ha sido materia de discusión desde la academia, al menos durante las últimas dos décadas, una vez consolidado el proceso de democratización en América Latina. Me interesa exponer

una breve reflexión respecto de la experiencia argentina. Considero que uno de los aspectos más valiosos de esta mesa consiste en la posibilidad de realizar un análisis transversal y horizontal en referencia al desarrollo del proceso en los países vecinos y hermanos. Esta experiencia, para la Argentina, comenzó en 1983, y a continuación enunciaré los rasgos distintivos en relación con la región.

La primera característica que presentó el proceso de transición democrático argentino, que la diferencia claramente del resto, fue la modalidad, la manera en que ocurrió el cambio de un gobierno dictatorial a un gobierno electo en forma constitucional; y esa manera fue calificada en forma pionera por O'Donnell como una "transición por colapso". La Argentina pasó a la democracia por colapso a partir del fracaso militar del conflicto en el Atlántico Sur. De esta manera el colapso implicó que, a diferencia de las otras transiciones experimentadas en la región, las Fuerzas Armadas no pudieran negociar, no pudieran condicionar el proceso ni establecer términos para la vuelta a los cuarteles. Sólo se alzaron, hubo algunas expresiones facciosas en los años 1987 y 1988, a partir del avance en los juicios, en la condena judicial, de los responsables de violaciones a los derechos humanos. Pero, en términos generales, en la Argentina las Fuerzas Armadas no pudieron fijar condiciones preferenciales de facultades jurisdiccionales, y un ejemplo de esto es lo que ocurrió en torno al complejo industrial-militar: una de las primeras acciones del Ministerio de Defensa en la década de 1980 consistió en transferir las distintas empresas que la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército habían construido a lo largo de los años—desde mediados de la década de 1940— al propio Ministerio; las Fuerzas Armadas tampoco contaron con posibilidades de establecer términos preferenciales de acceso presupuestario, como sí pudieron hacerlo otros países, entre los que algunos todavía mantienen, por ejemplo, leyes específicas de financiamiento para el equipamiento militar. Este rasgo que consiste en la transición por colapso, se trata del primer aspecto que resulta necesario precisar para lograr comprender cuál ha sido la historia de la conducción política de la defensa en la Argentina durante los últimos 27 años, desde 1983 hasta el presente. A partir de la transición se inició una primera etapa que se extendió aproximadamente a lo largo de dos décadas, de 1983 a 2003, que ha tenido luces y sombras, méritos y deméritos. Comenzando por los méritos, se destaca la construcción de un sólido marco legal. En este sentido, la Argentina, con un consenso parlamentario muy amplio—casi unánime—, avanzó en la sanción de la Ley de Defensa, tardía quizás, pues se promulgó en el año 1988, casi cuatro años y medio después del retorno a la democracia, y además esto ocurrió inmediatamente después de los primeros alzamientos militares, es decir, la dirigencia política necesitó una presión adicional para reglamentar la ley fundamental, la Ley Orgánica de Defensa; se trató de una ley realmente pionera en cuanto a los principios y conceptos fundamentales, en gran parte inspirada en la ley española. Luego se promulgó la Ley de Seguridad Interior en el año 1992; si ya en la Ley de Defensa se marcaba esa expresión tajante, dicotómica entre defensa exterior y seguridad interior, la Ley de Seguridad Interior la ratificó. En el año 1994 se promulgó la ley que introdujo el servicio militar vo-

luntario, y suspendía la conscripción. En el año 1998 se promulgó la Ley de Reestructuración de la Fuerzas Armadas, una ley que también fue construida con bases en un consenso académico y político muy amplio y que se originó a partir de una serie de audiencias públicas convocadas por el Senado de la Nación en el año 1995. Más tarde, en el año 2002, se promulgó la Ley de Inteligencia Nacional, que diferenciaba claramente la Ley de Inteligencia Interior de la inteligencia exterior y se refiere a tres subsistemas: un sistema de inteligencia criminal, un sistema de inteligencia de Estado y un sistema de inteligencia militar; allí se encuentra una definición clara y tajante acerca de que la inteligencia militar no puede adoptar como hipótesis de trabajo las situaciones del orden interno. Éste es el primer mérito importante de la conducción política de la defensa a partir de la recuperación de la democracia. También constituye un mérito, y debe ser destacado, la condena judicial de los responsables individuales de las violaciones de los derechos humanos; en la Argentina, realmente con una gran audacia, el primer gobierno democrático, el gobierno radical, del doctor Raúl Alfonsín, y esto fue inédito, no tenía antecedentes en el mundo, realizó el juicio a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas; por supuesto éste fue un avance que requiere ser matizado en su análisis debido a que, justamente, tuvo como consecuencia los alzamientos de 1987 y 1988 que derivaron en las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final y, posteriormente, en el período correspondiente al siguiente gobierno, en los indultos. Pero de todas maneras resulta necesario aclarar y reconocer que se trató de un avance muy importante en el particular contexto en el que ocurrió.

Otro mérito de esta etapa consistió en la deconstrucción de las hipótesis de conflicto regional. Si bien, en relación con Brasil es posible reconocer que ese proceso se inició con anterioridad (en el año 1979, cuando se acordó el "Tratado de Itaipú-Corpus" entre ambos países gobernados por militares), fue la cumbre de Alfonsín-Sarney en 1985 la que sentó las bases para la integración económico-política de ambas naciones y que establecería luego la base para el MERCOSUR durante la siguiente década. Y en el caso de la relación con Chile, en el año 1991 se zanjaron 22 de los 24 puntos limítrofes que se encontraban pendientes, y con ambos países se inició una articulación institucional muy importante, firmándose distintos memorandos de entendimiento; en el caso de Chile se creó también el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COPERSEG); de modo similar ocurrió con Brasil a partir de un memorando del año 1997, y bajo el paraguas del MERCOSUR se comenzó a avanzar en la integración política y en el ámbito de la seguridad.

Entre los deméritos, es decir las sombras de estos primeros veinte años de conducción política inmediatos, posteriores a la recuperación democrática: la falta de operativización del marco legal tiene una gran importancia. La construcción del tejido fue muy copiosa, fue una construcción muy rica, pero el problema radicó en que la ley fundamental, la Ley de Defensa Nacional, la ley orgánica que gobierna al sistema, no fue reglamentada sino hasta el año 2006, es decir que permaneció dieciocho años esperando que el poder político, el

Poder Ejecutivo, estableciera, operativizara, pusiera en práctica, los principios fundamentales acordados por unanimidad en el año 1988. Ustedes saben que las leyes poseen un nivel de abstracción tal que delega al régimen, al marco reglamentario la puesta en práctica concreta. El segundo demérito de esta etapa se trató de la consolidación de una modalidad delegativa de la política de defensa. Los Ministros de Defensa consideraron más conveniente, ciertamente más cómodo, permitir que fueran los propios jefes del Estado Mayor en general, los jefes de las Fuerzas, los que definieran cómo gobernar sus propias Fuerzas, sobre todo considerando que en esta etapa se registró un ajuste presupuestario brutal, del orden del 50% en términos reales. En el año 1983, la jurisdicción de Defensa tenía una participación de aproximadamente el 14 % dentro del presupuesto nacional y en el año 2003, la participación había disminuido al 7%, y una caída similar se produjo en relación con el gasto de Defensa respecto del Producto Bruto Interno, o sea que hubo un *downsizing* muy importante que el Ministerio de Defensa, el poder político, optó por librar a cada jefe, a los Jefes del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para que ellos decidiesen dónde aplicar el ajuste, es decir donde ellos considerasen menos doloroso, por supuesto que esta responsabilidad se sostiene en la premisa de que un Jefe de Estado Mayor arriba a esa posición luego de 35 o 40 años de profesión militar, un Ministro de Defensa, nuestros Ministros de Defensa llegaron a la cartera en general sin preparación previa técnica, sin equipos conformados y con un Ministerio, con una estructura orgánica, con un nivel de apoyo administrativo bastante endeble. De este modo, por supuesto que los riesgos de asumir la efectiva conducción de la política de defensa, en medio de un proceso de ajuste en el que evidentemente resulta necesario tomar decisiones estratégicas, son muy grandes, y es más sencillo, como decía, o más cómodo, dejar que el que entiende, decida dónde cortar. Por este motivo, si bien el Ministerio de Defensa en esta etapa contó con una conducción formal de la política de defensa, no podemos afirmar con plena convicción que se realizó una conducción efectiva de la Defensa.

Otro de los deméritos de esta etapa consistió en la desarticulación del dispositivo científico-tecnológico-industrial de la Defensa. Como habíamos expresado anteriormente, este complejo había surgido a partir de la impronta industrialista de los años de 1940 y desarrollista de 1960, pero había surgido a la luz de las interpretaciones que cada Fuerza había efectuado, por este motivo la Fábrica de Aviones de Córdoba constituía un enclave propio de la Fuerza Aérea; los astilleros constituían un enclave propio de la Armada; y Fabricaciones Militares, un enclave propio del Ejército. El movimiento que efectuó la conducción política de los años de 1980 consistió en trasladarlo todo al Ministerio, lo cual, digamos, tenía cierta lógica. El complejo industrial-militar debería haber nacido de este modo, a partir de una visión estratégica articulada de manera integral, no como nichos de cada Fuerza porque obviamente esto implica que no existe un aprovechamiento de los recursos en forma conjunta, no existe sinergia, sin embargo durante los años de 1990, considerando la aplicación del Consenso de Washington y las políticas de desregulación y privatizaciones, este

complejo industrial-militar fue completamente desarticulado. En algunos casos, las empresas fueron concesionadas a la ligera, como ocurrió con el caso de la Fábrica de Aviones de Córdoba; en el caso de la industria naval fue directamente mal vendida, fraudulentamente privatizada, y esto fue determinado por la Justicia, en el caso del astillero TANDANOR; y en el caso de Fabricaciones Militares se registró un achicamiento de un total de 22 fábricas –que había logrado tener en su momento de apogeo–, a sólo 4 en los años de 1990, y además, Fabricaciones Militares fue trasladada en esa época al Ministerio de Economía, a partir de una ley que la había declarado sujeta a privatizaciones. Es decir, Fabricaciones Militares permaneció diez años en el Ministerio de Economía esperando que se encontrara algún interesado para privatizarla. Entonces éste fue otro de los deméritos de esta etapa, especialmente en la década de 1990.

Por otro lado, esta etapa reflejó una estrategia nacional de inserción en el escenario internacional de carácter pendular. Pasando de una suerte de coqueteo con los países no alineados en los años de 1980, a un alineamiento que se dio en llamar “carnal” con los Estados Unidos durante los años de 1990, hasta un acercamiento a Sudamérica y a América Latina durante la presente década. Es decir que no hubo una estrategia lineal que permitiera al instrumento militar determinar ciertas pautas de desarrollo de evolución concordantes; no existió una consideración acerca de que la política de defensa no constituye una política independiente, no se trata de una política sectorial que se pueda gestar dentro de la jurisdicción, tiene que estar íntimamente asociada con la política exterior y con la estrategia internacional de desarrollo. En ese caso, la hemos tenido en forma pendular, pero además, en estos 20 años, tampoco existió un ciclo, una metodología de planeamiento nacional, estratégico-nacional que cubriera a la estrategia exterior y a la estrategia de defensa en forma integrada.

La segunda etapa comenzó en el año 2003, a partir de esta etapa se inaugura la conducción efectiva de la política de defensa. La novedad capitaliza, por supuesto, los méritos de la etapa anterior, pero la gran novedad es que el poder político decide asumir, con los riesgos que esto implica, las decisiones trascendentales del sector (trascendentales en términos de equipamiento personal, despliegue, estrategias de mediano y largo plazo). A partir de esta etapa de conducción efectiva se inició que la gestión política de la defensa, o lo que algunos académicos han dado en llamar “el gobierno político de la defensa”, que se caracteriza por la arrogación de las facultades que legalmente posee el órgano de conducción del Sistema de Defensa, el Ministerio, y que en la etapa anterior habían sido delegadas en las propias Fuerzas Armadas. En este sentido, es posible afirmar que esta etapa cuenta con uno de los hitos fundamentales en la reglamentación de la Ley de Defensa, dieciocho años después de que hubiera sido sancionada, vuelve a reglamentar a través de un Decreto Presidencial, número 727 de 2006, y ratifica este concepto de separación tajante acerca de cuál constituye el ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas, y se define que las Fuerzas Armadas existen solamente para repeler ataques militares estatales externos. Así de extensa pero necesaria, digamos, resulta la aclaración de los motivos

—ante todo en consideración del debate que se generó en los años de 1990— y la conceptualización teórica de las nuevas amenazas. Las Fuerzas Armadas tienen previsto, con respecto a estas nuevas amenazas, una eventual asistencia a las fuerzas de seguridad, de retaguardia, una asistencia logística, pero nada más que eso.

También en el año 2006 se aprueba por Decreto Presidencial, la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas que introduce por primera vez —en la región esto todavía no está consolidado— el planeamiento por capacidades. O sea, la Argentina, de manera oficial, renuncia a la metodología de planeamiento por hipótesis de conflicto. Si se quiere, se firma el certificado de defunción de las rivalidades históricas de la Argentina, que a través de los documentos de planeamiento militar se relacionaban con la pugna estratégica que mantuvo el país durante gran parte del siglo XX con Brasil, y de las diferencias que mantenía con Chile; eso queda definitivamente enterrado. Y adoptamos esta metodología que fue aplicada a la mayor parte de los países de la OTAN y que es introducida a fines de los años de 1990, y que según la *Quadrennial Defense Review* de Estados Unidos del año 1997, la gran novedad con respecto a la anterior metodología, consiste en que se reconoce que el escenario en el que nos toca operar es un escenario complejo, incierto y por ende resulta necesario mantener un nivel importante de vigilia, desarrollando capacidades militares, que se encuentren parametrizadas, que permitan reducir las vulnerabilidades; es decir, el objetivo de este planeamiento consiste en definir una matriz de capacidades militares en términos de comando, control, comunicaciones, movilidad estratégica, sostén logístico, definirlo en términos de efecto, qué es aquello que se busca desarrollar con el instrumento militar y, en consecuencia, cuál es el nivel de riesgo que se está dispuesto a asumir. También en 2006 se realiza el Consejo de Defensa Nacional, que se trataba de una instancia prevista en la Ley de Defensa, una instancia interjurisdiccional, una instancia en la que participa obviamente la Cancillería, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Economía, las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras; esto fue hecho durante el año 2006 y permitió, a partir de la participación de estos actores, delinear un mapa de vulnerabilidades nacionales, no percibido desde la Defensa sino desde los distintos campos de actuación. Luego, en el año 2007, se aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, que es el que pretende brindar una lógica integral y concatenada a los planes estratégicos de evolución de las Fuerzas Armadas. El Ciclo de Planeamiento no es ni más ni menos que la concatenación de documentos, partiendo de un nivel de abstracción que define la estrategia nacional, ese primer documento se denomina Directiva de Política y Defensa Nacional, aprobada por la Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, y, si se quiere, sería nuestra homóloga a la National Security Strategy. A partir de allí se elabora una serie de documentos sucesivos: la Directiva de Elaboración para el Planeamiento Estratégico Militar, la Apreciación y Resolución Estratégica Militar, la Directiva Estratégica Militar, el Plan Militar de Corto Plazo, de Mediano Plazo, de Largo Plazo, el Proyecto de Capacidades Militares, y finalmente el Plan de Capacidades Militares. Todos los documentos lógicamente concatenados, es

decir que esta secuencia implica que no pueden existir contradicciones con las pautas previas establecidas por los niveles superiores, comenzando por la Comandante en Jefe. En este momento, nos encontramos en la etapa de aprobación de las directivas, las estrategias militares de corto, mediano y largo plazo y tenemos previsto para diciembre contar con el Proyecto de Capacidades Militares, y para marzo, con el Plan de Capacidades Militares. Esto significa que por primera vez en la historia democrática argentina se definirá el plan de evolución de los componentes del Sistema de Defensa, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, para los próximos treinta años, con una visión integrada, conjunta (que por cierto constituye también uno de los deméritos de la etapa anterior, el hecho de no haber capitalizado las lecciones del conflicto en el Atlántico Sur en términos de acción militar conjunta); o sea, que hacia marzo de 2011 vamos a contar con el Plan de Equipamiento del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea 2010-2040, vamos a contar con la estructura de personal militar, civil, operativo, técnico, de aquel año 2040; cuando nos referimos a estructuras de personal se entienden por éstas los ciclos de formación mucho más largos; para adquirir un sistema de armas alcanza con conseguir el dinero y comprarlo en dos, tres, años, ése no es el problema, en cambio el capital humano exige una etapa de formación mucho más extensa y profunda; y también vamos a repensar el despliegue geográfico. Si se analiza el mapa actual de despliegue, las unidades de nuestras Fuerzas Armadas, es posible detectar fácilmente los trazos de la historia. Se puede apuntar a una brigada y decir "su emplazamiento en este lugar responde a, por ejemplo, el avance del Ejército Libertador". La octava brigada del Ejército en Mendoza, tiene como lema "Heredera del Ejército de los Andes". Si se ubica la sexta Brigada en el mapa, en Neuquén, se detectará la impronta del general Roca y la "conquista del desierto". Si se analiza el emplazamiento de nuestras brigadas en la Mesopotamia, la segunda brigada en Entre Ríos, se advertirá la pugna estratégica con Brasil durante todo el siglo XX. Entonces resulta claro que ésta es la herencia que hemos recibido, pero si uno planifica de aquí a treinta años no tiene por qué sujetarse a esas pautas, tiene que pensar en base cero. Y el Ciclo de Planeamiento funcionará en esta dirección, en forma realmente sin precedentes, porque se trata de un proceso en el que, en este momento, el centro de gravedad lo tiene el Estado Mayor Conjunto, trabajando en forma coordinada con los órganos de planeamiento de cada Fuerza. Se acabó para siempre la época en que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea se proyectaban hacia el futuro con una visión endógena, compartimentada, desarticulada y sin pensar que, en definitiva, la guerra, si es que tiene que llegar el conflicto armado, se producirá en una dimensión integrada, resulta imposible de pensar, sería realmente criminal que eventualmente repitiéramos los errores que cometimos en Malvinas, donde la desarticulación del componente aéreo, terrestre y naval, no digo que fue determinante para el resultado, pero realmente jugó un rol importante y condicionante, un ejemplo de esto fueron los ataques de artillería antiaérea del Ejército contra los aviones de la Fuerza Aérea, es decir, derribamos nuestros propios aviones. Eso, gracias a Dios, no volverá a ocurrir.

En este contexto, resulta importante que para la conducción efectiva de la Defensa, el Ministerio de Defensa se fortalezca, es fundamental que pueda existir un nivel gerencial, de direcciones generales, que se encuentre bien afianzado, es importante que se establezca una carrera de Funcionario Civil de la Defensa, esto lo hemos comenzado a impulsar a través de la escuela de Defensa Nacional –una suerte de ISEN, como con el que cuenta la Cancillería– y es importante también que se fortalezca el Estado Mayor Conjunto. El Estado Mayor Conjunto constituye el órgano de asesoramiento, legalmente, el máximo órgano de asesoramiento militar del Ministro de Defensa. Es necesario que el Estado Mayor Conjunto se jerarquice, es necesario que el jefe del Estado Mayor Conjunto tenga autoridad orgánica –hasta ahora tiene autoridad funcional porque la ley nos limita la autoridad orgánica– sobre los jefes de las Fuerzas. Es necesario que los oficiales y suboficiales que son destinados al Estado Mayor Conjunto sean debidamente jerarquizados y premiados en su carrera, en la evolución de su carrera, porque hasta ahora, el oficial que hasta hace unos pocos años atrás era destinado al Estado Mayor Conjunto realmente era un oficial castigado, se le decía en la jerga militar “el panteón”; el que llegaba al Estado Mayor Conjunto era para pasar a retiro. Es fundamental jerarquizarlo, aquel que arriba al Estado Mayor Conjunto y desempeña funciones en forma eficiente debe ser premiado en la evolución, debemos dar pautas del Ministerio, lo estamos comenzando a hacer, para que, en las Juntas de Calificaciones de las Fuerzas esto sea considerado para que evolucione favorablemente en su carrera.

**Pablo Celi** | Profesor de las Academias de Guerra de Ecuador en las tres ramas. Se desempeñó como asesor del Ministerio de Defensa y del sector militar de Ecuador desde el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas durante quince años y participó en la mayor parte de los eventos en los que Ecuador ha participado en definiciones de políticas de defensa.

El problema de la reforma del sector de Defensa y su conducción política va volviéndose un tema común en las agendas de Defensa y Seguridad de la región. Por este motivo, y a partir de la experiencia de observar diferentes procesos nacionales y multilaterales, me permitiré puntualizar alguna problemática que con diferente grado aparece en distintos países y en distintos sectores de la región. Me interesa, en primer lugar, señalar algunas premisas de tipo conceptual para el tratamiento del asunto y partir del aserto de que las defensas no gozan de autonomía y la seguridad tampoco, sino que se tratan de esferas de la vida social y de la vida política que no pueden partir de una autorregulación ni de una autodefinición de objetivos. Su transformación, por lo tanto, se inscribe en contextos políticos más amplios y tiene que ver, en definitiva, con reformas que atañen a los procesos de democratización de los sistemas políticos. Toda reforma del sector de Defensa expresa, de alguna manera, el grado de madurez, de amplitud, de despliegue social de una reforma política que la contiene. Sobre esta base, entonces, quizás resulte importante destacar que las transformaciones cua-



litativas en los Ministerios de Defensa tienen que ver con la concurrencia de definiciones de índole política con desarrollos de tipo institucional, es decir, con la forma que adopta la inserción de la defensa en la estructura general del sistema político nacional. Y esto, sin duda, tiene que ver con tres aspectos que parten de la definición de los modelos institucionales, donde la estructura de la Defensa, a partir de las particularidades de cada uno de los países, adopta funciones, sistemas operativos, desarrolla capacidades y objetivos, y formas de gestión integral de recursos, que son diferentes pero que de alguna manera en la región van encontrando parámetros homologables que incluso, en la actualidad, constituyen materia de debate y discusión en foros multilaterales como las conferencias de Ministros o la evolución del propio Consejo de Defensa Suramericano. De otro lado se encuentra el problema de la profesionalización del sector militar, que tiene que ver sin duda con el desarrollo de un funcionariado civil, pero también con el desarrollo de capacidades, en lo que se relaciona con la reestructuración de los sistemas de mando de las Fuerzas, puesto que la distancia entre el *expertise* civil y el *expertise* militar puede volver terriblemente asimétrica la conducción a la hora de ejecutar sistemas operativos; y finalmente están los problemas de legitimidad social. Todos estos procesos son procesos que demandan una gran transparencia y una gran articulación de diálogo social en lo que se refiere a los procesos institucionales.

Si observo estas premisas en relación con los procesos en algunos países latinoamericanos, pienso que todavía es posible señalar numerosos aspectos de déficit en la evolución institucional del sector de Defensa. En más y en menos, el desarrollo de las funciones estatales y el desarrollo de los mecanismos multilaterales ponen en evidencia que en nuestra región todavía el tema del desarrollo institucional del sector militar y del sector de Defensa, en general, presenta algunos déficit. Esto se vincula con dos aspectos que, de manera general, podríamos definir como una suerte de metamorfosis del corporativismo. Sin duda, el peso de una institución que posee una estructuración jerárquica y una estructuración operativa con un *expertise* muy particular, tiende a generar sistemas de autodeterminación que reproducen inercias de esto que denomino una suerte de permanente metamorfosis del corporativismo frente al sistema político general. Y de otro lado se encuentra un elemento que involucra, en cambio, las particularidades de índole político, se trata de la renegociación permanente de un pacto de gobernabilidad, una suerte de status quo negociado que está puesto sobre la mesa ante todos los gobiernos civiles de la región; trabajar en relación con el sector militar como un sector específico que demanda ser tratado casi como una clase social con la que es necesario tener una política de vinculación. Estos dos elementos pesan muy fuertemente en América Latina, en las transiciones y en la reestructuración del sector de Defensa. Y en este punto, también cabe una precisión de tipo político-conceptual. El control civil no es suficiente —si bien esto se trata de una premisa— para garantizar la conducción democrática. En mi consideración, constituyen dos cosas totalmente diferentes, que pueden ser concurrentes, o pueden ser terrible y perniciosamente excluyentes. Puede

existir una conducción civil no democrática del Sistema de Defensa, es decir, la civilidad en este sentido no garantiza los parámetros de conducción democrática del sector. El buen gobierno del sector de Defensa requiere precisar algunas líneas de acción; en primer lugar articular mecanismos institucionales y marcos legales (se ha demostrado muy bien en relación con la experiencia argentina), si es que no existe una estructura legal sólida que fiabilice mecanismos institucionales sostenibles, estas reformas pueden tener un carácter fugaz. Un segundo elemento consiste en la intervención del conjunto de los poderes públicos en la conducción de la defensa y aquí nosotros tenemos, sin duda, uno de los déficits mayores, puesto que nuestras democracias no son democracias presidencialistas y esto ha determinado que la intervención de las otras instancias estatales en la relación con un sector que eminentemente depende de la política de gestión ejecutiva, sea bastante débil. La participación de los Parlamentos en toda la región, aunque obviamente países como la Argentina o Chile cuentan con una mayor experiencia parlamentaria, sin embargo, ha sido siempre una presencia bastante pasiva, casi de incumbencia en coyunturas críticas. Recordemos incluso el incidente del disparo en el Parlamento español para darnos cuenta de que en una democracia que ha transitado ya por tantos procesos institucionales en lo militar como aquella, el Parlamento se despierta casi con un disparo en su propia sede. Los Parlamentos se han mostrado siempre, y se muestran, con un cierto letargo frente al desarrollo del sector de Defensa. La presencia parlamentaria resulta esencial porque previene tendencias autoritarias. Sin duda, se trata del espacio en donde las autonomías se disuelven, de un espacio donde pueden establecerse con rigor los parámetros legales, para la organización y el funcionamiento del sector y quizá sea en el Parlamento donde la relación entre política exterior y defensa puede encontrar una mayor coherencia, una mayor fortaleza institucional, no sólo desde las urgencias de los Ejecutivos sino desde una visión de políticas de Estado sostenibles a largo plazo. Del mismo modo, en los Parlamentos la relación de la defensa con los derechos y las prioridades sociales es muy importante porque se trata de un escenario en el que los temas de financiamiento de usos de recursos contrastan necesariamente con las prioridades de desarrollo y sustentabilidad de la economía. Y por lo tanto, el Parlamento se convierte en una instancia fundamental para depurar las unilateralidades que siempre se presentan en sectores que administran recursos que demandan ser autosuficientes. Por estos motivos, considero que este segundo aspecto acerca de la intervención del conjunto de los poderes públicos resulta de una gran importancia. Asimismo resulta fundamental la proyección en relación con la justicia militar. En nuestros países es larga la historia de sustracción de la justicia militar de ese ámbito de prerrogativas hacia un ámbito de derecho. Esto supone la inclusión de la justicia militar en un sistema general de justicia que en nuestros países ha sido un camino bastante dificultoso. Y finalmente, existe el problema de la representatividad y la participación social. Nuestras democracias cada vez demandan más de un control ciudadano y de un ejercicio de la responsabilidad política, con sistemas de rendición de cuentas, de los cuales no puede estar ex-

cluido el sector de la Seguridad y la Defensa. Sin embargo, la particularidad, la forma específica que adopta el control social y el control de Estado en un sector que posee características sumamente particulares es en cierta medida complejo de implementar en nuestros países, y en efecto, en mi opinión, sufre bastantes limitaciones. Se trata de un sector muy poco acostumbrado a la rendición de cuentas, un sector donde la transparencia todavía está en discusión, cuando en otros sectores es un supuesto, aquí tiene que ser todavía un objetivo, y por lo tanto esto demuestra que la opacidad en lo que se relaciona con uno de los requisitos de la democracia contemporánea, que es la participación con responsabilidad política, todavía se hace presente en este sector, a pesar de los indudables esfuerzos que se han hecho en algunos países, y creo que acá tenemos representantes de momentos muy importantes, como por ejemplo lo referido acerca de Chile; del Uruguay; y de la anterior experiencia en la Argentina, una experiencia muy significativa en lo que atañe a este problema.

A partir de estos elementos me interesa destacar una idea regional, algunos factores políticos que afectan la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas en la región. Un primer factor, sin duda, es el hecho de que en procesos de transición institucional –y todas nuestras democracias están de alguna manera en transición, son casi democracias en ciernes–, las Fuerzas Armadas constituyen un actor institucional sólido frente a otros actores que tienen menos niveles de organicidad, menos niveles de integración, menores identidades incluso, actores sociales que por sí mismos no tienen una dinámica de organización suficiente. Las Fuerzas Armadas aparecen como un actor integrado y esto, por lo tanto, lo convierte en un factor que puede llegar a intervenir unilateralmente en los procesos políticos. Esta situación se agrava a partir de un segundo elemento, constituido por las distintas formas de autogobierno del sector. Este autogobierno en algunos casos ha llegado incluso a la autorreforma porque, sin duda, las Fuerzas Armadas también son sensibles en nuestros países, a los procesos de transformación del sistema político, el debate podría expresarse como “nos reformamos antes de que nos reformen”, y las autorreformas del sector militar han sido un modo de distorsión de las transformaciones y reformas de tipo político en nuestros sistemas. Un tercer elemento se trata de la constante repolitización de las Fuerzas Armadas. Sin duda, esto también se relaciona con la debilidad y los fraccionamientos de los gobiernos civiles que recurren permanentemente al sector militar y lo repolitizan desde sus propias debilidades. Existen, por lo tanto, distintas variantes del modelo de alianza entre el pueblo y las Fuerzas Armadas, y en este aspecto, en cambio, en Ecuador somos más expertos que los andinos. Ese modelo pueblo-Fuerzas Armadas es un modelo perverso, porque aparece como un modelo virtuoso. Es la forma de contar con Fuerzas Armadas populares, bien dispuestas y próximas a los intereses sociales, y, por lo tanto, incluidas en todo proyecto que se arroge esa representación o se autoasuma con un rol mesiánico que presentan muchos de nuestros liderazgos políticos, un rol de salvación nacional, de recuperación del país, de desarrollo social, y que encuentre también en las Fuerzas Armadas, bajo este modelo, un aliado bastante obsecuente. Un cuarto aspecto tiene que ver con los usos instrumentales,

que constituye el riesgo de contar con Fuerzas Armadas de coyuntura, es decir, sin política de seguridad, sin política de defensa, que pueden ser instrumentalizadas en cualquier circunstancia crítica, tanto de índole interno como en cualquier evento, también circunstancial, de índole exterior. El quinto, y quizá el aspecto que aparece con más fuerza en la región y que en definitiva se trata del factor político más deformante, se trata de la implantación de los modelos polifuncionales. Sin duda, una institución que está hecha para el uso legítimo de la fuerza y en última instancia para la guerra, como no siempre utiliza la fuerza, esperemos que nunca esté en guerra, ya que se trata de una institución que necesita ser permanentemente moldeada con algún tipo de función. Entonces la tentación por los modelos polifuncionales es una tentación que he visto compartir a muchos países de la región. De lo que significa una imprecisa definición de los roles de defensa y seguridad pública, donde la urgencia social casi siempre termina justificando que los militares salgan a las calles porque no tienen para qué salir a las fronteras, esto constituye una problemática muy compleja. Esa definición precisa de defensa y de seguridad aún nos cuesta. Otro aspecto destacable consiste en la escasa profesionalización –sin embargo esto no ocurre en toda América Latina–, los niveles de profesionalización que se logran, por ejemplo en Fuerzas Armadas como por ejemplo la chilena o la argentina, en mi opinión virtuosas, son considerablemente altos; en algunos espacios subregionales, en cambio, se encuentran bajos niveles de profesionalización. La asignación de roles extendidos constituye otra de las grandes tentaciones de los modelos de seguridad y desarrollo, por ejemplo, considerar a las Fuerzas Armadas como brazo concurrente a los procesos de desarrollo desde las insuficiencias del aparato estatal. Donde el Estado no puede cubrir funciones de salud, concurren las Fuerzas Armadas; donde la vialidad es ineficiente, lo resuelven las Fuerzas Armadas. Esta asignación de roles en el caso de Ecuador ha sido, además, invocada como una de las virtudes del modelo militar ecuatoriano. Incluso cuando elaboramos el Libro Blanco, no fue posible suprimir este aspecto porque en el Ecuador eso es considerado absolutamente legítimo, no sólo legítimo sino virtuoso, las Fuerzas Armadas son Fuerzas Armadas dedicadas a todo, polifuncionales de una manera absoluta.

En relación con el tema de las empresas militares y la administración de los sectores estratégicos: tenemos todavía la inercia, el peso de la década de 1970 donde los sectores estratégicos del país debían estar en las manos duras de las Fuerzas Armadas. En Ecuador, el sector petrolero todavía se encuentra administrado por las Fuerzas Armadas. De manera que este tipo de modelo polifuncional es profundamente deformante de la estructura de integración jurídica e institucional de las Fuerzas Armadas respecto de la evolución democrática de los sistemas políticos.

Finalmente, y éste fue un tema de debate durante la primera jornada, apareció un factor adicional: a partir del nuevo rol que en la actualidad desempeñan la seguridad y la defensa como movilizador político, como movilizador estratégico de los procesos de integración; también hoy las Fuerzas Armadas y el sector de Defensa devino en un sector muy activo en lo que se refiere a una

dimensión de la política exterior, es decir en relación con los procesos de aproximación e integración, elemento que es para tener en consideración como un rasgo positivo. En la primera jornada analizamos el impulso político que el propio Consejo de Defensa Suramericano es capaz de conferir a la UNASUR, que no acaba de configurarse como escenario económico y como escenario político no pasa de ser aún un foro de presidentes. En cambio, el sector de Defensa tiene más posibilidades de sistematizar, de integrar, de desarrollar procesos; a partir de esta polifuncionalidad tenemos ahora también una polifuncionalidad internacional, que puede presentar elementos virtuosos pero puede convertirse también en un factor muy deformante de los procesos de integración. Un proceso de integración para la seguridad o para la defensa que no se encuentre inserto en un proceso de integración que perciba de manera holística nuestros procesos nacionales o subregionales no sólo sería bastante pobre, sino bastante riesgoso.

Por último, quisiera reafirmar que todo lo que acabo de mencionar en relación con la modelación de los sistemas de defensa en los sistemas políticos, sí tiene que ver con un aspecto de gran relevancia puesto que la conducción institucionalizada y democrática de la defensa es sin duda un factor de confianza interestatal y multilateral. Para todo país, contar con un vecino o contar como parte del complejo multilateral a los países que poseen, estructurados de forma democrática y conducidos de forma democrática, sectores de Seguridad y Defensa, constituye un factor de confianza. Es mi opinión que debemos trabajar en este sentido también en las reforma militares, para generar confianza y transparencia. En este aspecto, los principios de legalidad y legitimidad interna deben armonizarse con los compromisos internacionales y quizá aquí se introduce uno de los grandes objetivos que puede permitirnos un avance en común, un avance compartido, donde las insuficiencias de unos puedan ser suplidas por los desarrollos y los ejemplos de otros, la posibilidad de articular la experiencia nacional referida a los sistemas legales con los compromisos vinculantes a nivel internacional.

**José Bayardi** | Ex Ministro de Defensa de Uruguay

En las visiones y en el abordaje del tema de la conducción política de la defensa podemos tener una visión reduccionista, que limitaría el control civil de los militares a las entidades que le son propias a los militares, o sea en el desarrollo sólo del componente militar; pero es posible adoptar una visión más amplia, en mi opinión, que incorpora a lo anterior –algo que resulta necesario–, todo el proceso de normalización de las relaciones civiles-militares en un contexto democrático, y la dirección e impulso de la actuación del estamento militar al servicio del interés estratégico de un país.

Considero que todavía nos encontramos en una transición y, en todo caso, en las relaciones civiles y militares el proceso de consolidación no termina nunca, siempre es un proceso de tensión y me parece bien que lo sea pero, en el caso de América Latina existe este proceso de transición y existen distintas maneras de intervención de los militares en el ámbito del poder político y de la autonomía

con respecto a un gobierno democrático que se ejerce desde el estamento militar. En relación con este aspecto, el político catalán Narcís Serra plantea siete niveles para describir el proceso de transición: al primero lo denomina control del poder político, un militar ocupa el Poder Ejecutivo Nacional. Es necesario hacer una aclaración: yo no creo en las dictaduras militares, en América Latina, en realidad, las dictaduras siempre fueron civiles-militares, porque existieron muchos civiles que fueron corriendo a golpear la puerta de los cuarteles y se pusieron a disposición para ejercer en el Poder Ejecutivo Nacional o permitieron que los militares permanecieran ahí. Así que cuando hable de dictadura, hablo de dictadura civil-militar. En el control del poder político, un militar ocupa el Poder Ejecutivo Nacional, existen organismos colectivos militares, colectivos de decisión, numerosos cargos políticos ocupados por militares, los ámbitos de seguridad interna se encuentran en manos de militares y la inteligencia y toda la comunidad de la inteligencia está subordinada a los militares. Éste sería el espacio de control del poder político.

Un segundo momento se trata de los militares como custodios de los valores esenciales. Esto permite que los militares se consideren, ya se expresó de alguna manera en otras exposiciones, como custodios de los valores que identificarían el ser nacional. Es decir, se colocan por encima de otras instituciones o poderes, se colocan por encima de la política y de los partidos, y el hecho de ser custodios del ser nacional les daría, de alguna manera, legitimación para actuar en defensa de esos valores, incluso colocándose fuera de la Constitución, o en oposición a la Constitución. Esto lo discutí con algunos militares en Uruguay, ellos dicen que en realidad el Ejército Nacional es fundacional y nació en 1811, y yo les digo que arrancamos mal, porque el jefe había llegado, a los 46 años, a ser blandengue y, en realidad, para nosotros el jefe es uno solo y es el general José Artigas. Que tenía un nivel de convocatoria popular y que con su carisma se hizo acompañar por un pueblo en armas, es decir que el Ejército Nacional no nació como una institución que de la monarquía y de la colonia pasó a ser fundacional por transformación. No somos fundacionales: fundacional es el pueblo en armas al que el jefe le dio una identidad. Pero existe esa tendencia a pensarlo de ese modo, que es propia del trabajo sobre lo valórico y desde la custodia de lo valórico que, en mi opinión, habría que incorporar en un proceso de discusión.

Luego, en tercer lugar, se encuentra la caracterización de los militares como condicionadores de la política de gobierno. En este caso, los militares intervienen en forma directa en temas políticos y temas de gestión y las Fuerzas Armadas mantienen una autonomía plena respecto del gobierno.

El cuarto punto se relaciona con la etapa de la defensa de la autonomía organizativa y operativa. Esto implica una pérdida de la posibilidad de intervenir en la gestión política y administrativa, ya está delimitada y se trata de impedir que los civiles intervengan en el campo que los militares consideran privativo de ellos, se podría expresar como "No podemos ir allá, pero por favor que no se intervenga acá".

También existe una etapa de aceptación formal, pero parcial, de la supremacía civil, a partir de la que se desobedecen determinadas órdenes, o se incorpora el “sí, señor” que nunca es tal. Todos sabemos que existen dos “sí, señor” y que se desobedecen determinadas órdenes o se ponen obstáculos, y se realizan acciones fuera del control de las autoridades civiles, o se desarrollan iniciativas sin una consulta previa a las autoridades civiles. En el Uruguay tenemos el ejemplo del famoso caso Berrios, que todavía no resulta muy claro si ocurrió por fuera de algunas autoridades civiles.

Luego se define también una etapa de mantenimiento de los controles ideológicos del colectivo militar. En la que se aceptan todos los controles organizativos y operativos pero se trata de mantener el control sobre la definición profesional y sobre los valores a inculcar. Y se pretende desarrollar todo lo referente a la educación militar y el acceso a la carrera militar.

Y por último, se describe la etapa del control civil democrático sobre las Fuerzas Armadas. Obviamente comparto la posición de Pablo Celi, en la referencia al control civil considerado en el marco democrático de las Fuerzas Armadas y, en este aspecto efectivamente, el Poder Ejecutivo define la política militar, el Ministro de Defensa dirige y ejerce el control sobre las Fuerzas Armadas, el Poder Legislativo controla al Ejecutivo y a través de éste controla también al colectivo militar, y la Justicia Militar permanece integrada al Poder Judicial. Ésta es la etapa a la que hay que arribar. Pero debe alcanzarse sin dramatizar las tensiones: siempre que se ejerza la autoridad para el gobierno y la administración de un colectivo que tiene múltiples identidades existen tensiones –se trate de militares, o se trate de médicos–, y en este contexto aparece una consideración del ámbito militar cargada de tensiones, sin embargo hay que quitarle tensiones y dramatismo, porque el único drama es tener una enfermedad terminal y no tener cura –para decirlo con un desvío profesional–, lo demás se puede solucionar.

Asimismo, existe el proceso hacia la conducción política de la Defensa Nacional, me referiré a él a partir de algunas consideraciones generales para terminar enunciando algunas particularidades. Entre las consideraciones generales: en primer lugar debemos asumir que se trata de un proceso continuo y permanente y se produce en todas las democracias, tanto en las de transición como en las consolidadas. No es cierto que en las democracias consolidadas no exista una tensión permanente en el proceso de control civil. Luego, es importante destacar que no es posible separar del proceso general de democratización en una sociedad –a este aspecto se refirió Pablo Celi–. No podemos tener el control civil democrático en una sociedad que está desarrollando sus propios procesos de construcción de democracia, de ciudadanía y de participación. Que requiere de un gobierno legitimado, del funcionamiento pleno de todas las instituciones y de todos los poderes de un Estado democrático. Deben considerarse determinados presupuestos para alcanzar este proceso, exige niveles de consenso importantes dentro del sistema político que debe contar con un amplio respaldo de los partidos políticos. Los partidos y los civiles deben alejarse de la tentación

de golpear la puerta de los cuarteles, porque esa tentación existe siempre y, en especial, en América Latina. El consenso debe contemplar los contenidos, debe contemplar los instrumentos fundamentalmente, el marco legal a desarrollar, debe contemplar la oportunidad y las limitaciones que va a implicar, las limitaciones que va a enfrentar; y desde luego debe implicar a los gobiernos, a los militares, y a la sociedad en su conjunto, porque, como señaló también Pablo Celi, la sociedad en su conjunto permaneció ajena durante mucho tiempo a los temas de naturaleza militar y de la defensa. En el Uruguay, con una rica historia académica, tenemos un ámbito en el que se discuten temas de la defensa y además se incorpora gente joven a discutir acerca de estos temas. Tuvimos grandes pensadores que nunca cambiaron los temas de discusión de la defensa. De manera que la incorporación de la sociedad en el proceso de organización democrática es necesariamente una determinante para llevarla adelante.

La conducción política se trata de un proceso extenso, en el que se producirán tensiones, y en relación con el cual resulta necesario clarificar el rumbo por el que se quiere marchar, antes que preocuparse por la velocidad de la marcha. Primero definir el rumbo y luego ajustar la velocidad, en este sentido lo más importante consiste en la perseverancia en alcanzar los objetivos planteados; es más importante que la sabiduría en las grandes transformaciones. Y la estabilidad en la conducción de la gestión constituye un elemento muy importante; los cambios en la gestión, en los Ministerios de Defensa latinoamericanos, en realidad están pautados por un nivel de ritmo demasiado acelerado en términos promedio. Se debe avanzar primeramente en las reformas legislativas e institucionales. Debe comenzarse por el sector económico, intentando alcanzar el control y establecer un ámbito de orden y transparencia en la gestión de los recursos económicos, porque además existen las posibilidades de incorporar capacidades civiles para llevar adelante este proceso de gestión. Se debe atender la situación de las remuneraciones. Si éstas estuvieran separadas de la realidad o retrasadas de manera significativa en relación con otras áreas de la burocracia estatal es necesario controlarlas. Gustavo Sibilla planteó en su exposición que el presupuesto de Defensa de la Argentina pasó de ser el 7% al 1% del presupuesto nacional; en el Uruguay se disminuyó del 14% al 5,5 % del presupuesto nacional. Producir transformaciones cuando existen restricciones presupuestales es considerablemente más difícil y una condición para la generación de tensiones.

Una vez afrontados estos aspectos se debe ir avanzando de manera progresiva en los temas de personal, de doctrina y de enseñanza. Se deben equilibrar las reformas legales e institucionales con los cambios profesionales y doctrinarios; y, un elemento muy importante, en relación con el proceso de asimilación de los cambios por parte del colectivo militar, ya que en este aspecto existe un problema ideológico en el sentido de la lucha por las ideas, se vuelve necesario alcanzar un entendimiento de los objetivos y de las ideas que les dan fundamento, de otro modo se tratará de un cumplimiento que ignora estos fundamentos y por lo tanto será vulnerable.



Constituyendo el proceso civil de la conducción de la defensa como un proceso continuo –insisto en esta idea–, el aspecto decisivo consiste en la voluntad política interna para llevarlo adelante y el consenso en el sistema político. Es necesario lograr una articulación: en el Uruguay, por ejemplo, tuvimos un proceso que comenzamos en 2006; llevamos adelante en 2007; en 2008, desempeñándome como Ministro y junto con el Subsecretario nos dirigimos a discutir con el resto del sistema político sin acta para lograr cambios, asumimos los cambios, incorporamos los cambios, y en un momento determinado tuvimos que hacer campaña política y el Poder Ejecutivo nos vetó un artículo que había sido acordado sobre el cadáver nuestro, que en realidad éramos legisladores, por lo cual cuando se vetó, nos dirigimos al Parlamento y explicamos la situación a partir de lo que el veto se levantó y el artículo marchó... ¿Por qué? Porque se había invertido un esfuerzo de construcción de unanimidades. Los cambios en las leyes y los reglamentos deben ser claros y simples. Sin ambigüedades y sin que den espacio a interpretaciones libres porque se deben aplicar en la literalidad y en la espiritualidad.

El instrumento central de la conducción política de la defensa lo constituye el Ministerio de Defensa. Y el desarrollo y potencialidad de las capacidades de gestión del Ministerio de Defensa son determinantes. Nadie puede aspirar a desenvolverse en un ámbito en el que existe una alta sensibilidad profesional y una alta capacidad profesional si no cuenta con las capacidades necesarias para desarrollar, y si no sabe en términos militares “ni hacer la o con un vaso”, no puede pretender conducir la gestión de un ministerio. Es necesario que exista la capacidad para comprender el sentido la palabra “gestión” y de la acción que ésta implica, y a partir de esto situarse en relación con el interlocutor, es decir, desarrollar las capacidades civiles para poder ponerse a la cabeza de este proceso.

El respaldo pleno del gobierno al Ministro se vuelve también un elemento central, ya que la tendencia es al *dumping*. El punto de conexión entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, incluso entre las Fuerzas Armadas y la sociedad es el Ministro de Defensa. En las relaciones civiles-militares el poder es un factor clave y si se desempodera al Ministro o a la Ministra, es necesario reemplazarlo porque en realidad no tiene el peso necesario para llevar adelante estas funciones. El Ministro y el Presidente deben estar estrechamente unidos en el proceso de toma de decisiones, el Ministro debe escuchar y conocer la opinión de los militares, y luego resolver. Establecida una posición, el Ministro o la Ministra debe atender personalmente la gestión de los aspectos medulares fundamentales de las reformas legislativas e institucionales que se quieren llevar adelante. En la conducción debe tenerse presente, además, el control político de los servicios de inteligencia. Y en cuanto a la Justicia Militar, comparto plenamente que se trata de un elemento clave vinculado con la jurisdicción zonal de los poderes judiciales del Estado.

Comenzaré esta exposición a partir de algunos temas que quedaron pendientes en la primera jornada. Bolivia se encuentra desarrollando un papel propio ante la historia después de demasiado tiempo de vida republicana. Lo que está ocurriendo en Bolivia se trata de una puesta a cuenta con la historia, es decir, observarse y reconocerse como país. Como ya lo referí, a pesar de estar relacionadas en todo el continente latinoamericano, las historias presentan peculiaridades en cada país, y la nuestra posee una raigambre, una raíz fundamentalmente indígena. Nuestros países han estado siempre relacionados con esta historia indígena, y sin embargo muchos países de este continente han escrito su historia de espaldas a ese origen. En Bolivia, en Ecuador, en el Perú, formamos parte de esa historia y estamos volviendo a reconstruirla a partir de allí. Evo Morales inicia, justamente, la nueva historia que se encuentra viviendo Bolivia a partir de la reconstitución de un Estado que realmente representa el conjunto de la plurinacionalidad que constituimos los bolivianos. Hemos optado por realizar esta transformación, por cuanto la historia nos ha colocado en una difícil perspectiva de que el Estado, que debería haberse consolidado de forma republicana, en realidad se ha vaciado de contenido a lo largo del proceso histórico, no ha representado en conjunto a los bolivianos y se ha convertido mas bien en un factor de represión en relación con la diversidad y la inclusión del conjunto de los bolivianos. Eso ha ocurrido en varios de nuestros países, pero en Bolivia particularmente, se ha hecho política de la exclusión, es decir, hablamos de que hemos nacido como república, con sólo el 2% de participación política admitida en la Constitución, y hemos llegado al 5% de la población en el año 1952. Y luego de este año, cuando ocurrió la Revolución Nacional, hemos generado una suerte de pongueaje (tipo de servidumbre) político, también, en nuestra propia historia, en la que el racismo y la exclusión han sido parte de la construcción de la ideología de las elites. De manera que éste es el panorama sobre el cual el país ha existido y en el que el proyecto de construcción del Estado nacional como la suma de identidades que genera el mestizaje, y que ha sido posible de alguna forma exitosa en una gran parte de los países del continente, en Bolivia no logró realizarse. El Estado nacional y la clase dominante en Bolivia, producto de esta raigambre discriminadora y excluyente, no ha sido capaz de generar un Estado para todos. Y esto resulta importante para entender también por qué de tantas maneras y de forma tan reiterada el Ejército se ha visto obligado a participar. Porque el Estado no ha contado con una política de inclusión, y el Ejército ha sido siempre un elemento de represión y de freno a la diversidad que buscaba participar, e incluirse en la construcción nacional. Esto resulta conocido, pero por qué ahora estamos intentando una nueva historia en el país. Es decir, tenemos un país que tiene como origen la diversidad, la plurinacionalidad, y tenemos un presidente que hoy, justamente, representa esta diversidad; ahora bien, este cambio de historia implica también saldar cuentas con el pasado, y comenzar a

construir nuestra nueva historia. Y según esta perspectiva, las cuestiones relativas al Ejército y a la defensa desempeñan también un papel importante. Porque es necesario decir que en este caminar boliviano se ha generado una suerte de alianza estratégica entre la hegemonía indígena originaria campesina, que resulta fundamental en el país en este momento, con las fuerzas militares. Y aquí hago un corte, en el sentido de aclarar que no es una copia de lo que ocurre en Venezuela, con el tema de la predominancia militar. La cuestión militar tiene una perspectiva muy propia en Bolivia, a partir del hecho de que los diversos pueblos indígenas, que en la actualidad constituyen las bases del Ejército Boliviano, han asumido también esta participación en la milicia a partir de una sustitución del mitanaje de la colonia por el servicio militar. Es decir, para las comunidades, desde la colonia, el hecho de ir a la mita a servir, constituía parte de una dinámica interna que les permitía a los indígenas convertirse en hombres al volver a su comunidad, y tener la posibilidad de casarse y tener alguna propiedad dentro de la comunidad. En la actualidad ocurre lo mismo con el servicio militar, es decir, todos, en el campo, participan en el servicio militar bajo esta misma lógica inconsciente que, de manera histórica, constituye parte de una norma cultural necesaria para formar parte de la sociedad. Por eso no es el servicio militar “obligatorio” como una norma, sino como parte de una raigambre cultural presente en el pueblo boliviano. Por eso algunas alusiones del propio presidente Morales en algunas relaciones de disputa política cuando dice por ejemplo “ese candidato no hizo ni el servicio militar”. Para él es un orgullo haber hecho el servicio militar y ser parte de esa identidad, a partir de esto. Por eso tampoco la Constitución ha cambiado este aspecto ni ha impulsado un servicio militar voluntario, sino obligatorio, porque es una exigencia popular el hecho de que siga siendo parte de la vida del pueblo en Bolivia.

Ahora bien, también habría que decir que este proceso tiene un gran respaldo popular, estamos hablando de seis victorias electorales, desde el año 2005 hasta la actualidad, en diferentes momentos, en diferentes instancias, que están expresando el gran apoyo con el que cuenta el proceso de transformación que vivimos en Bolivia. En segundo lugar, en este camino de transformación el proceso de cambio ha entendido que las Fuerzas Armadas tienen un papel fundamental, a partir de esta raigambre por una parte, pero también porque en su historia republicana y en su historia neoliberal, en todo caso las Fuerzas Armadas han sido utilizadas permanentemente por el poder civil, o bien en sustitución del poder civil, pero no han generado un papel propio en la construcción de la república, en la construcción del nuevo Estado, del Estado boliviano en curso. A partir de esa perspectiva, los momentos de nacionalización que afrontó el país como en el año 1936 con el tema del gas, o en el año 1969, una vez más con el tema del petróleo, siempre han contado con la presencia de las Fuerzas Armadas como representantes de esta idea de patria, de construcción de lo común, de la defensa de lo común. Y en la actualidad se busca retomar esto una vez más, lo que estamos viviendo, y lo que estamos observando, es que este proceso de recuperar las riquezas naturales para el país, de nacionalizar, ha contado y cuenta

siempre con una presencia de las Fuerzas Armadas. Y esta presencia marcha en el sentido de reivindicar la idea del nuevo patriotismo que se busca impulsar en el país, al mismo tiempo que destacan el hecho de que también forman parte de este proceso de transformación. Hay que decir que han asumido, que tienen un papel en democracia, se encuentra en proceso el hecho que nos permitirá afirmar: no son deliberantes, pero en realidad están deliberando, por cuanto hay dos características que anotar, una, que el alto mando se reúne de forma permanente, cada lunes, con el Presidente de la República, para coordinar acciones, para consultar actividades y acciones en Bolivia, en especial acerca del tema de las fronteras, pero también acerca de las cuestiones relacionadas con la adopción de políticas internas referidas a las propias Fuerzas Armadas. Una de ellas se trata del proceso de deselitización de las Fuerzas Armadas, porque en definitiva estamos considerando a un ejército que ha expresado y concentrado también una suerte de racismo interno, así como ha ocurrido en el mismo Estado. Esto significa que, por supuesto, la oficialidad en su conjunto no podía componerse de personas con rasgos indígenas o con apellidos indígenas, es decir, nunca se permitió el ingreso de sectores indígenas al Ejército. Lo que ha ocurrido en el último tiempo es que se permitió un cupo de participación indígena inicial dentro de la Escuela de Formación de Oficiales y también en la Escuela de Formación de Oficiales de Policía. Constituyen los dos cuerpos de seguridad que han expresado, de alguna manera, la exclusión y que se encuentran inmersos en un proceso de transformación. Un segundo aspecto relacionado con las Fuerzas Armadas se trata del hecho de constituir la cara social del Estado, de alguna manera se ha transformado esa mirada represiva del Ejército, al volverlo portavoz de esto a partir de la entrega a la población de las bonificaciones que existen para niños, mujeres y ancianos. De alguna manera, este papel cumplido por los cuarteles ha permitido un acercamiento importante en relación con este tema. Tercero, habría que hablar del reequipamiento bélico, el que algunos medios de comunicación han amplificado bastante, para referir que Bolivia no ha renovado su material bélico desde los años de 1970, en los que cambió los aviones Mustang a los norteamericanos por seis aviones T-33, que se trata de toda la Fuerza Aérea de ataque con la que se cuenta. Desde entonces no se ha renovado, y en la actualidad se anuncia una posible adquisición de material bélico a Rusia, y se ha armado un gran alboroto en relación con la posibilidad de que estemos rearmándonos para la agresión. Un país que no cuenta con recursos para nada y que se encuentra, precisamente, preocupado por reorganizarse internamente, por reorganizar su economía, por redistribuir los recursos, por hacer de que esta plurinacionalidad comience a funcionar, y que incorpore también en esta política de defensa a las propias Fuerzas Armadas, que están asumiendo el papel, por una parte, de proteger las fronteras (porque tenemos nueve millones de habitantes en un millón de kilómetros cuadrados, quiere decir que nuestra población está demasiado concentrada, y se registra poca cantidad en el nivel de fronteras), que en su mayoría se encuentran dentro de un proceso de invasión pacífica por parte de otros países, en relación fundamentalmente con temas

económicos. Sin embargo, el tema del narcotráfico es todavía más grave, se trata de una preocupación no sólo boliviana sino continental, por eso creemos en los acuerdos con todos los países, a pesar de que hemos decidido tener una política independiente y expulsar al embajador norteamericano y a la DEA norteamericana de Bolivia, se ha generado una política propia en relación con la defensa y la represión al narcotráfico a partir de los pocos recursos con los que se cuenta. Por eso necesitamos los recursos bélicos en marcha, porque creemos que este tema de la defensa, el tema de los recursos con los que contamos, tienen que sostenerse en una voluntad política, pero también constituir el sostén de esta política independiente de la que estamos hablando. Sin duda existe cierto grado de politización del propio Ejército, por una parte hay sectores que se han adscripto a la oposición, e incluso han estado involucrados en intentos golpistas y de levantamientos, como en la región oriental del país, pero del mismo modo existen militares de grado que se han adscripto a la política y que son ahora senadores de la República o son embajadores del país, entonces, se registra también un proceso de politización, sin embargo, hay una tarea que permanece pendiente y es la que se refiere al debate acerca de una Ley de Defensa, acerca de la reconstitución, que en los hechos se está produciendo en relación con las Fuerzas Armadas y policiales, resulta imprescindible que efectivamente estas cuestiones constituyan parte de un debate y no simplemente de la inercia sobre la cual hemos estado trabajando hasta ahora. Bolivia es un país en construcción, no tenemos una receta ni un plan, creo que de alguna manera nuestro proyecto político se trata de la Constitución que en la actualidad se ha aprobado y se encuentra vigente. Ése es el parámetro general, pero numerosos temas se encuentran en proceso de debate, y es más, habrá que decir, se trata de un debate en el que los participantes jamás han tenido la palabra antes. Es decir, los pueblos indígenas están aprendiendo a constituir un Estado, y a sentirse parte del mismo, considero que la exclusión ancestral que ha existido, pretende en la actualidad volverse una inclusión que permita participar no sólo a la diversidad del pueblo boliviano, sino también a las Fuerzas Armadas y a las instituciones que antes fueron asumidas como enemigas internas dentro del proceso boliviano.

**Gonzalo García Pino** | Subsecretario de Marina y Guerra de Chile durante cuatro años y medio en el gobierno del presidente Lagos hacia el final del mandato y de la presidenta Bachelet durante todo su período.

Las preocupaciones por el sector de Defensa, en mi caso, se originaron a partir de mis estudios de derecho, mi tesis de pregrado en el estudio de derecho se trató acerca del control democrático de las Fuerzas Armadas. Desde aquel tiempo que tengo interés en el tema y he desarrollado una línea de trabajo casi siempre en esa perspectiva porque mis funciones en el constitucionalismo se relacionan con esa especificidad. En estos días me encuentro intentando realizar algo que no es menor, francamente, por vez primera en mi vida, en los últimos dos meses estoy viviendo lo que significa ser un opositor a una democracia, y

ajustar ese tono no ha sido fácil –probablemente para muchos de esta generación, como adultos, que por vez primera probablemente viven exactamente lo mismo–, pues no es lo mismo ser un opositor ferviente a una dictadura que a una democracia. Y parto de esta cuestión porque, si estas jornadas hubieran ocurrido en febrero, yo no hubiese afirmado lo que probablemente voy a decir, no sólo porque se perdió un gobierno, sino porque, particularmente y a partir de las especificidades que acontecieron luego del terremoto (porque los terremotos, en mi país, son las experiencias a partir de las cuales se leen los ciclos históricos). Y en Chile ocurrió uno el 27 de febrero, un maremoto de 600 km y un terremoto de 700 km. Esa pequeña historia da cuenta de cómo funciona todo un país en torno a una de sus principales problemáticas. De modo que se vuelve muy difícil afirmar algo con claridad y con rotundidad, y esto apela directamente a las relaciones civiles-militares, a los mecanismos de control, a las competencias, a los liderazgos, etcétera; y por estos motivos se vuelve una situación distinta, no porque hayamos perdido en las elecciones que, en este caso, resulta irrelevante. Por eso es radicalmente distinto, y quisiera ilustrarlo con una anécdota: como se sabe, los movimientos subversivos en Chile fueron francamente menores, movimientos de muy poca envergadura desde el punto de vista militar, jamás con ninguna capacidad de seria amenaza al mundo militar, pues bien, no puede resultar sorprendente que uno de los líderes de estos movimientos militares, haya pedido urgentemente la intervención de las Fuerzas Armadas en las calles en las ciudades de Concepción, de Lota, de Arauco y de Talcahuano, como representación de un ciclo histórico de término. Las Fuerzas Armadas, en 1990, tuvieron el control del poder, y en la actualidad se solicita a un conjunto muy significativo de las Fuerzas Armadas la resolución de situaciones de orden público con ocasión del terremoto, y esto de manera abierta y ampliamente. Terminamos con unas Fuerzas Armadas que sacaron el 42% de los votos con Pinochet, en los años de 1990, que hoy en día cuentan con una opinión institucional superior al 70% de reconocimiento. Entonces, nos referimos a Fuerzas Armadas muy complejas, de un proceso muy extenso, repleto de detalles, y por eso constituye un examen de laboratorio muy complejo. Como muchos de mis colegas han expuesto interesantes perspectivas, no quiero repetir pero sí me interesa aprovechar algunas de éstas para ordenar las ideas desde varios puntos de vista. En primer lugar, a lo largo de la historia se ensayaron diversos procesos de control con respecto a los temas de defensa así como distintas dinámicas de control, y estas dinámicas de control tuvieron un defecto: durante un tiempo se realizó un control por coopción, se intentó cooptar a los militares (de hecho a nosotros, parte de la Concertación, se nos acusa, en la lectura más liviana, de comprar a los militares con un buen conjunto de dispendios de adquisiciones militares significativas). Esto presenta un dilema: el pecado por coopción es que genera un conjunto oscuro de entramados e intereses, porque en realidad, no es que se esté operando directamente con respecto a los temas de defensa, sino que se opera lateralmente con otros objetivos. Entonces arrastra la dinámica del control por coopción como un entramado de intereses muy complejos. Debo

decir que, partiendo de un análisis de ciertos ciclos de la historia, hubo un intento de control por coopción durante la unidad popular en el gobierno de Salvador Allende, se buscaba resolver un empate político, sumando a las Fuerzas Armadas al gobierno de tal manera que pudiera resolverse esa lógica; y terminó como terminó. La segunda estrategia se trata del control por delegación, que consiste en verificar un control relativamente superlativo, y ese control se efectúa sobre una sólida capacidad técnica al mismo tiempo que los intereses se encuentran relativamente alineados. El problema se trata de que la delegación termina en sustitución al poco tiempo. Existen terceras estrategias, también aplicadas en Chile, como por ejemplo el control por estrategias laterales, que se trata de una perspectiva muy interesante y polifuncional –como diría Pablo Celi–, orientada a buscar todas las funciones anexas de las Fuerzas Armadas y establecer un parámetro legal. Contamos con Fuerzas Armadas dedicadas al desarrollo nacional, al desarrollo social, a una función social vastísima, tenemos desastres naturales, en fin, y hoy tenemos una relectura de las funciones anexas que involucran la seguridad, que es un dilema gigantesco. El problema reside en la profunda devaluación del fenómeno militar y eso, tarde o temprano, también se paga. Sin considerar la cuestión de las garantías ciudadanas y sin considerar tampoco el hecho de la ineficacia del desarrollo de la ciudadanía cuando se efectúan sustituciones por la fuerza. La cuarta estrategia se relaciona con el control por liderazgo en defensa y se refiere al control para asumir en plenitud, que se trató de la estrategia 2003-2005 argentina, que fue descrita por Gustavo Sibilla; y la estrategia que describió José Bayardi respecto del Uruguay, que consiste en asumir en plenitud todo lo que significan las consecuencias de la defensa. Ahora bien, esto también presenta un problema, que consiste en la necesidad de contar con una cierta dosis de equilibrio, y yo soy la primera persona en sostener un mea culpa. En Chile construimos unas Fuerzas Armadas con gran poder, nadie tiene duda de eso, un músculo menor, un músculo con más capacidades pero de menor envergadura, de menor despliegue territorial, hicimos un proceso de cambio gigantesco, pero, al final de cuentas, manifestó enormes debilidades a la hora de enfrentar un desastre natural como el que vivimos, y probablemente ejemplificado en una imagen que no es menor, respecto de cómo fue posible que la Fuerza Aérea no contara con un piloto de helicóptero para llevar a la Presidenta a reconocer la realidad del país. Cómo fue posible que un piloto no durmiese a metros o a lo que significan diez o cinco minutos de su propio helicóptero, ¿en qué condiciones se encuentran esas Fuerzas Armadas?, ¿qué margen de debilidad se muestra con este tipo de expresiones? Por eso realizamos un mea culpa respecto de una estrategia de liderazgo, que también puede pasarse de la línea respecto de la dimensión extraordinariamente fuerte en materia de defensa. Las estrategias de control generan dinámicas, y esas dinámicas generan procesos sociales no menores, y tengo la impresión de que se están viviendo cosas muy interesantes. En primer lugar, existe una literatura de largo aliento respecto de cuál es el rol de las Fuerzas Armadas y de la defensa en la sociedad, y desde ese punto de vista, en la actualidad, lo que se podría describir como el ideal fundacional

que representaban las Fuerzas se encuentra en discusión, existe una cierta disputa por ese ideal fundacional y la representación de la suma del patriotismo. Pues bien, actualmente transitamos hacia una nueva lógica, no se habla de patriotismo, en términos estrictos. Existe un nuevo patriotismo republicano, del amor a la libertad, del amor al espíritu cívico, de la importancia también de los deberes y la pertenencia a una comunidad, pero también de un patriotismo abierto, de patrias donde somos uno y los demás, que no adoptan lógicas excluyentes, la patria suramericana está comenzando a reflejarse con enorme fuerza, porque además resultan imperativos desde la globalización. Las posiciones se establecen desde las identidades y esas identidades son generales, y por ende, en la relectura del patriotismo, existe una dimensión importante acerca de un debate para nada menor. En cuanto al proceso de control también existió una cuestión esencial, cómo pasar desde la diferenciación institucional de las Fuerzas Armadas a los procesos de integración social, y eso presenta elementos interesantes en el caso de Chile y estamos a mitad de camino de la integración. Por ejemplo, las escuelas militares tienen integración con acreditación en el sistema universitario, utilizan todas las estructuras legales del sistema universitario por cuestiones obvias y evidentes, de accesibilidad a beneficios, etc., utilizan sistemas de parámetros de control, les importa que sus mejores hombres sean exactamente los mismos mejores hombres que existen en otros ámbitos de la sociedad, pero esa integración social también supone cuestiones muy finas, que ya las enunció en parte José Bayardi, y que se refieren a las remuneraciones, al ámbito de la salud, a los beneficios sociales que sean relativamente simétricos a los de la población, donde no aparezca una dimensión exacerbada de privilegio. En tercer lugar, se evidenciaba un proceso que preveía cambiar la defensa a la lógica de poder, a la lógica de función democrática, esto significa una función pública, y como tal, se encuentra operando en la actualidad con criterios de transparencia, de control y con verificación en el Congreso, así como con una regla de cambios que son de una enorme profundidad. Y, en cuarto lugar, existe una dimensión que tampoco es menor: la dimensión de largo plazo. Probablemente, las Fuerzas Armadas constituyan uno de los pocos espacios estatales en donde existe una pretensión de mirada a largo plazo. Pues bien, en perspectiva efectivamente se han introducido nuevas lógicas. Ya hemos capitalizado durante todo este tiempo una excelente relación con la Argentina, producto de una decisión estratégica, hemos capitalizado profundamente una nueva representación de lo que significan las operaciones de paz, en términos de un concierto internacional de representación de intereses regionales, y todas éstas resultan cuestiones significativas. Efectivamente, la perspectiva –aun cuando no esté sostenida en una definición fundamental como la que está haciendo la Argentina– está centrada en las capacidades, pero no sólo debería centrarse en las capacidades, sino que también debería centrarse en el modo de desarrollar plataformas de cambio estratégico en el más amplio sentido. Es interesante lo que está ocurriendo con ciertas empresas multinacionales, deberíamos aprender de aquellas que se piensan en el largo plazo, deberíamos aprender de sectores que se piensan también en el largo



plazo. Para concluir con una cuestión que es bastante evidente, el conjunto de estos elementos y posibilidades requiere ciertas condiciones internas para la conducción política, en primer lugar, una competencia definida, desde el punto de vista legal, pero aquí quiero hacer hincapié en que no necesariamente las competencias lleven adelante la totalidad de los aspectos, es evidente que si no se cuenta con buenas prácticas institucionales, el desarrollo de los procesos puede inscribirse con letras muertas y ya hemos convivido con letras muertas durante mucho tiempo. Chile invirtió gran parte de su tiempo en el proceso de desarrollo de la transición democrática en temas de defensa como modo de establecer una práctica. Recientemente se concluyó la Ley del Ministerio después de quince años de debate, diez años de preparación y cinco años de trabajo en el Parlamento, pero nadie puede decir, pese a los larguísimos tiempos, que no existían ciertas prácticas vigentes bajo la lógica de la nueva legislación. Ahora bien, efectivamente quedan abiertas estas etapas que resultan esenciales; el segundo requisito consiste en la burocracia técnica, es decir, el funcionariado; y el tercer requisito lo constituye la capacidad de desarrollar una doctrina. Nosotros lanzamos en enero pasado el tercer libro de la Defensa, que ha sido un libro muy distinto, aquí no hay un modelo de libro, los tres libros de Defensa de Chile han evidenciado modelos extraordinariamente distintos, el último de ellos, realmente, constituye nuestro instrumento para la planificación. Se trata de una mezcla de diversos documentos de defensa que existen en el mundo, como tendencias de choque, o perspectivas de miradas de seguridad nacional, de una cierta mirada a largo plazo, y demás aspectos; tengo la impresión de que allí radica una parte esencial de los procesos de cambio. Finalmente quiero incluir una cuestión que me parece evidente: las Fuerzas Armadas y la Defensa no viven al margen de los procesos en los cuales les corresponde desarrollarse, y eso es un tema que resulta necesario cuidar con gran eficacia. Desde algún punto de vista, las Fuerzas Armadas se ven afectadas en mayor medida por los procesos sociales, y éstos han colaborado enormemente con los procesos de control. La modernización social permite, hoy en día, que la reflexión sobre el control de las Fuerzas Armadas se trate básicamente de una cuestión de carácter sociológico, y en mayor medida basada en la capacidad de intereses. Por último, me interesa incluir una cuestión muy importante, tengo la impresión de que no son momentos para analizar negativamente la reflexión sobre lo que ha hecho la región en materia de conducción política de la defensa. Tan sólo en los últimos tres años, tenemos cuatro Ministerios de Defensa con leyes nuevas, tenemos dos Ministerios de Defensa implementando sus leyes, tenemos un ascenso estratégico de Brasil, tenemos una redefinición institucional, definida por todos los países en la operación de paz en Haití, y tenemos un Consejo de Defensa Suramericano con una perspectiva interesante y una negociación en puerta de un mecanismo de medidas de confianza mutua, multilateral en la región; todo esto tan sólo en los últimos tres años, si eso no se trata de conducción política, significa por lo menos el inicio de un proceso que nos permite realizar algo que resulta bastante claro, y que es ensanchar las estrategias suramericanas en materia de defensa.

## José Manuel Ugarte

¿Qué estructuras burocráticas para la conducción y el control de la defensa han realizado o prevén realizar inmediatamente sus respectivos países?

## Gustavo Sibilla

El Ministerio de Defensa de la Argentina en los últimos cuatro años experimentó una de las más grandes transformaciones orgánicas desde 1983 hasta esta parte: se creó una secretaría más, que se trata de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa; la Secretaría de Planeamiento se dividió en dos subsecretarías, una de Planificación Logística y Operativa de la Defensa, que se ocupa de todos los temas de logística conjunta, y una de Innovación Científica y Tecnológica, que nuclea y articula los organismos de investigación, desarrollo y producción de las tres Fuerzas; la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, se dividió también en dos subsecretarías, una de Formación, que articula y coordina toda la política educativa de formación de las Fuerzas, y la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar; luego se crearon direcciones generales de Planificación Industrial, se creó un órgano que, actualmente es una dirección general, pero se proyecta como un organismo descentralizado, una agencia logística de defensa, en la actualidad se denomina Dirección General del Servicio Logístico de la defensa, que nuclea todas las compras conjuntas de las tres Fuerzas Armadas, y lo que llamamos la logística genética, o sea, todas las compras de aviones, barcos y tanques que hagamos en el futuro se realizarán desde el Ministerio de Defensa, obviamente con equipos técnicos de cada Fuerza.

Por otra parte, es muy importantes destacar la creación del comando operacional. Se trata de un órgano que se creó justamente para unificar en una instancia que depende del Estado Mayor Conjunto, la operación integrada del instrumento militar. La declaración de la Ley de Defensa expresa claramente que la función de las Fuerzas Armadas de los Estados Mayores Generales es alistar, adiestrar y sostener, no operar, o sea, no van a existir nunca más las operaciones navales, aéreas y terrestres, es decir, las operaciones van a estar a cargo de un único comando unificado, que actualmente se encuentra bajo la responsabilidad del general de División Daniel Camponovo, un general de tres estrellas, pero que acaba de obtener el acuerdo en la Comisión de Acuerdo del Senado para acceder a las cuatro estrellas, o sea, estamos hablando del quinto oficial, que tiene el mismo nivel que los Jefes de Estados Mayores Generales y el Jefe de Estado Mayor Conjunto, por eso tiene una superioridad respecto de lo que hoy llamamos comandos de operaciones aéreas y terrestres, cuya denominación también modificaremos, ya que no serán más comandos de operaciones sino comandos de adiestramiento y alistamiento.

**Boris Yopo** | Ministro de Defensa de Chile hasta 2009; coordinador representante de Chile en el Programa de Seguridad Regional de la Fundación Ebert; miembro de la Academia Diplomática de Chile como académico.

En Chile nos encontramos implementando un sistema de control en relación con la nueva ley, de manera reciente, y básicamente se trata de un control de políticas a través de la Subsecretaría de Defensa, y un control institucional, a partir de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas. Y entre éstas existen algunas funciones que resultan más decisivas que otras, y una de las más importantes, obviamente, se trata del sistema de control y de evaluación de proyectos de la Defensa, con una unidad técnica, que debe estar dotada de la suficiente independencia y autonomía. Existe un elemento que no es menor en la legislación, y se trata de la nulidad de derecho público, cuando no haya información adecuada sobre los proveedores de Defensa.

**Juan Carlos Pinto** | Asesor del gobierno del presidente Evo Morales de Bolivia

Burocráticamente no se han modificado las estructuras hasta ahora, existen varios planes en proceso, en debate, sin embargo el mayor logro consiste en la coordinación con el Poder Ejecutivo particularmente, y las grandes dificultades se originan, justamente, a partir de que la estructura burocrática anterior se encontraba en relación directa con la Embajada de Estados Unidos, a quien pertenecen todavía los sistemas de inteligencia. La Embajada solía pagar los recursos para la sostenibilidad del aparato de inteligencia. Entonces, tenemos una gran dificultad para pensar el modo en el que vamos a rearmar internamente la estructura, para que sea también parte del Estado nuevo que queremos.

**Pablo Celi**

Me referiré básicamente a cuatro aspectos: la reforma del Ministerio de Defensa, esto se ha centrado en una diferenciación y especialización de funciones respecto del comando conjunto de las Fuerzas Armadas; tradicionalmente, en Ecuador, el Ministerio de Defensa fue un gestor ante el Ejecutivo de la administración de la defensa, cuya responsabilidad se encontraba no tanto en el Ministerio, cuanto, en rigor, en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Existe un esfuerzo, no concluido, aún muy incipiente, para hacer del Ministerio la instancia de conducción política y administrativa. Hubo muchas argucias legales anteriores por las cuales se decía, entre otras cosas, que la conducción estaba en el COMACO, y la administración, en el Ministerio de Defensa. Aún existe un debate irresuelto acerca de cuál es el término de conducción y administración para cada una de las dos instancias, pero hay un esfuerzo en ese sentido. Esto va ligado a un segundo aspecto que consiste en una reforma administrativa en el Ministerio de Defensa, que busca consolidar dos Subsecretarías, una de Política y Defensa, y una de Desarrollo. La Subsecretaría de Desarrollo se ha delegado

a un mando militar, y la de Política y Defensa cuenta con un subsecretario civil. Dos modificaciones importantes consisten en las del Consejo de Seguridad Nacional, se disolvió el anterior Consejo, que funcionaba según la antigua Ley de Seguridad Nacional, y se busca crear un Consejo de Seguridad, dentro de un sistema de seguridad del Estado, que dependería más de la presidencia de la República. En relación con esto existe un cuarto aspecto, que se trata de la re-forma del sistema de inteligencia, se creó por primera vez una Secretaría de Inteligencia, de tipo civil, recordemos que en el pasado, el sistema de inteligencia se encontraba distribuido en cada rama de las Fuerzas Armadas y en la Policía, cada uno de estos subsistemas, de estos sistemas de inteligencia, funcionaba en forma autónoma.

### **José Bayardi**

Se ha aprobado la Ley marco de Defensa Nacional, que crea el Consejo de Defensa Nacional, dependiente de la Presidencia de la República, e integrado por los Ministros de Defensa, del Interior, de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, y abierto a la convocatoria, aparte de la burocracia civil y militar del Estado, en primer lugar. En el marco de la Ley de Defensa se organizan las áreas del Ministerio de Defensa, que hasta ahora se organizaba dentro de la ley orgánica de las Fuerzas Armadas, no desde la dictadura de 1973, sino desde la década de 1940. Ahora se separa y se organiza en tres áreas: la Dirección General de Política y Defensa; la Dirección General Administrativa; y el Estado Mayor de la Defensa. El Estado Mayor de la Defensa se trata de una creación que tiene dos funciones, una vinculada con el ámbito de asesoramiento en el proceso de toma de decisiones, es decir con el Ministro, y la otra, relacionada con la responsabilidad del comando de todas las actividades conjuntas que realicen las Fuerzas Armadas en el Uruguay, y la unificación de los temas, de logística, de comunicaciones, de educación y del área de la inteligencia militar, y dependerá de un oficial general que tendrá el mismo rango que los comandantes de cada una de las Fuerzas. Quiere decir que no está en la línea sobre las tres Fuerzas, que está en el mando de todo lo que son actividades conjuntas y en la función de asesoramiento sobre toma de decisiones.

**Julián González Guyer** | Investigador y docente de la facultad de Ciencias Sociales de Universidad de la República del Uruguay. Director del programa sobre temas de seguridad regional e internacional, y sobre Fuerzas Armadas, política y sociedad en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

Los panelistas expresaron que no son pocas las cosas que han ocurrido durante estos años en la región y en relación con este tema, y, por cierto, una de ellas es que este tema haya vuelto a instalarse con fuerza en la agenda, pero en un escalón muy superior del que nos encontrábamos, y de ahí quizás para mí la sorpresa, porque hace muchos años que estoy participando al igual que

muchos de ustedes en paneles de este tipo y vinculados con este tema, y se cree que por tratarse nuevamente de la conducción política de la defensa escucharemos más o menos lo de siempre, pero no, creo que realmente estas jornadas han sido una sorpresa muy agradable, y yo creo que lo que sucede es que estamos en un nivel superior de tratamiento del tema. Y otra cosa importante que me interesa señalar consiste en el hecho de que a través de las exposiciones aparecen dos vertientes: en el marco del proceso general de instalación y de transición democrática en el que estamos, más o menos consolidadas, pero todas transiciones, aparecen dos enfoques muy diferentes. El enfoque de Bolivia, si se quiere, podría ser calificado como heterodoxo, y el resto de los enfoques más ortodoxos, y afiliados desde el punto de vista de una filosofía política, a un enfoque liberal más estricto, o expresión de un enfoque liberal desde el punto de vista de la filosofía política. A esta altura del proceso de transición democrática o de consolidación democrática, en algunos de nuestros casos, y en el marco de procesos políticos generales de transformación –de profunda transformación de nuestras sociedades– en numerosos países de la región, me parece muy interesante plantear si resulta necesario repensar algunas cuestiones en profundidad, para no “comprar” completamente el libreto liberal que ha sido de gran utilidad en Estados Unidos y en Europa, pero nuestras sociedades tienen sus propias características y quizás sea necesario pensar algunos aspectos en profundidad desde este punto de vista, ante todo en función de las Fuerzas Armadas en nuestros países. Las instituciones no son apolíticas, tampoco las Fuerzas Armadas son estrictamente apolíticas, constituyen una expresión de la sociedad, y cumplen un rol que en última instancia es político. Y de hecho, en nuestros países han sido tradicionalmente un instrumento de reserva, utilizado frecuentemente por los grupos de elite, por las oligarquías, en momentos de tensiones sociales, de complejidades políticas, que han echado mano a las Fuerzas Armadas y las han hecho jugar un rol político. Entonces, de qué manera se articulan las Fuerzas Armadas y las perspectivas políticas en el marco de las transformaciones que nos encontramos viviendo en muchas de nuestras sociedades, que suponen democracia y suponen también nuevas formas de distribución del poder. Las relaciones de poder entre los grupos sociales comienzan a modificarse, existen sectores de la sociedad –en el caso de Bolivia resulta muy claro– que han permanecido a lo largo de la historia absolutamente marginados y que reclaman y comienzan a ocupar lugares de poder. De modo que resulta importante analizar cómo se articulan estos aspectos en la problemática del control democrático de las Fuerzas Armadas, y en qué medida esto cuestiona el paradigma liberal, que ha sido funcional en esta primera etapa de transición y de transformación social luego de las dictaduras, en cada uno de nuestros países con las particularidades de cada uno de ellos.

**Hernán Patiño Mayer.** | Ex embajador argentino ante la OEA, ex embajador argentino en Uruguay. Secretario Académico del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano”.

El representante de la Fundación Friedrich Ebert destacó un peligro para la región: los regímenes presidencialistas, ya que eso podría alterar el funcionamiento democrático de la conducción política de la defensa. Quisiera recordar que, con excepción de Estados Unidos que también posee un régimen presidencialista, en la invasión a Iraq sobre informaciones falsas, dedicadas a la opinión pública, participaron dos regímenes parlamentarios, los de España y Gran Bretaña. La otra pregunta que resulta necesario formularse es quién gobierna en esos países, si gobiernan las compañías petroleras o gobiernan los hombres que resultan elegidos democráticamente. A veces da la impresión, no lo sé, de que gobiernan los intereses económicos. Control no es la palabra, me parece muy bien el título, se controla lo peligroso, se conduce lo que es útil; en la Argentina democrática no controlamos a las Fuerzas Armadas sino que las conducimos. Y para ejercer la conducción resulta fundamental conocer. No se conduce lo que no se conoce, por lo tanto, ratifico lo que expresó José Bayardi, pero me parece muy importante ratificar, además, la necesidad de fomentar la renovación permanente de cuadros especializados en la temática de defensa. Debo decir que me llevé una enorme sorpresa, yo me encuentro en este ámbito desde el año 1987, cuando se sublevaron los carapintadas contra el gobierno democrático y salimos como locos, desesperados a defender el gobierno de Alfonsín. Es decir, ya llevo 23 años en el tema, y haber asistido a la Escuela de Defensa Nacional, y haber visto lo que vi hace unos días, con aproximadamente doscientas o trescientas personas, la mayoría de ellas no mayores de 32 años, me llena de esperanzas. Considero que además de la capacitación civil, deben existir políticas de Estado, es decir políticas que se proyecten más allá de los gobiernos. Para eso hace falta lo que se denomina una ampliación a todos los actores políticos de la sociedad, para que exista una continuidad en esas políticas. Creo que no se conduce si no se conduce el dinero. Creo que el control presupuestario de las Fuerzas Armadas es un elemento esencial de la conducción, por supuesto, como la capacidad de quienes pretenden conducir. Luego, creo que es necesario elaborar un manifiesto de reconocimiento del rol que las Fuerzas Armadas desempeñan en el aparato del Estado. Esto sin resignar las políticas de memoria, verdad, justicia y compromiso con los derechos humanos. Las dos cosas no son incompatibles, sobre todo cuando estamos ya viviendo a 36 o 37 años del desastre que significó el golpe de Estado. No se puede resignar la política de derechos humanos, nuestra política se basa en la memoria, la verdad y la justicia, pero además debemos reconocerle a los profesionales militares el rol que cumplen en la sociedad y lo importante que resulta su presencia. Y finalmente, hoy se cumplen 54 años de los últimos fusilamientos ocurridos en la República Argentina, donde 27 argentinos que se sublevaron contra una dictadura para reponer el régimen constitucional fueron fusilados, muchos de ellos masacrados en basurales, había

civiles pero muchos oficiales militares de alto grado, el general Juan José Valle entre ellos, oficiales superiores, suboficiales fueron también fusilados por la aplicación retroactiva de la Ley Marcial, por lo tanto quiero hacer este recuerdo, no es partidario, es un recuerdo de la vida institucional de nuestro país y esperamos que nunca más se vuelva a repetir.

**Natasa Loizou.** Asesora de la Secretaría de Asuntos Militares y de Estrategia; profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador.

Me interesa comprender de qué manera conciben el “contrato social” los países latinoamericanos, cómo lo concibieron en el pasado y cómo lo hacen en la actualidad. En relación con las diferentes perspectivas políticas como por ejemplo el liberalismo, el republicanismo, el socialismo, como en el caso de Venezuela o de Bolivia, quizás, y también en relación con el aspecto de la privatización de la industria militar, la cuestión ideológica me preocupa, porque tiene que ver directamente con la conducción política, es decir, las decisiones políticas que se toman, en el alto nivel de los Ministerios de Defensa, parlamentario o presidencial. De manera que se trata de una cuestión que requiere un análisis atendiendo a las particularidades de la región y del proceso de integración que se está llevando a cabo, así como a las proyecciones futuras que puedan realizarse en este contexto regional. Si los países latinoamericanos quieren alcanzar una integración política de la cuestión de la defensa, ¿no sería también importante llegar a un acuerdo, ideológico acerca de cómo se maneja la cuestión de la conducción política de la defensa a nivel regional? No afirmo con esto que el modelo debería ser el mismo para todos los países, según una misma ideología o los mismos balances internos, obviamente la democracia nos permite elegir, existe una autodeterminación, pero quizás resulte necesario llegar a un acuerdo acerca de qué es lo que buscan los países a nivel regional en la conducción de la política de defensa y tal vez llegar al nivel de Europa, en relación con la integración en ejercicios comunes de las Fuerzas Armadas. Quizás, algunos de los expositores nos podrían ofrecer alguna sugerencia, no digo una respuesta porque quizás no es algo que seamos capaces de contestar hoy, pero es importante contar con una perspectiva futura, y como muchos sostuvieron, resulta importante proyectar una estrategia a largo plazo, entonces, desde el día de hoy, académicos y profesionales de las Fuerzas Armadas y de la conducción política tendrían que dar una sugerencia.

### **Pablo Celi**

Detrás de la pregunta existen varios supuestos, pero hay uno que me gustaría rescatar, que me parece interesante. Cuando acordamos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, también existían muy distintas ideologías detrás, y cuando se produjo la discusión entre Benedetto Croce y Maritain respecto de las diversas familias que concurrían a esa declaración, pues bien, la afirmación

de respuesta fue la siguiente, “no nos preguntemos por qué estamos de acuerdo en esto, acordemos que éstos son nuestros acuerdos”. Me parece que esta cuestión que ha permitido avanzar con un criterio civilizatorio fundamental en la sociedad, también es válida para enfrentar cuestiones tan radicales y más técnicas, más complejas, como cuestiones de defensa. Si en cuestiones éticas tan fundamentales como éstas logramos sortear dilemas como los que tú planteas, pues bien, uno no debería esperar un acuerdo ideológico porque al final de cuentas va a estar entregado a la dinámica del poder y de otros poderosos, ése es el punto.

### **Boris Yopo**

De todas las intervenciones que hubo, que pusieron muchos puntos relevantes en la mesa, quisiera comentar muy brevemente tres que me parecen importantes. En primer lugar aquello a lo que se refirió el ex ministro Bayardi acerca del tema de las democracias consolidadas, eso no implica que terminen las tensiones entre las autoridades civiles y las autoridades sectoriales –llamémoslas así o militares–, creo que eso es importante porque aquí, en América Latina, a veces el debate se produce en esos términos: “cuando lleguemos a ser un país desarrollado, con democracia consolidada, esto se va a terminar”. Sin embargo hay una anécdota reciente, que refleja muy bien esto, se acaba de filtrar, no fue como hace un mes atrás, se filtró una información en la prensa norteamericana, de que el presidente Obama llamó al Secretario de Defensa, llamó al Jefe del Estado Mayor, llamó a otras altas autoridades militares, y les preguntó a las autoridades civiles y militares, sobre todo a las autoridades militares, si iban a respetar su autoridad como Presidente de la República, porque resulta que el presidente Obama está diseñando una estrategia en relación con Afganistán, y había sectores dentro de las Fuerzas Armadas que tenían otra idea respecto a lo que había que hacer, y estaban infiltrando informaciones a la prensa y generando cuestiones en el Parlamento. Entonces, creo que éste es un tema que va a ser recurrente, que esto no se va a terminar cuando lleguemos a ser países desarrollados o democracias consolidadas, y me parece que es un buen punto que expuso ex ministro Bayardi y merece ser considerado. Y esto tiene que ver con una segunda cosa, que es importante, los intereses nacionales, y los intereses burocráticos, digo intereses burocráticos, lo uso en el sentido sociológico, la palabra burocracia se ha distorsionado popularmente, pero la idea de Max Weber de burocracia, en relación con que los intereses nacionales y los intereses burocráticos pueden ser coincidentes, pero no necesariamente son siempre idénticos. Alguien tiene que garantizar los intereses nacionales, las burocracias, y no solamente los militares, creo que todos nosotros hemos participado en distintos ámbitos, yo he estado quince años en la Cancillería chilena, todas las burocracias tienden a presentar los intereses burocráticos como los intereses nacionales, y eso no siempre es así. Y para eso se requiere el control político y una sociedad activamente democrática que pueda regular eso, porque sino es pasar gato por liebre. Éste es un aspecto muy importante y no implica demonizar, a veces se tiende a pensar



que cuando se ejerce un control sobre ciertos estamentos del Estado, se habla que uno está demonizando, no. Se trata simplemente de entender que todas las burocracias tienden permanentemente a presentar sus intereses como intereses nacionales, cuando eso no necesariamente es siempre así. Por último y tercer punto, me pareció interesante la idea que planteó Gonzalo García Pino de planificar no solamente a partir de vulnerabilidades, sino también a partir de la idea de una estrategia a largo plazo. Y esto remite a la idea de que la defensa es parte de la política exterior. Y esto significa básicamente que esto nos debe llevar a hacernos dos preguntas importantes cuando se piensa la defensa en el largo plazo: en primer lugar pensar qué tipo de país queremos para los próximos veinte o treinta años; y, en segundo lugar, cómo nos queremos posicionar en el mundo en los próximos veinte, treinta años. Considero que hecha esa pregunta y respondida esa pregunta podrá ser posible, de algún modo, pensar cómo debe ser un plan estratégico de las defensas en el largo plazo, es necesario enmarcarlo en esa reflexión.

**Coronel Marcelo Marteletti** | CEEPADE, Escuela de Defensa Nacional.

Quisiera hacerle una pregunta al doctor José Bayardi, estableciendo una relación con un concepto que, según mi forma de ver, quedó flotando cuando se trató el tema del Consejo de Defensa Suramericano. Ni bien asumió la presidencia el señor presidente Mujica, el presidente Arias le recomendó que disolviera las Fuerzas Armadas, porque decía que el Uruguay no podía competir con sus dos vecinos Brasil y la Argentina, y el presidente Mujica, creo que le contestó que no, y que las iba a utilizar para combatir el hambre en el Uruguay. Usted también reflexionó acerca del hecho de que entre pobres es más difícil establecer reformas, integrarse; asimismo, luego de la exposición de la señora Francine Jacôme, por parte de Venezuela, el señor Diego Cardona, ante la narración que ella efectuó acerca de las compras militares de Venezuela, le dijo que como Colombia no tenía presupuesto, no podía comprar su F-18 y que por este motivo se aliaba o se coaligaba con otros actores. La pregunta mía es si en este ámbito de la integración regional, la defensa cooperativa, la defensa integrada, etc., existen reflexiones o pensamientos acerca de que algún país o conjunto de países pueda delegar su defensa o parte de su defensa, o parte de su conducción de la política y efectiva de la defensa en otros actores regionales o extrarregionales.

**José Bayardi**

Una aclaración, no fui yo quien dijo que entre pobres es más difícil integrarse, aclaro esto porque estoy en otro punto. Creo que cuando comenzó la integración en Europa eran muy pobres, en realidad estaban diezmados por la guerra, y en realidad hubo que comenzar a desarrollar. Incluso entre los pobres, la integración tiene sus costos. Y los más poderosos, entre los pobres, tienen que pagar; ésa es mi apreciación, discusión que tenemos con Itamaratí, y todos sabemos

lo que es Itamaratí. El tema de la disolución de las Fuerzas Armadas, en realidad fue un tema que se planteó en el sistema político uruguayo, excepto en sectores muy minoritarios, digamos del área más radicalizada, a la izquierda mía, porque yo estoy en la izquierda. El que está a la izquierda mía está más allá de la izquierda, y a veces los extremos se tocan por las puntas, entonces, excepto esos sectores, no hay una posición abierta de aceptar esa valoración que hizo el presidente Arias, que por cierto no debe desconocer que el *big brother* del Norte hace mucho tiempo que juega un papel importante en no dejar que le toquen a Costa Rica. Esto ha sido de alguna manera así. Y porque yo creo que mientras haya un interés estratégico que un país tenga que defender, sea el interés estratégico que sea, en realidad prescindir de la fuerza militar para defenderlo, es suicida. Y voy a contestar a otra cuestión que planteó usted también: nosotros nos desarrollamos entre dos poderosos vecinos, la Argentina y Brasil, y la estrategia siempre estuvo dirigida en recostarse para un lado o para el otro, resistir 24 a 48 horas para los esfuerzos político-diplomáticos. A la hora de desarrollar las capacidades discuto con los militares de mi país, cuál es la mejor forma de infligir daños, porque como no tenemos ninguna vocación de extraterritorialidad, no vamos a invadir Brasil, es casi seguro, tampoco la Argentina, es casi seguro, en realidad las capacidades tienen que estar dirigidas a infligir daño, y si a un lado, la Argentina o Brasil se arma hasta los dientes, como el Uruguay no logrará armarse hasta los dientes, en realidad es necesario definir cuál es la propia capacidad para infligirle daño, el mayor daño posible. Porque la voluntad de llevar una acción militar adelante, invasiva sobre otro territorio, está determinada por el hecho de estar dispuesto a pagar o no el costo del daño que se va a recibir. Termino con un ejemplo, lo discuto con los oficiales del Ejército: no es necesario incorporar tanques, porque nosotros tenemos cuatro tanques y los brasileros tienen cuatro mil, sería cuestión de milisegundos, y yo prefiero contar con infantes con capacidad de infligir daño, armados desde el punto de vista de manejo misilístico, que en realidad cuesta la décima parte de lo que cuesta un tanque, y en todo caso el que tenga que entrar, decirle: “este morochito, que en realidad es parte de la infantería de este país, cuando apunta te pega”. Y eso es una capacidad a desarrollar que no tiene nada que ver con la capacidad que desarrollan mis vecinos. No sé si en América Latina exista quien esté pensando en que se va a hacer defender por un tercero, cuando el tercero es muy poderoso, en realidad confiar en esto es un tema complicado. Si no preguntémosle a Nicaragua, preguntémosle a Irán, preguntémosle a Saddam Hussein. Que ya, para preguntarle, habrá que ver con Alá, o con el Señor, si nos da la oportunidad. Pero preguntémosle lo que fue confiar en eso.

**Luciano Anzelini** | Director de la Maestría en Defensa de la Escuela de Defensa, e investigador del CEEPADE.

La pregunta es para Pablo Celi, en un momento de su exposición se refirió a la desprofesionalización como un aspecto importante, quisiera que profundizase

sobre el tema y la pregunta específica es ¿en qué medida entiende que esta desprofesionalización se trata de un producto, una herencia digamos, de una historia de las Fuerzas Armadas excesivamente volcadas a la política interna, bajo la idea de que la desprofesionalización también es proporcional al nivel de participación de la política intestina de los países, y en qué medida entiende también que la conducción política es un poderoso inhibidor de esta desprofesionalización?

### **Pablo Celi**

Voy a emplazar eso con las inquietudes de Julián González Guyer, que tiene que ver con lo mismo. Vengo de un país donde las Fuerzas Armadas en los últimos diez años han participado, eso es muy relativo, directa o indirectamente, en el derrocamiento de tres presidentes, en la permanencia de dos presidentes mediatizados, y en una tensión irresuelta con la actual conducción del Estado. Comienzo con una anécdota: hace algunos años, antes de que el señor Gutiérrez, coronel de las Fuerzas Armadas, participara de un golpe de Estado que le permitiría desempeñarse como un actor político constante y luego presidente electo, se produjo en Ecuador una reunión militar, la primera a la que asistía el Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa. Margaret Heiss dio el discurso acerca del profesionalismo militar, de la no intervención de militares en política, ante un conglomerado de trescientos militares ecuatorianos. Margaret concluyó el discurso oficial y se puso de pie un general de la República, que además era el subsecretario de Defensa Nacional, y le dijo: “Señora, muchas gracias. Ésa es la democracia norteamericana. La democracia ecuatoriana no tiene nada que ver con lo que usted está planteando. Los militares ecuatorianos participamos en política y lo vamos a hacer tantas veces como sea necesario para corregir la condición aberrante y corrupta de la conducción política del Estado ecuatoriano”. Fue muy impresionante. Después de esto tuvimos diálogos muy intensos, nosotros en el Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa a partir de este tema. Ahora bien, planteada la anécdota, la vamos a traer en el tiempo, a propósito de la profesionalización que tú planteas y el marco político que nos sugiere con mucha pertinencia Julián González Guyer. Es que sin duda, y estaba haciendo unas notas de reflexión sobre esto, el proceso de transición política y social, el problema de la violencia institucional y en última instancia el uso legítimo de la fuerza, son temas que comprometen dos dimensiones. Las Fuerzas Armadas inevitablemente están incorporadas a procesos sociales, pero a su vez y de manera institucional, ejercen funciones estatales, es decir, forman parte de un sistema de controles. Aquí hay una dicotomía en la situación institucional; el militar ciudadano puede optar por cualquier ideología, cualquier posición, adscribir a cualquier proyecto, pero la institución militar tiene una función que realmente tiene que ver con formas de control del Estado. Aquí, entonces, sobre todo en países donde las transformaciones políticas pasan por liderazgos personales en sistemas fuertemente presidencialistas, la cuestión está en que, en medio del inevitable choque de intereses que supone cualquier transformación política, el

rol de usar las fuerzas vilmente, de las Fuerzas Armadas, ha sido sin duda un elemento que ha retardado la madurez institucional de los sistemas políticos, independientemente del signo que le pongamos. Obviamente que las Fuerzas Armadas constituyen una institución que decanta tradiciones conservadoras; de hecho, en más o en menos, en nuestros países han sido Fuerzas Armadas ideológicamente considerablemente más proclives a pensar desde el status quo de poder tradicional. Siempre cumplieron un papel, en ese sentido, de resguardo político. En la actualidad, cuando ese poder tradicional no controla el Estado, no controla la totalidad del Estado por lo menos (la adscripción política ideológica de las Fuerzas Armadas que se argüía en relación con los procesos en Bolivia), se trata de un tema que sin duda tiene particularidades nacionales. En ese sentido, albergo una terrible duda respecto de los modelos de alianza militar-popular. Porque la arrogación de la representación de lo popular, en general los personalistas, tiene un riesgo altísimo. Creo que Venezuela constituye, en ese sentido, el proceso más transparente de todos. Es en los hechos el ejercicio de un régimen cuasi-dictatorial con un soporte militar sustancial. Existe una burocracia militar que sostiene un proceso que se autodetermina como un socialismo de algún tipo. En relación con este aspecto es que albergo una fuerte duda: el rol que puede jugar la alianza con lo popular. En este sentido, creo que el problema está en lo que tú planteas, en la profesionalización de las Fuerzas Armadas, tiene que ver con un aspecto central de la política de seguridad que es la defensa. No con otros. Porque en el momento en el cual las Fuerzas Armadas salen del ámbito de la defensa al de la seguridad pública, del control social, del control ciudadano, la intervención en roles multifuncionales, es ahí donde las fracturas del sistema político, los disensos sociales, las confrontaciones en la definición del interés nacional que para unos será una cosa y para otros otra, corre el riesgo de resolverse por la vía de la seducción, la fuerza militar. Estimo que todos contamos con una experiencia, en mayor o menor grado, de lo que esto significa. Si profesionalizamos a las Fuerzas Armadas en el ámbito de la defensa que es el que les corresponde, estarán situadas en una dimensión del Estado que vamos a compartir conservadores, liberales y gente que esté más a la izquierda. Los Estados poseen un territorio, una estructura jurídica, un sistema de relaciones que tiene que preservarse con una capacidad de disuasión –para usar un término que comprendemos todos–, con lo que tienen que ver las Fuerzas Armadas. Fuera de ese ámbito, el de la defensa, creo que las Fuerzas Armadas siempre desempeñarán un rol terriblemente lesivo a la larga. Y digo esto viniendo de un país donde, en mi opinión, el gobierno más avanzado que se ha tenido, en los últimos cincuenta años, es sin duda el gobierno militar del general Rodríguez Lara. Las transformaciones que ese gobierno introdujo en la economía y en el sistema de gobierno no han sido superadas por ninguno de los gobiernos civiles. Es el gobierno más de izquierda que tuvo Ecuador, el que dejó consolidados sectores estratégicos de la economía, que consolidó una propiedad estatal respecto del petróleo, como digo, no hay superación política. En un país donde tenemos la experiencia de un gobierno militar positivo, si lo vemos en el

desarrollo temporal estratégico, eso fue también un gran limitante para la consolidación de las instituciones políticas y creo que es a esto a lo que se refieren al profesionalizar.

**Diego Cardona** | Especialista colombiano en temas latinoamericanos, política exterior comparada y seguridad. Se desempeñó como Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia durante dos años y como Coordinador de Cooperación Política de la Comunidad Andina durante tres años. Asimismo ocupó el cargo de Secretario del Consejo Andino de Cancilleres y fue plenipotenciario dos años en Bruselas.

Dos comentarios muy breves: en primer lugar, me interesaría escuchar una mínima referencia, por lo menos, desde nuestros países, como en el caso de Francine Jacôme, que en el pasillo me estaba diciendo unas cosas interesantísimas... En el caso colombiano hay una particularidad. Otra vez el niño diferente en algunas cosas y resulta que Colombia ha sido un país muy violento, con muchos desajustes estructurales, pero paradójicamente tuvimos un solo golpe militar en el siglo XIX y un solo golpe militar en el siglo XX. Y el del siglo XX realmente fue un golpe civil, en el que pusieron a dar la cara, a encabezar el proceso a un militar, el general Rojas Pinilla. Pero fue un golpe civil, realmente. Ahora, paradójicamente, Colombia tuvo siete conflictos civiles en el siglo XIX, abrió el siglo XX con un conflicto muy fuerte de tres años, la guerra civil, y ha tenido situaciones de conflicto enseguida. En este aspecto existen paradojas muy extrañas. Pero esto apunta simplemente a un hecho. El tema de las relaciones civiles-militares en Colombia es un no tema, es un *non issue*. Es decir, no hay trabajos de ciencias sociales en Colombia elaborados por colombianos que trabajen en esa esfera. Lo poquísimo que existe lo toca sólo periféricamente alrededor del tema del clientelismo con un autor, un politólogo muy concreto, que fue militar alguna vez, entonces le preocupaba un poco el tema y además se había formado parcialmente en Estados Unidos, y estaba de moda hablar del tema, pero en Colombia éste no es un tema porque no ha sido un problema como sí lo ha sido evidentemente en el Cono Sur y en otros países, ahí hay una particularidad muy curiosa, simplemente para mencionarlo. El otro punto es que me parece crucial la pregunta que se efectuaba por la unidad ideológica, pues esta discusión se produce en el marco de la construcción de la UNASUR. Y ahí, reconozcámoslo, voy a referirme a esto en la jerga que utilizamos los que trabajamos en relaciones internacionales, en el caso europeo, se advierte que había unidad de criterios y de propósitos, todos tenían más o menos una idea de hacia dónde querían llegar a pesar de diferencias de forma, de estilo, de velocidad. En el caso latinoamericano y suramericano sobre todo, es posible advertir algunas diferencias; por ejemplo, gobiernos como el colombiano, parcialmente parte de los gobiernos como el peruano, o el de México, en un caso ya más al norte de Suramérica, mucho más cerca de lo que en relaciones internacionales llamaríamos la escuela realista, neorrealista, que ve la opción amigo-enemigo, el otro, *host*, políticas de poder, cada país es un lobo

para los demás. Y uno se da cuenta, por ejemplo, un gobierno como el de Lula, o como la Concertación chilena, que está sin duda alguna mucho más cerca de la llamada interdependencia, que a su vez está ligada a David Ricardo, a Rousseau, donde la combinación es más importante que el conflicto, no hay que alterar profundamente las cosas del mundo, sino ir ajustándose por medio de una serie de acciones, y luego existen algunos que quieren deconstruir y que tienen digamos en su cabeza un poco la teoría de la dependencia, con toda su raíz profunda marxista, que está buscando una alteración del mundo, que considera que incluso hasta la violencia puede ser deseable, a fin de cuentas es “la partera de la historia” y que tiene la dialéctica del amo y el esclavo de Hegel ahí, que es lo que trae Marx y es lo que recoge la teoría de la dependencia, que es antiimperialista, que busca unificar para oponerse a la potencia hegemónica, y en este sentido no es posible percibir fácilmente una unidad ideológica. Ahí hay un problema de fondo y tenemos que jugar con eso. Eso no quiere decir que las cosas sean imposibles. Al fin de cuentas, y sobre todo en materias tan espinosas como la defensa, las leyes de confianza las inventaron los europeos, solamente los europeos occidentales, incluso todos los europeos, para poder discutir entre ellos y para poder confiar los unos en los otros, y construir parcialmente Europa. Creo que eso es fundamental, y finalizando ya, en materia de derechos humanos tenemos que poner sobre la mesa un hecho evidente: los derechos humanos son complejos, son civiles, son políticos, son individuales, pero también son sociales y económicos. Lo que se advierte es una tendencia de una parte de América Latina, con la cual uno quizá se pueda identificar parcialmente, de darle mayor importancia a los derechos civiles y políticos, que haya libertad electoral, que haya régimen de la oposición, que haya pluralidad de partidos, y mientras haya elecciones se supone que ahí las cosas más o menos funcionan. Y quienes exageran esta tónica se olvidan a veces de los derechos económicos y sociales. En el otro extremo también nos encontramos con un problema: aquellos que creen que como los derechos económicos y sociales han sido tradicionalmente olvidados son esos los que importan, y lo demás es política burguesa y el régimen de partidos y las libertades públicas no interesan, lo que es procedente son los mecanismos de participación social. Entre los dos extremos, existen movimientos en América Latina, los dos extremos son malos y son viciosos, a fin de cuenta los derechos humanos son complejos y deberíamos entender que sin los unos no tenemos política social y justicia social y sin los otros no tenemos libertades. Mientras no comprendamos eso, resolver estas cuestiones será bastante difícil.

**Coronel Héctor Rodolfo Flores** | Director de la sede Estado Mayor Conjunto del CEEPADE.

Tratando de hacer un puente entre lo que se habló en la primera jornada (Consejo de Defensa Suramericano) y en ésta (Conducción Política de la Defensa), y que va dirigido a todos los panelistas menos al licenciado Sibilla que ya se ha referido a esto: que la conducción política de la defensa, en el caso de la

Argentina a partir del Decreto N° 727 (reglamentación de la Ley de Defensa), aclara en los considerandos que la superación de divisiones geopolíticas que llevaron a hipótesis de conflicto es la concepción que abandona el Estado argentino. Esto ha sido complementado a partir de una serie de normas, y en el decreto posterior de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, se avanza más en el sistema de evaluación y planeamiento de las capacidades. Lo que me interesa preguntar en primer lugar –y en consideración de lo que se ha expuesto en la mesa– se relaciona con el diseño del instrumento militar futuro, se expresa claramente en relación con el marco legal que está vigente en la Argentina que se tiene que efectuar a partir de la visión principal de las Fuerzas Armadas. Está claro que esta idea reafirma lo que la misma Ley de Defensa y de Seguridad Interior expresa, del mismo modo que –para aclarar un poco más en cuanto a lo desarrollado acerca del planeamiento de capacidades– este planeamiento no se lleva a cabo solamente para dar sustento a lo que cada panelista ha expuesto, no es solamente una cuestión relativa a las vulnerabilidades de cada Fuerza sino que tiene esta visión de largo plazo. Ayer, cuando el licenciado Sibilla realizó su exposición expresó que esta visión se extiende hasta el año 2040. Este avance que se ha hecho significativo, notorio, abierto, expreso de la conducción política de la defensa, al imponer pautas claras para el planeamiento argentino y abandonar las hipótesis de conflicto, en consideración del planeamiento a partir del criterio de capacidades y que el presidente Lula lo expresó a fin del año pasado, si bien todavía no se ha modificado el sistema de planeamiento, ha dicho que Brasil avanza en el sistema de planeamiento por capacidades. La pregunta está dirigida a los panelistas restantes: ¿qué grado de factibilidad perciben, en sus respectivas realidades, de poder avanzar como ha avanzado la conducción política de la defensa en el caso argentino, en este abandono de hipótesis de conflicto, a partir de estas visiones y encaminarse a un sistema no idéntico al argentino pero con bases en esta problemática amigo-enemigo y el enfoque diferente que se acaba de describir?

### **Juan Carlos Pinto**

El tema amigo-enemigo que nos planteaba un dilema fundamental, que consiste en si realmente hemos profundizado el tema de las Fuerzas Armadas en democracia, si hemos transformado institucionalmente a las Fuerzas Armadas en esa perspectiva, o simplemente las hemos reacomodado. Y en definitiva también en relación a lo que decía Pablo Celi tendríamos que tener quizás al menos un modelo de democracia pensado frente a una sociedad que está exigiendo cada vez mayor participación. Es decir, en América Latina en democracia hubo varios momentos de emergencia, producto de la democratización que está viviendo el continente y que presenta un desarrollo importante en el nivel electoral pero aún más en el participativo. Y creo que se trata de un debate que debería profundizarse en ese sentido, es decir más allá del amigo-enemigo, más allá de que mi enemigo me construya, tendríamos que pensar en las perspectivas

acerca de qué estamos aportando para democratizar en mayor medida la sociedad. Simplemente cito el caso boliviano, en relación con nuestra Constitución hemos asumido que no se trata de destruir el sistema si no estamos planteando algo. La Constitución se refiere a lo liberal y lo comunitario, como dos componentes fundamentales de participación de las personas, no se opta por uno en contra o en detrimento de la otra, son partes y digamos culturas políticas que se encuentran para construir un mismo país dentro de la diversidad que conformamos. Creo que no se trata de decir: Bolivia tiene su propia peculiaridad, sin embargo todos los países también tienen pueblos que están pugnando por participar más y mejor. Pero también hablamos de la institucionalidad, donde más allá de repetir los mismos cánones de siempre, está buscando también participar en la democracia, y no simplemente como botón de emergencia.

### **Julián González Guyer**

En relación con la pregunta del coronel Flores acerca de si hay posibilidades de avanzar en un área de planeamiento de acuerdo con las capacidades en el marco de la región, considero que se adoptarán estas orientaciones desde el punto de vista de cada uno de los países, en primer lugar; y creo que este tipo de programación, más que la lógica amigo-enemigo, hipótesis de conflicto, se expandirá cada vez más. De alguna manera, pretendí esbozarlo en mi exposición y supongo que una de las tareas de futuro de este Estado Mayor de la Defensa que creamos ahora, se trata justamente de avanzar en ese tipo de planificación. Desde el punto de vista regional y de la integración faltaría mucho tiempo para que en el proceso electoral –más allá de la voluntad política– se identificaran cuáles son los intereses comunes a defender y qué capacidades colectivas se requieren desarrollar para la defensa de esos intereses. Se trata de una etapa que no se ha dado y que es imprescindible para el proceso de integración. Hay que saber qué vamos a defender desde el punto de vista de los intereses. Quisiera referirme a otra pregunta que surgió hoy y que tenía que ver con el republicanismo, socialismo o liberalismo. En realidad también con la Fuerzas Armadas, la experiencia de hacer cambios políticos y sociales basados en las Fuerzas Armadas de América Latina ya se conoció, deberíamos aprender de aquello de que el que se quemó con leche ve la vaca y llora. En realidad tuvimos la experiencia del peruanismo, y tuvimos la experiencia de Torrijos y Velasco Alvarado con las Fuerzas Armadas, que son fuerzas, que son lo que son sus mandos, o sea por el propio carácter de la organización vertical que así debe ser, no estoy en contra de esto, la soberanía radica en la Nación y en el marco de lo que determinan la Constitución y la Ley. Existe cierto grado de defensa del status quo que se encuentra determinado, porque aquello que se definió para defender, lo define la soberanía. Y si la soberanía resuelve un marco más o menos liberal, un marco socialista, en realidad las Fuerzas Armadas deben ser determinadas para la defensa de este marco. Y los acuerdos ideológicos sobre la conducción –no voy a profundizar en el tema de la privatización en la industria militar que exigiría un desarrollo más



grande— deben entenderse como los conjuntos de ideas y valores en los que estamos de acuerdo y sobre los que se deben organizar las propias Fuerzas Armadas así como la conducción de las Fuerzas Armadas. Porque yo creo, como ya se expresó, que apostar a las transformaciones a través del instrumento militar de una sociedad es suicida, es pan para hoy y hambre para dentro de un rato. Porque los cambios involucionan en una dirección que no es la que debería seguirse. Si no hay fortaleza en la sociedad y compenetración en la sociedad que marca el rumbo, ningún cambio es duradero.

**Coronel Carlos Echeverría** | Investigador CEEPADE

Escuché decir que la defensa es parte de la política exterior. Y en ese momento leí el título de esta actividad y advierto que la conducción política de la defensa podría tener a continuación otro subtítulo que expresara “conducción política de la política exterior”, “conducción política de la economía” o “conducción política del deporte”, todas las conducciones políticas que efectúan el estrategia o el conductor del Estado político que adopta las decisiones de alta política. Llamo la atención sobre esta reflexión de que la defensa no forma parte de la política exterior. Presenta aspectos comunes, que se tocan, recordemos la estrategia del ping-pong que utilizaron los norteamericanos para entrar en China, son todas herramientas de las que dispone el estrategia, el poder político, el conductor político para ejercitar el mando, el comando del Estado nacional organizado.

**María Rigat** | Fundación Friedrich Ebert Stiftung

La temática de la conducción política de la defensa nos sitúa en un escenario que nos demuestra que en los últimos años ha habido desarrollos muy interesantes con respecto a este tema desde el punto de vista normativo, desde el punto de vista institucional y desde el punto de vista conceptual, y me parece que en este sentido queda abierto un espacio bastante interesante con respecto a los desafíos que estos desarrollos conceptuales van a tener en el futuro, en especial, el desafío que nos presenta el caso de Bolivia donde realmente están tratando de realizar un proceso transformador y de comprender un Estado que no es neutral y homogéneo, sino que es bastante diverso. De manera que esto nos plantea un desafío para desarrollar algunos conceptos acerca de la conducción política. Quiero agradecer, por último, a todos los participantes.



**JORNADAS  
FES | CEEPADE  
2010**

Publicación del Ministerio de Defensa - República Argentina



Centro de Estudios  
Estratégicos para la Defensa  
"MANUEL BELGRANO"

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**