

ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y NUEVOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD

POR IGNACIO MONTES DE OCA *

El Sistema de Defensa Nacional se encuentra actualmente inmerso en una profunda crisis de transformación. Este proceso se ha originado en las profundas transformaciones sufridas por el escenario doméstico y los extensos cambios en el panorama de las relaciones internacionales.

En la Argentina, el debate se ha generado especialmente en torno a esta la asignación de funciones y roles dentro del Sistema de Defensa. Debates similares se producen paralelamente en el ámbito de la Organización Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Cooperación y la Seguridad Europea (OSCE) y, en menor medida, en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Mayormente, la tendencia apunta a la adaptación de los sistemas defensivos a una serie de premisas fundamentales, entre las que se encuentra la profundización de los mecanismos de control civil sobre la conducción del los Sistemas de Defensa, el mejoramiento de los canales de comunicación preventiva entre Estados y la difusión de mecanismos de cooperación regional y global.

* Ignacio Montes de Oca es asistente de investigación en el Instituto de Defensa, Cooperación y Seguridad Internacional del Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina (IDECSI/CESPAL). Es colaborador de diversas publicaciones gráficas y radiales en el país y el exterior en temas de relaciones internacionales y de defensa y seguridad.

El punto fundamental de esta transformación es el corrimiento de las prioridades esenciales del Estado-nación. La desactivación del conflicto entre potencias ideológicas ha dado paso a un mundo signado por la priorización de las demandas ligadas al desarrollo ya la estabilidad económica, que han desplazado a la seguridad del centro de gravitación de las relaciones internacionales por una revolución tecnológica y comunicacional que ha acercado y fusionado intereses nacionales y permitió la transnacionalización de actividades de intercambio de todo tipo, por la activación del sistema colectivo de seguridad enmarcado en las acciones de Naciones Unidas, en la construcción de estructuras regionales y subregionales y por la difusión creciente de los principios de la democracia directa.

La importancia creciente de los objetivos económicos se ve reflejada por el aumento constante del comercio entre economías nacionales, que han superado a los montos de intercambios domésticos durante el periodo subsiguiente a la caída del Muro. Al mismo tiempo esta tendencia se ha visto acompañada con un decreciente nivel de los presupuestos de defensa a nivel global y por una disminución en las ventas de sistemas bélicos en todo el mundo. Esta caída, en valores absolutos, ha llevado al mercado de armas a la mitad de los montos registrados durante el último año de la Guerra Fría (1990). Por otra parte, la desactivación de diversos focos de conflicto interestatales ha servido para acentuar dicha tendencia y las carreras armamentistas regionales consecuentes. Por último, se ha verificado el consenso dentro de la comunidad internacional sobre la necesidad de imponer limitaciones a la solución de conflictos por medio de instrumentos militares.

Tales avances han permitido la disponibilidad y flujo de capitales hacia las zonas de la periferia, incrementando de esta manera los niveles de inversión interna y/o externa y, consecuentemente, los índices de desarrollo. Luego de décadas de desinversión e inestabilidad económica—déficit particularmente elevado en la región americana—la desactivación de puntos de tensión o conflicto permitió adicionalmente avanzar en la construcción de áreas de integración regionales o subregionales que acrecentaban

las posibilidades de confianza e interacción entre los Estados del área.

En un mundo recorrido por una densa trama de intereses, las consideraciones de seguridad de un Estado incluyen factores tan diversos como el impacto de un eventual conflicto sobre los imagen internacional del país, los compromisos sumidos a nivel global, el balance sobre la situación regional y la afección eventual que tendría un posible conflicto en las áreas política, económica y social. La lección que ha dejado la Guerra del Golfo en este sentido no ha pasado inadvertida para la mayoría de los estados. Esto se debe a que los desequilibrios regionales hacen más difícil la implementación de políticas de confluencia e interacción toda vez que tienden a aumentar los niveles de desconfianza y el aislamiento de los países y dificultan su posibilidad de integración a los mercados externos. En otras palabras: la persistencia de políticas confrontacionistas, lejos de propender al bienestar de la sociedad actúa en la actualidad como un factor retardador del crecimiento y el desarrollo.

En la actualidad, la posesión de grandes cantidades de armas sofisticadas no siempre contribuye a garantizar la seguridad y, en algunos casos, puede atentar contra los objetivos globales de un Estado. El principal impedimento para superar esta disyuntiva de la seguridad es la carencia de adecuados marcos culturales sobre los cuales sustentar las políticas de confianza, especialmente con aquellos estados considerados tradicionalmente como oponentes o competidores regionales.

En algunos casos, la puesta en marcha de los procesos de construcción de la confianza se han visto dificultados por la existencia de una gran autonomía militar respecto del poder civil. Esto ha actuado sobre las posibilidades de implementación de dichas políticas y en la adopción de medidas de confianza con impacto y participación de los sectores militares. En el caso de la Argentina se ha verificado una ventaja comparativa en este sentido, al contar con Fuerzas Armadas altamente identificadas con políticas de acercamiento a la región. Debemos remarcar que se trata de un caso excepcional respecto al entorno

regional, pudiendo registrarse casos de alta participación y autonomía de sectores militares y militaristas dentro del escenario político doméstico en muchos países de Sudamérica.

En el caso argentino, ha sido de especial importancia la experiencia dejada por la Guerra del Atlántico Sur como catalizador de una serie de cambios substanciales para nuestra sociedad y su Sistema de Defensa. En el plano diplomático, ha demostrado la existencia de importantes potenciales de cooperación regional, reflejados en los apoyos registrados a la posición sustentada por la Argentina en el subcontinente sudamericano. Al mismo tiempo, la realidad internacional exige el respeto de ciertas normas y *compromisos vinculados con una política exterior coherente*, hecho que no caracterizó por cierto a la Argentina durante este siglo y quedó de manifiesto en la decisión de ocupar militarmente las islas en contra de toda normativa establecida por el Derecho Internacional.

En el plano castrense, ha significado el abandono de roles que no le competían a la función militar y que muchas veces competían con los requisitos básicos para el buen ejercicio de la profesión de la defensa. Ha demostrado el debilitamiento profesional inherente a la asunción de tareas no militares como es la administración del gobierno nacional, y que las condiciones de enfrentamiento en un ambiente altamente tecnificado y profesional obligan a una dedicación y entrenamiento diferentes al hasta entonces vigente, también demostró la inconveniencia del uso de la fuerza militar para resolver conflictos con otros Estados, y más precisamente, la irracionalidad demostrada en la decisión de enfrentar a una de las primeras potencias de la época, que además era (y es) apoyada por una sistema militar de primer nivel y sin parangón en todo el globo como es la OTAN.

Por otra parte, mientras las simulaciones estratégicas tenían como punto de partida un oponente regional como principal hipótesis de conflicto, la realidad demostró fehacientemente lo errado de tales previsiones al encontrarnos enfrentados a una potencia como el Reino Unido y combatiendo en una guerra no planificada por los estra-

tegas argentinos. Esto revela la alta dosis de impredecibilidad en el origen de los conflictos y lo difícil de definir en forma exacta las características de las contiendas futuras, sean estas originadas en Estados, organizaciones o grupos de países.

Debiendo abandonar el poder en forma acelerada, los militares cedieron el gobierno a los civiles elegidos democráticamente. A partir de allí, los espacios que tradicionalmente ocuparon en el escenario político argentino fueron decreciendo progresivamente. Una de las primeras manifestaciones fue la reducción de la participación presupuestaria de las Fuerzas Armadas dentro del gasto global del Estado, proceso que se aceleró a partir de la presente década en favor de otras áreas del Estado. Otra faceta de dichas políticas fue el proceso de privatización de empresas no necesariamente ligadas a la producción militar (SOMISA, Tandano, Altos Hornos Zapla, ECA y otras) pero que permanecían como actores deficitarios del sistema de defensa, y una profunda reestructuración en el emplazamiento, composición y funciones del aparato militar argentino.

Por ejemplo, la implementación del servicio militar voluntario, en reemplazo del sistema por reclutamiento compulsivo, ha tenido un doble objetivo: redujo el número de hombres incorporados al Sistema de Defensa y por ende el presupuesto del sector y, por otro lado, ha logrado disminuir sensiblemente el impacto social que dicho sistema tenía sobre la población.

La novedad en materia de política exterior relacionada con este área fue la identificación de un cúmulo de intereses comunes con las potencias occidentales en puntos tales como la no proliferación, la ampliación de los compromisos de restricción de tecnologías sensitivas y la cooperación dentro de las organizaciones regionales e internacionales. Las políticas de cooperación desde el campo militar con países de la región, con los países pertenecientes a la estructura de la OTAN y el compromiso con las Naciones Unidas han abierto a las Fuerzas Armadas un nuevo camino para apoyar con hechos la política de inserción exterior de la Argentina.

Como consecuencia de la aplicación de tales políticas fueron abandonados programas que resultaban altamente polémicos para las potencias centrales, como es el caso del proyecto Cóndor II, las iniciativas en el campo de la producción para la defensa y los planes de desarrollo nuclear de fines poco transparentes. También se ha manifestado en el apoyo a iniciativas hemisféricas y globales de no proliferación como en el caso del apoyo a la plena vigencia del Tratado de No proliferación, el Compromiso de Mendoza sobre armas químicas y bacteriológicas y el Tratado de Tlatelolco para la proscripción definitiva de armas atómicas en Latinoamérica.

Todo esto ha contribuido a una diferente percepción del entorno inmediato. El impacto del “desarme unilateral” implementado por la Argentina ha sido de vital importancia para acercar las posiciones con los países del entorno, en especial con Brasil y Chile, tradicionalmente considerados oponentes regionales y hoy aliados estratégicos de primer orden.

El rápido incremento del intercambio en todos los niveles, en especial a través de la implementación del Mercosur ha sido rápido y promisorio, y seguramente el compromiso se ampliará en un futuro cercano con el ingreso de Chile al Acuerdo. En el plano global, los resultados concretos han sido el arribo masivo y constante de capitales productivos provenientes de los países desarrollados y un incremento cualitativo de las relaciones políticas y comerciales con estas naciones.

Existe en la actualidad la idea que una creciente masa de intereses compartidos aleja el peligro de escalada entre Estados y al mismo tiempo sirve de base para establecer respuestas coordinadas ante agresiones de carácter transnacional. Los intereses sobre los que se asienta esta cooperación de ninguna manera se agotan en el campo económico. Pueden encontrarse también en el campo político, cultural, social y militar. La experiencia europea —luego de siglos de masacrarse mutuamente— demuestra el potencial de estas políticas. A través de ella se ha construido un sistema de interdependencia compleja que funciona como limitante para los conflictos en su seno. De hecho,

desde hace siglos no se producía la actual situación de baja conflictividad en el oeste europeo, condición sin dudas atribuible a los avances gestados en el seno de la Unión Europea y sus organizaciones anexas como la OTAN, la OCSE y el Partnership of Peace.

De manera que el principal problema de los planificadores y teóricos que se pliegan a concepciones realistas es la imposibilidad de sustentar el accionar de las Fuerzas Armadas de acuerdo a los parámetros clásicos y lograr que estas políticas resulten compatibles con las tendencias registradas a nivel global.

Asimismo, resulta difícil asignar roles y funciones a las Fuerzas Armadas cuando surgen de concepciones aisladas de la estrategia global del Estado. Sin olvidar el hecho que son una institución absolutamente necesaria en tanto persista en conflicto como factor constitutivo de las relaciones internacionales, deberemos aceptar también que le conciernen algunos roles subsidiarios e igualmente urgentes como ser la colaboración en iniciativas de cooperación regional y global y en la lucha contra factores de riesgo e inestabilidad de nuevo tipo.

Esto significa que es factible asignarles roles que se condicen con las políticas de confluencia con el entorno y que debe adaptárseles para cumplir funciones secundarias acordes con las características emergentes del escenario internacional. Son por lo tanto una institución dentro de un sistema más complejo llamado Estado y deben actuar armónicamente dentro de este. Deberemos intentar aislar las certezas y definir en la mayor medida posible la utilidad de las Fuerzas Armadas para hacer frente a las amenazas a la seguridad y, al mismo tiempo, contribuir a los esfuerzos y objetivos generales del Estado en el campo exterior. Los objetivos exteriores antes citados contienen certezas y se encuentran definidos en los lineamientos políticos seguidos en los últimos años por el Estado argentino. El área de mayor confusión respecto de estos nuevos roles reside en la definición del tipo de amenazas que se encuentran presentes en el actual escenario internacional.

En los últimos tiempos han aparecido nuevos amena-

zas y desafíos no tradicionales que impactan sobre nuestras necesidades de seguridad. El concepto de amenaza exterior debe ser profundamente replanteado dado que existen otras provenientes del entorno, de naturaleza distinta a las manifestadas en el pasado. Por ejemplo, la existencia del narcotráfico en algunas zonas pareciera en ciertos momentos poner en riesgo la capacidad misma de ejercer la autoridad soberana de un país sobre fracciones de sus territorios. En otros casos, la depredación de recursos naturales marinos en zonas exclusivas puede poner en serio riesgo la seguridad económica de un país. E incluso la acción de la delincuencia organizada puede manifestarse a través del tráfico ilegal de armas de destrucción masiva o sustancias altamente tóxicas. Estos tres ejemplos son una muestra acabada de los riesgos no calculados que un Estado puede enfrentar en la actualidad. Y en este escenario de múltiples y variadas amenazas provenientes del exterior es poco sustentable ignorar el potencial de acción que las Fuerzas Armadas pueden aportar para hacerles frente en mejores condiciones.

Uno de los foros de debate sobre esta temática ha sido la última reunión de Ejércitos en Bariloche. Allí se ha demostrado un sensible cambio de actitud de los uniformados al afirmar que, además del tradicional peligro de confrontación entre Estados, habían surgido nuevas problemáticas para la seguridad ligadas a la pobreza y la emergencia de fenómenos delictivos transnacionalizados. Esto demostraría que los planificadores y estrategias de las Fuerzas Armadas comenzaron a introducir en sus valoraciones cuestiones sociales y políticas, alejadas en gran medida de los enfoques vigentes hasta hace poco tiempo que priorizaban las concepciones clásicas y, por ende, apoyaban la construcción de sistemas defensivos altamente autónomos de la realidad social del país en el que se insertaban.

Pero las construcciones teóricas y la espera a la toma de conciencia por parte de ciertas áreas de gobierno muchas veces chocan con la rápida difusión de que algunos fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo han tenido en tiempos recientes. Si observáramos los reportes sobre

este tipo de situaciones en nuestro país y sus Estados limítrofes veremos el rápido incremento del número de casos. Por otro lado, analizando los causales de los conflictos producidos en los últimos años, veremos que sólo una parte de los mismos responde a luchas entre Estados, siendo la gran mayoría ocasionados por motivos étnicos, migratorios, religiosos, por la desintegración del Estado o por la presencia de factores tales como el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada. Por último, dada la actual configuración del esquema político sobre la que se asientan los roles dentro del sistema de defensa, las Fuerzas Armadas no pueden asignarse funciones a sí mismas, dependiendo en este sentido de la decisión política que establece las normativas del sector y de la legislación vigente para este caso.

Debe notarse que los tiempos necesarios para aguardar la adaptación institucional resulten más dilatados que los necesarios para verse involucrados en estas nuevas amenazas. Los debates teóricos poco contribuyen a aliviar algunas de las situaciones de extrema gravedad en las cuales se puede hacer imperiosa la presencia del Estado con todos los elementos a su disposición. Incluso es posible desactivar debates enteros frente a una experiencia de campo en los lugares en donde la pobreza, la violencia y la precariedad son una realidad tangible.

Tomemos como ejemplo la normativa que establece la prohibición a las fuerzas militares para emprender acciones armadas en el interior del territorio nacional conocida como Ley de Defensa de la Democracia. Dicha legislación se corresponde con otro momento institucional de la Argentina distante de la actual consolidación del sistema democrático, y fue diseñada para impedir nuevas incursiones de los militares en el terreno político. Pero los hechos demuestran lo lejana que esta contingencia está de nuestra realidad. La consecuencia directa de la persistencia de esta limitación ha sido la dificultad permanente para destinar elementos de las Fuerzas Armadas al apoyo en operaciones de carácter social como el auxilio en caso de catástrofes o el transporte en terrenos o localidades aisladas. Esto sin duda ha resultado en una disminución significati-

va de las capacidades del Estado para auxiliar a sectores civiles afectados.

En el caso de la acción del narcotráfico, esto se hace más evidente y urgente. El tráfico de drogas mueve sumas millonarias cada año, y que aproximaciones sumamente conservadoras cuantifican en 500 mil millones de dólares anuales. Parte de las utilidades las destina a la adquisición y contratación de servicios y elementos que les permiten una mayor impunidad frente al accionar de los Estados, entre ellos las alianzas con grupos terroristas a quienes proveen de fondos a cambio de protección armada. Evidentemente, lo que motiva al narcotráfico es el afán de lucro y la ampliación de mercados y no la substitución del Estado. Es por ello que no cuenta con limitaciones normativas a la hora de decidir estrategias de acción, y sus recursos le permiten una permanente y dinámica adecuación a los escenarios sobre los que actúan. En el caso del terrorismo, la globalización ha permitido a estos factores ampliar su campo de acción potencial a prácticamente todo el globo. Su combinación con las redes de tráfico ilegal de drogas y elementos de destrucción masiva plantea un riesgo reconocido como "muy serio" por las Naciones Unidas. El atentado a la Embajada de Israel y contra la AMIA en la Argentina han demostrado que el peligro del terrorismo internacional existe, que es serio y que no nos encontramos exentos de sufrir sus consecuencias. Todo esto revela que el tiempo del debate ha sido superado ampliamente por el de los hechos.

Por lo tanto, no se trata de construir complejos sistemas conceptuales para después avanzar en modelos institucionales, sino de establecer sistemas de acuerdo a nuestra realidad. El proceso debe partir de una observación pragmática de las características emergentes del nuevo escenario de la seguridad —que de ninguna manera se acota al escenario doméstico— y realizar una evaluación realista de la envergadura de las amenazas potenciales que amenazan actualmente a las sociedades.

Luego se deben destinar las herramientas disponibles en el Estado para dar solución a cada problemática. En efecto, construir un sistema que garantice la seguridad

del país y su sociedad es hoy la prioridad. El Estado, como sistema complejo, no puede esperar a la definición de las amenazas para pasar a la acción, ni debe basar esta acción en complejos y pesados mecanismos teóricos. Los sistemas teóricos deben sustentar la mejora progresiva de las acciones y mecanismos instrumentados ya que, dada la dinámica compleja y acelerada del conflicto en la actualidad, los tiempos requeridos para formular una respuesta adecuada son cada vez menores y los recursos cada vez más exiguos.

Si bien las acciones deben poseer basamentos conceptuales, no es posible esperar una definición exacta para pasar a la acción. Por otro lado los debates deben producirse con un mínimo exigible de prolificidad, dejando de lado ideas que, superadas por el devenir de la realidad, han quedado desfasadas y no cuentan con el mínimo necesario de utilidad. Tal es el caso de las percepciones del entorno como fuente inminente de conflicto, las discusiones sobre la defensa a ultranza de la autonomía nacional en un mundo crecientemente interdependiente y la teorías tercermundistas y equivocadamente nacionalistas tan en boga en otras épocas. El debate en este sentido debe apoyarse en la realidad y en la utilidad de los temas encarados.

Entonces, deberemos avanzar en las características ya definidas del escenario internacional —la articulación entre políticas de cooperación y la existencia de factores de riesgo e inestabilidad de nuevas características—, luego realizar un relevamiento de las herramientas con que cuenta el Estado para garantizar su seguridad en este complejo marco, y finalmente, en base a una concepción sistémica, aplicar las herramientas pertinentes para cada caso.

El sustento empírico que ha surgido de la experiencia reciente de la Argentina en el campo exterior nos permite contar con un mínimo de certezas para formular y actualizar nuestros enfoques. Las respuestas surgidas no deben tampoco contradecirse con la capacidad objetiva del Estado de asignar recursos para la concreción de las medidas decididas. En este sentido, las prioridades de eficiencia en el gasto y el aprovechamiento de los recursos disponibles

requieren considerar por un lado la posibilidad de acción coordinada de instituciones del Estado y la oportunidad de complementar las respuestas con otros Estados de manera de garantizar la efectividad de las políticas adoptadas. Todos estos elementos pretenden aportar al debate sobre la reestructuración del Sistema de Defensa, pero poniendo énfasis en la urgencia de la toma de decisiones, la prioridad de exhibir resultados concretos en el más corto plazo posible y de iniciar el proceso de reformas estructurales del Sistema de Defensa enmarcándolo dentro del plan de modernización del Estado argentino. Lo que se encuentra en discusión, en definitiva, es qué sistema de seguridad concebiremos para hacer frente a un mundo signado por la inestabilidad e impredecibilidad de los múltiples focos potenciales de agresión al Estado y su sociedad.

En caso de persistir en enfoques superados, o en la construcción teórica alejada de la realidad, el precio será pagado con la seguridad de los ciudadanos y el futuro de los logros alcanzados por nuestra sociedad en los últimos tiempos.