



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars



## Special Report

*Argentina @ the Wilson Center*

# Políticas de Defensa: Desafíos Externos y Restricciones Internas

Un resumen de una conferencia en la Universidad de San Andrés. Buenos Aires, 26 de septiembre de 2002.





# **Políticas de Defensa: Desafíos Externos y Restricciones Internas**

UN RESUMEN DE UNA CONFERENCIA EN LA UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS.  
BUENOS AIRES, 26 DE SEPTIEMBRE DE 2002.

**EDICIÓN**

Tamara Taraciuk





**Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars**



## **Special Report**

### **Políticas de Defensa: Desafíos Externos y Restricciones Internas**

UN RESUMEN DE UNA CONFERENCIA EN LA  
UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS. BUENOS AIRES,  
26 DE SEPTIEMBRE DE 2002.

#### **Organización de la Conferencia**

Rut Diamint

#### **Edición**

Tamara Taraciuk

Esta publicación es posible gracias a un  
aporte de la **Fundación Ford al Woodrow  
Wilson Center**, para el proyecto "Creando  
Comunidades en las Américas."

---

# Índice

---

<b>Introducción</b>	
Joseph S. Tulchin con Tamara Taraciuk.....	1
<b>Informe sobre la conferencia.</b>	
Tamara Taraciuk.....	7
<b>La concepción Brasileña de Defensa y las “Nuevas Amenazas”: Cambios y Continuidades.</b>	
Luis Bitencourt.....	20
<b>¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la polici- ficación militar. Tendencias e implicaciones.</b>	
Lilian Bobea.....	29
<b>Reflections on the Image of the Armed Forces in the USA.</b>	
John Cope.....	37
<b>Militarismo, policiamiento y democracia. Cuatro Niveles de análisis.</b>	
Rut Diamint.....	44
<b>Argentina y la Seguridad Internacional.</b>	
Aníbal Laíño.....	54
<b>Del pretorianismo a la institucionalización democrática. La difícil transición de Argentina hacia el gobierno civil.</b>	
Enrique Peruzzotti.....	62
<b>Agenda de la Conferencia.....</b>	70

## Introducción

El debate sobre las políticas de defensa en América Latina se encuentra en pleno desarrollo hacia una concepción más democrática de la seguridad, con el fin de lograr políticas públicas que aumenten la legitimidad de las fuerzas del orden y un mayor respeto de los derechos fundamentales de los individuos. En ciertos casos ello requiere, incluso, un cambio radical de mentalidad por parte de los integrantes de las fuerzas militares así como la predisposición de los poderes civiles para asumir tal responsabilidad.

En un principio, el debate se centraba en imponer el control civil sobre las FF.AA. En muchos países latinoamericanos las FF.AA. se habían arrogado funciones o poderes que las colocaban por encima de la ley, del Estado, y de la política; como protectores de la Nación y como garantes de la Constitución. En muchos países de la región la lucha por el poder en el siglo XIX estaba típicamente acompañada por el uso de bandas armadas llamadas ejércitos. En el siglo XX, las FF.AA. fueron institucionalizadas y profesionalizadas; sin embargo, continuaban involucradas en la lucha por el poder en la sociedad. Frecuentemente las FF.AA. intervinieron en la política para modificar los resultados de una elección, para impedir la participación de un partido político o candidato que consideraban “antinacional”, o con el fin de reinstaurar la gobernabilidad. Ciertas veces, las FF.AA. asumieron el poder por su propia fuerza, ya sea para preparar el camino hacia las próximas elecciones, en cuyo caso anunciaban que dejarían el gobierno una vez que la elección fuera llevada a cabo; o para intentar cambios más profundos en el orden político o social, en cuyo caso no admitían límites a los plazos en los cuales asumían el control del Estado. En algunas ocasiones, las FF.AA. colocaban a uno de sus miembros en el Gobierno, con el fin de que gobierne como si fuera un civil, creando su propia base de poder y manteniendo a las FF.AA. detrás del escenario político.

Como complemento de estas tendencias, las FF.AA. adquirieron muchos privilegios y fueros especiales; tales como tribunales especiales, reglamentos especiales, beneficios impositivos. El fundamento era, usualmente, que los privilegios eran necesarios para evitar la politización de las fuerzas y que éstas se involucren en el debate partidario. Las FF.AA. también ocuparon espacios dejados vacantes por instituciones débiles; por ejemplo, proyectos de ingeniería sobre infraestructura nacional o educación rural e industrias consideradas estratégicamente importantes (como la manufactura de armas, municiones y materia prima estratégica).

Con la transición hacia la democracia en América Latina en los años '80, la cual coincidió con el fin de la Guerra Fría, las dictaduras militares perdieron crédito y fue rechazada la noción de que las FF.AA. estuvieran por encima de la ley. En el corto plazo, significó el fin de la autonomía de las FF.AA., manteniéndolas sujetas, de alguna manera, al control civil. Ello involucró lentas y largas negociaciones para reducir o eliminar sus fueros especiales y el comienzo de un proceso aún más largo de re-educación de los miembros de las FF.AA. sobre su nuevo rol en una sociedad democrática. En algunos casos llevó a la remoción de ciertos líderes y cuadros; en otros, el control militar sobre industrias estratégicas fue reducido o finalizado a través de las privatizaciones, que fueron muy populares en las reformas económicas neo-liberales de los años '80 y '90. Su influencia también fue reducida en otros aspectos; por ejemplo, las reformas fiscales resultaron más difíciles de ser justificadas. En aquellos casos en los cuales los militares habían gobernado a través de gobiernos autoritarios, las comisiones de la verdad o las organizaciones de la sociedad civil demandaron justicia para las personas asesinadas durante las dictaduras, y ello disminuyó la autoridad que las FF.AA. se habían arrogado como árbitros de los debates nacionales.

La lucha por el control civil de las FF.AA. fue impulsada por los ministerios de defensa del hemisferio, guiados por los EE.UU. En este momento se otorgó mayor importancia al control civil y todas las discusiones de colaboración hemisférica fueron basadas en la idea que las FF.AA. eran un instrumento más del estado democrático. Las protestas de ciertas delegaciones relacionadas con que las debilidades de los estados requerían participación de las FF.AA. en el escenario político tuvo eco en la primera cumbre ministerial en 1994 en Williamsburg, Virginia, EE.UU., pero nunca más fueron esbozadas.

Es justo decir que reducir el rol de las FF.AA. en la política ha sido uno de los éxitos más fuertes de las transiciones hacia las demo-

cracias en América Latina. Sin embargo, las democracias han sido menos exitosas en completar los espacios dejados vacíos por las FF.AA., por medio de un control democrático y civil efectivo. A lo largo de la mayor parte de la década, el Wilson Center, a través de su proyecto “Creando Comunidades en las Américas” ha estado trabajando con colegas en la región para crear expertos civiles en temas militares, particularmente en temas presupuestarios. Rut Diamint de la Universidad Torcuato Di Tella ha coordinado un esfuerzo destinado a crear expertos dentro de la sociedad democrática y a mejorar las relaciones entre los militares y el Congreso. Lilian Bobea de FLACSO, República Dominicana, ha conducido un proyecto similar en el Caribe. Dado que los militares han argumentado durante décadas que han intervenido en la política a causa de la debilidad estatal, entonces, era necesario fortalecer la capacidad estatal con el fin de reforzar el control civil de las FF.AA. En última instancia, las políticas de defensa no pueden ser dejadas en manos de las FF.AA.; son responsabilidad del gobierno. La discusión sobre temas relativos a las políticas de defensa y la misión de las FF.AA. debe estar sujeta al debate público en el Congreso y al debate entre los miembros de la sociedad civil en los medios de comunicación. Raúl Benítez Manaut de la UNAM, México; Carlos Basombrío del IDL, Perú; y Luis Bitencourt, del Wilson Center, también formaron parte del equipo que colaboró con el proyecto.

Es igualmente importante, en la era post Guerra Fría, que las políticas de defensa sean sensibles a las necesidades de la comunidad internacional. Otro de los éxitos más notables de la transición hacia la democracia ha sido la eliminación o modificación de la hipótesis histórica de conflicto entre países de la región. Tal vez el caso más sorprendente fue el de Brasil y Argentina, que luego permitió la negociación del MERCOSUR. El Wilson Center ha trabajado directamente con miembros de las FF.AA. para organizar talleres informales en el nivel subregional en distintos países, con el fin de fortalecer la confianza mutua con la sociedad civil. Este esfuerzo comenzó en colaboración con FLACSO, Chile, como un proyecto llamado “Paz y Seguridad en las Américas”; y actualmente es llevado adelante como parte del proyecto “Creando Comunidades en las Américas” del Wilson Center. El seminario objeto de la presente publicación fue organizado dentro del marco de este proyecto.

A pesar del consenso en relación con el gran avance en este tipo de debates en Argentina en los últimos diez años, aún quedan

varios asuntos sujetos a discusión por parte de la opinión pública, académicos y gobernantes.

Entre ellos, cabe destacar la existencia de nuevas amenazas y la capacidad de reacción de las FF.AA. a las mismas, así como la importancia de este tema a nivel regional. Parecería ser que los resultados varían en los distintos países en función de la confianza de los ciudadanos en las FF.AA., el aumento de la importancia de la protección de las fronteras internacionales, y la persistencia de una cultura militar preexistente. Se sugirió que a nivel regional la importancia de este tema está vinculada con la presión estadounidense en la materia y la existencia de acuerdos regionales efectivos. Además, deben considerarse los efectos en la consolidación de la democracia y en la profesionalización de las FF.AA. de que éstas se dediquen a combatir las llamadas nuevas amenazas. Hoy en día se requiere la necesidad de un cambio radical de mentalidad en las FF.AA. argentinas para asumir la necesidad de subordinación total a la autoridad civil en esta materia. La reestructuración de la institución a través de leyes del Congreso no demuestra, por sí misma, su efecto.

Este tema está íntimamente relacionado con la utilización de las FF.AA. para combatir la criminalidad en el ámbito interno a través de la realización por su parte de funciones policiales. En este sentido, resta determinar cuáles políticas preventivas pueden facilitar la desmilitarización de las fuerzas de seguridad interna. En el caso argentino el debate público es más complicado debido al alto nivel de inseguridad ciudadana, especialmente en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires, y por la amplia percepción de que el poder judicial es ineficiente y parcial, contrariamente a lo deseado por la ciudadanía. Este es un debate antiguo presentado dentro del marco contemporáneo: si las instituciones civiles del estado no pueden llevar adelante cierta acción, debe hacerlo el Ejército. Independientemente de cuál sea el debate, dejar que los militares participen en la creación de la ley debilita la legalidad y perjudica la democracia.

La historia de cada sociedad, la opinión pública sobre el rol del Ejército y la confianza en las fuerzas militares determinan cuál es la relación entre la sociedad civil y los militares. Para fortalecer este vínculo, debe fomentarse el diálogo entre las partes, así como su trabajo conjunto. Si bien un estudio sobre la opinión pública en este sentido consideró que la brecha entre la sociedad argentina y sus FF.AA. disminuyó notoriamente, y que el Ejército remarcó que hay control civil de las fuerzas, es importante hacer hincapié en el miedo existente a una

posible militarización de la crisis argentina actual. Ello demuestra que si bien habría habido un acercamiento de la sociedad al Ejército y que la opinión generalizada es que no deben utilizarse las FF. AA. para tratar ciertas cuestiones del ámbito interno, en Argentina aún no existe una idea fuerte sobre su conveniencia. Por lo tanto, aún se teme que las FF. AA. vayan a ocupar un lugar que no les fue constitucionalmente otorgado. Existe cierta evidencia, denegada por los oficiales militares en la conferencia, de que las FF. AA. se aprovecharían de la actual guerra contra el terrorismo para reconstruir su influencia dentro de la sociedad, extender su misión y aumentar su presupuesto.

Ello lleva a estudiar la relación de los temas de defensa con la preservación de la constitucionalidad, la democracia y los derechos humanos. El surgimiento de la doctrina de la seguridad humana demuestra la importancia de considerar los derechos individuales y la democracia como fundamentos de las políticas públicas adoptadas en materia de seguridad y defensa. Mas allá de una cuestión ideológica en favor de una política más liberal, existen argumentos para desmentir fácticamente la proposición conforme a la cual los Ejércitos son una opción de construcción institucional porque no están sujetos a la politización de su institución. Por lo tanto, la legalidad es la única estructura institucional firme. En Argentina, sería necesario implementarla a través de una reforma integral de las fuerzas, en favor de un sistema más protector de los derechos individuales, de conformidad con la tendencia de la comunidad internacional.

Desde la segunda guerra mundial el rol de las FF. AA. está fuertemente influenciado por las señales enviadas desde EE. UU. y por la participación de este país en cuestiones estratégicas fuera del hemisferio. En la década de los '90, la política estadounidense consistía en incentivar la cooperación hemisférica, el arreglo amistoso de las disputas subregionales, y la participación de las naciones latinoamericanas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Todos estos esfuerzos reforzaron la tendencia hacia el multilateralismo en el hemisferio. Desde el 11 de septiembre de 2001, EE. UU. ha disminuido su interés incondicional en el hemisferio, y parece apoyar solamente los acuerdos y operaciones internacionales liderados por sí mismo. Sin embargo, en el ámbito internacional existe consenso en favor de la multilateralidad. Si bien Argentina ya participó de ciertas misiones internacionales, le conviene ser parte de organismos internacionales con el fin de obtener mayor legitimidad, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno.

Tal participación refuerza la legalidad y la responsabilidad civil para la seguridad nacional.

Este informe sobre la conferencia realizada en Buenos Aires contiene la opinión de especialistas en relación con la evolución del debate sobre estos temas, así como posibles cursos de acción para avanzar en la implementación de políticas públicas que favorezcan la legalidad, la constitucionalidad, el respeto por los derechos humanos y la democracia. Algunos trabajos presentados por ciertos panelistas son parte de esta publicación con el fin de generar un debate y el análisis en los lectores.

# Informe sobre la conferencia “Políticas de Defensa: Desafíos Externos y Restricciones Internas”

Tamara Taraciuk

Como parte del Proyecto “Creando Comunidades” del Programa Latinoamericano del WWICS, que se dedica a estudiar la seguridad hemisférica, Rut Diamint organizó un seminario que se llevó a cabo en Buenos Aires el 26 de septiembre de 2002. El presente trabajo refleja los ejes centrales del debate generado en tal conferencia, recalca las soluciones propuestas por los autores y remarca cuáles son los temas pendientes de discusión. Este *Special Report* tiene, a su vez, un objetivo dinámico: impulsar el debate y el análisis en los lectores.

Joseph S. Tulchin, Director del Programa Latinoamericano, inauguró el seminario y enfatizó que cada vez es más difícil distinguir entre las amenazas externas e internas a la seguridad debido a lo cual la seguridad pública y la internacional se confunden y ello genera implicancias para las FFAA. y la seguridad hemisférica. El Dr. Tulchin hizo hincapié en la integración económica producto del MERCOSUR como una manera de crear una comunidad hemisférica; sin embargo “una integración económica fuerte requiere también integración jurídica y geopolítica.”

## **PANEL I : COOPERACIÓN Y DEFENSA: TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL**

Los temas salientes en el primer panel versaron sobre los EE.UU. (EE.UU.) y Argentina. Se discutió el rol de las FFAA. en la seguridad interna, así como la necesidad de transformación de las mismas para cumplir con las demandas de la nueva guerra de información. Por otra parte, los expositores analizaron la relación entre la sociedad civil y los militares.

En su presentación “Imagen institucional de los militares en USA”, John Cope de la National Defense University trató tres temas

---

Conforme al Gral. Daniel M. Raimundes, la crisis argentina actual es la más importante del último siglo y genera una fuerte repercusión en el ámbito institucional. Sin embargo, existe control civil de las fuerzas, éstas tienen una misión profesional, y demostraron no ser una opción política ante la crisis.

principales. En el período posterior a la Guerra Fría los militares fueron objeto de una reestructuración que creó mejores FF.AA., más integradas a la sociedad. Si bien se realizan más operaciones pacíficas y se han diversificado las misiones, la responsabilidad principal aún es la disuasión y la lucha de guerras. Según Cope, “las FF.AA. abrazan la necesidad de transformación para cumplir con las demandas de la nueva guerra de información pero existen barreras para la adopción de nuevas tecnologías debido a la reticencia de las FF.AA. a romper con la cultura militar anterior.” A partir de los ataques terroristas a EE.UU. del 11 de septiembre de 2001 la oposición de las FF.AA. al cambio se minimizó ya que “el tradicional aislamiento demuestra vulnerabilidad dado que hoy los enemigos buscan atacar de maneras sorprendentes; EE.UU. debe prepararse para guerras futuras diferentes.” Antes de los ataques terroristas, las FF.AA. se habían concentrado en la disuasión, en las misiones de guerra y en la estabilidad fuera de las fronteras norteamericanas. Luego, la defensa del territorio norteamericano pasó a ser una misión prioritaria del Departamento de Defensa. La brecha entre la sociedad civil y las FF.AA. es dinámica; crece en tiempos de paz dado el poco interés de la sociedad civil en asuntos militares y disminuye en tiempos de crisis. Tras los ataques terroristas y la guerra contra Afganistán, comenzó a cerrarse. Hoy existe una tendencia hacia “una mayor concientización de que los guardianes de la democracia son los civiles y los militares.”

Ante la necesidad de conocer la opinión real de la población civil sobre el Ejército Argentino, éste ordenó la realización de una encuesta a la ciudadanía, a las FF.AA. y a líderes políticos para conocer las fortalezas y debilidades de la institución. El Licenciado Claudio Iglesias del Estudio Römer y Asociados expuso que el estudio de diagnóstico institucional, el cuantitativo de la opinión pública y el cualitativo de los líderes de opinión concluyeron que “las variables que apelan a la relación entre el Ejército y la sociedad civil van hacia un acortamiento de una brecha que fue mayor en el pasado y el Ejército parece funcionar de una manera más cercana a la sociedad civil.”

Conforme al Gral. de Brigada Daniel Manuel Raimundes del Ejército Argentino, la crisis argentina actual genera una fuerte repercusión en el ámbito institucional. Sin embargo, el estudio expuesto demuestra que existe una buena relación entre civiles y militares, control civil de las FF.AA., que éstas tienen una misión profesional y demostraron no ser una opción política ante la crisis. La historia argentina demuestra la necesidad de cambiar profundamente de mentalidad. El atra-

so en la organización y mentalidad de los años '80 llevó al levantamiento del 3 de diciembre de 1990, considerado un punto de inflexión. Leyes creadas por la autoridad civil le otorgaron al Ejército una misión, ejes de cambio y estrategias modernas. La cuestión militar no es prioridad en Argentina; es positivo que haya dejado de ser un problema pero es inconveniente que la sociedad no considere la defensa del país una cuestión central.

Tulchin, comentarista del panel, sostuvo que en EE.UU. no preocupa a la opinión pública si las FF.AA. exceden su rol tradicional y constitucional ya que nadie duda de la subordinación de las FF.AA. a las autoridades civiles. La preocupación central es cómo ajustar la agresión militar a la política exterior del país y cómo lograr que la militarización de la defensa interna no ponga en peligro los derechos civiles individuales y los procedimientos legales, ambos centrales para la democracia. Ante la crisis argentina, remarcó que “sería un problema de seguridad interna militarizar la respuesta social a la violencia” y que las soluciones alternativas serían legalizar el problema, reformar la justicia y democratizar las instituciones.

**Cada vez es más difícil distinguir entre las amenazas externas e internas a la seguridad debido a lo cual la seguridad pública se confunde con la seguridad internacional. Joseph S. Tulchin**

En relación con la violación de derechos humanos durante la última dictadura militar, Raimundes sostuvo que existe una sola voz institucional y ésta sostiene que si bien en su momento no se cumplió con los reclamos de la sociedad, hay que construir un futuro sobre la base de la historia. Institucionalmente, para las FF.AA., las leyes de Obediencia Debida y Punto Final fueron dictadas por autoridad legal en tiempo y forma; corresponde su aplicación por un juez hasta que sean declaradas nulas definitivamente.

El pedido de inmunidad para militares norteamericanos en América Latina, explicó Cope, respondió a que EE.UU. procura proteger a todo nacional que trabaje en el exterior ya que teme que la Corte Penal Internacional se convierta en un instrumento político. La política estadounidense de lucha contra el narcotráfico se transformó en una nueva estrategia de seguridad nacional: el interés en combatir el narcotráfico es consecuencia de que “el foco de la política es la capacidad del gobierno de proteger su propio territorio.”

---

En EE.UU. la opinión pública no está preocupada porque las FF.AA. excedan su rol tradicional y constitucional ya que nadie duda de la subordinación de las FF.AA. a las autoridades civiles.  
**Joseph S. Tulchin**

Cope considera que el mantenimiento del diálogo entre los líderes militares y civiles y su trabajo conjunto es muy importante para mantener la confianza necesaria para una democracia. Según Raimundes, que la gente confíe en la institución significa que cree que el Ejército va a cumplir con la función que el Estado le otorga dentro del marco de la ley. Tulchin remarcó que es importante tener en cuenta la asimetría entre ambos países en el tema del rol de las FF.AA. y de la relación entre éstas y el gobierno civil ya que en EE.UU. existen 230 años de confianza mutua e integración entre militares y civiles, mientras que en Argentina la confianza entre el gobierno electo, la ciudadanía y las fuerzas militares está en construcción.

La participación de las FF.AA. en la seguridad interna es vista en EE.UU. como un tema prioritario, probablemente porque ya existe en ese país un respeto a la autoridad militar que la favorece. En Argentina, en cambio, el discurso de las FF.AA. hace un fuerte hincapié en subordinar su institución a la autoridad civil como paso previo a poder encontrar legitimación en la ciudadanía para intervenir en temas de seguridad interna. Los expositores coinciden en la necesidad de determinar el rol de las FF.AA. en estos asuntos y en disminuir la brecha entre la sociedad civil y los militares. Los panelistas enfatizaron la importancia del diálogo entre

**El mantenimiento del diálogo entre los líderes militares y civiles, y su trabajo conjunto, es muy importante para mantener la confianza necesaria para el funcionamiento de una democracia. John Cope**

los distintos miembros de la sociedad para otorgarle mayor importancia al tema de la seguridad y para mejorar la confianza de la ciudadanía en las FF.AA. En un debate futuro, sería conveniente precisar la definición de “confianza”, discutir qué marcos favorecen el diálogo; así como maneras de incentivar un cambio profundo de mentalidad que permita romper con la cultura militar anterior. Estos análisis deberían prever, además, las distintas situaciones en las cuales se encuentran sociedades con diversas historias y nivel de desarrollo institucional. Esto permitiría, según los autores, superar las barreras organizativas para enfrentar la nueva guerra de información, así como un acercamiento de la sociedad a las FF.AA. Así, se pretende limitar el riesgo de avasallamiento de los derechos civiles a causa de la militarización de la seguridad interna.

## **PANEL II : ROLES MILITARES, NUEVAS AMENAZAS Y SEGURIDAD PÚBLICA. UNA MIRADA REGIONAL**

Los temas centrales debatidos por los miembros del panel fueron la asunción de funciones tradicionalmente no militares por las FF.AA., el concepto de seguridad humana como parámetro para definir la amplitud de las funciones militares, la importancia de las nuevas amenazas en Latinoamérica y las reformas al sistema brasileño de seguridad en este sentido, y la idea de comunidad regional para combatir estos problemas.

El trabajo presentado por Lilian Bobea de FLACSO en República Dominicana versa sobre la asunción de funciones policiales por parte de los militares. A pesar de la creciente presión social por desmilitarizar la policía, las prácticas militarizantes características de los orígenes de las policías continúan vigentes y ello amenaza la naturaleza de las fuerzas castrenses. Ciertos eventos de la última década, tales como la disolución de la Guerra Fría, los procesos de democratización y de ajuste económico llevaron al agotamiento de los modelos de supremacía militar pero dejaron a los países del Caribe con fuerzas de seguridad desproporcionadas en relación con sus presupuestos, la capacidad política de ejercer control sobre ellas y la tolerancia ciudadana ante la falta de control civil. El liderazgo político tuvo el desafío de determinar las funciones de las fuerzas de seguridad y garantizar las condiciones para relaciones cívico-militares equilibradas. La utilización de las FF.AA. para funciones tradicionalmente no militares se reafirma en la región como una extensión natural de las funciones militares de guardián de la soberanía y la integridad territorial.

Bobea expuso que la utilización de las FF.AA. para frenar el auge de la criminalidad es controvertida. Si bien el Caribe aún tiene una tasa de criminalidad baja en comparación con el resto de Latinoamérica, la tendencia de los gobiernos fue el endurecimiento de los mecanismos coercitivos para enfrentar acciones criminales. “La simbiosis policial-militar está justificada en la ineficiencia, incapacidad, y creciente deterioro de los cuerpos policiales. A la larga, la injerencia termina asumiendo un carácter más orgánico y estructural.” Concluye que “el enfoque militarista aporta poco a la solución de problemas que tienen orígenes sociales y que son incentivados por la inexistencia de políticas públicas consistentes, especialmente preventivas e integrales.” La frontera que divide las funciones de defensa de las de control del orden público y la seguridad ciudadana es cada vez más difusa, lo cual se agrava por el peso de la

---

El pasado militar de la región dificulta la transformación de las fuerzas policiales en instituciones de carácter civil y democráticas, con orientación al servicio público.

**Lilian Bobea**

---

Para proporcionar mayor seguridad en la región hay que redefinir los roles de las policías y los militares en función de la lógica de la seguridad humana para poder así fortalecer la democracia.  
**Cristina Eguizábal**

tradicción autoritaria, verticalista y centralizadora. El pasado militar dificulta la transformación de las fuerzas policiales en instituciones de carácter civil y democráticas, con orientación al servicio público.

Cristina Eguizábal de la Fundación Ford expuso sobre “Los Desafíos para la Seguridad en Centroamérica.” La región pasó de una situación de conflicto armado en los ‘80 a una situación de paz y ello generó mucha violencia que actualmente tiene fundamentos sociales y no políticos. En el marco del debate internacional entre dos lógicas de la seguridad, en Centroamérica se pasó de una definición de seguridad tradicional a una definición de seguridad humana. La doctrina de seguridad nacional, del régimen, imperó durante los años en los cuales los regímenes de dominación militar evolucionaron hacia dictaduras militares. La “seguridad humana” comenzó a gestarse como respuesta al conflicto armado, ante la exigencia de respeto de los derechos humanos. Esta noción se basa en el desarrollo centrado en la persona humana y no en la sociedad, es una redefinición del concepto de seguridad como concepto social distinto al régimen. Si bien no es aún una idea dominante, fue la base de proyectos de movilización y emergencia que surgieron con la cooperación internacional. Dado que es todavía un concepto en elaboración, genera problemas analíticos importantes. Por ejemplo, países pequeños centroamericanos con economías abiertas negocian tratados de libre comercio con EE.UU., lo cual es contradictorio con la protección del medio ambiente o los derechos laborales, incluidos en el concepto de seguridad humana. La expositora argumenta que para proporcionar mayor seguridad en la región hay que redefinir los roles de las policías y los militares en función de la lógica de la seguridad humana para poder así fortalecer la democracia.

La presentación de Luis Bitencourt del WWICS, se tituló “Defensa en Brasil. Cambios y Continuidades.” La importancia en el hemisferio de las nuevas amenazas del nuevo orden internacional posterior a la globalización (el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo) es relativa y está vinculada a la relación con EE.UU. La concepción brasileña de defensa entre 1964 y 1990 estuvo determinada por la rivalidad con Argentina, por el combate contra la subversión y por la intensa participación militar en el poder político. El cambio estratégico a partir de 1990 no tiene que ver con el fin de los procesos militares que ocurrieron en Brasil con anterioridad. La tendencia de asunción de funciones militares por la policía es impensable en Brasil por el contexto ideológico existente. Las nuevas amenazas (narcotráfico y terrorismo) son un

problema serio que no se combate con las FF.AA. porque éstas están concentradas en la protección de la zona amazónica. Bitencourt concluye que los cambios en la estructura de gobierno y de las FF.AA. en Brasil esconden continuidades. En este sentido, muchos fueron artificiales y llevaron a inconsistencias e ineficiencias debido a que fueron pensados para modificar el ámbito militar, sin reforzar la democracia.

**Los cambios en la estructura de gobierno y de las FF.AA. en Brasil esconden continuidades. En este sentido, muchos cambios fueron artificiales y llevaron a inconsistencias y a ineficiencias debido a que fueron pensados para modificar el ámbito militar, pero no para reforzar la democracia.**

Luis Bitencourt

Carlos Basombrío, Vice Ministro del Interior de Perú y comentarista del panel, reflexionó que “en perspectiva comparada la cuestión militar en América Latina dista de haber sido resuelta porque existe el rol de los militares de ser garantes últimos de nuestros sistemas.” Distinguió tres tipos de amenazas. Aquéllas que requieren capacidad de respuesta militar efectiva, relacionadas básicamente con los conflictos internacionales, son claramente función de los militares. Otras pueden generar un rol tanto para las FF.AA. como para la policía, por ejemplo el narcotráfico, el terrorismo, el orden público. Las fuerzas policiales pueden requerir la asistencia de las FF.AA. en estos casos siempre que “a ellos se le hayan asignado recursos que deberían haberse asignado a la policía,” con lo cual es una distinción práctica y no conceptual. Finalmente, las FF.AA. no deben lidiar con algunas amenazas ante las cuales deben responder otros actores sociales; por ejemplo, en las cuestiones de medio ambiente. Por último, sostuvo que desde un punto de vista práctico, la asignación presupuestaria responde muchas veces a las políticas de presión interna y no a las razones expuestas en el panel.

Ante las intervenciones del público, los panelistas hicieron las siguientes precisiones. Conforme a Bobea, en el Caribe y Centroamérica no existe una idea de comunidad de defensa que surja de la interacción regional. El Caribe es una región heterogénea. El tamaño de las economías y la falta de legitimidad de los gobiernos por las políticas represivas de las fuerzas de seguridad y la falta de cohesión social interna dificultan iniciativas regionales en este campo. Eguizábal sostuvo que

la defensa común de Centroamérica es difícil porque la idea de defensa regional está teñida por la existencia del Consejo de Defensa Centroamericano en los años '60 que les sirvió a los militares para mantenerse en el poder en los distintos países. Explicó que últimamente el concepto de seguridad humana fue recuperado por los militares y ese es un peligro político porque el concepto es tan amplio que permite que los militares invoquen ciertos mandatos que les son ajenos. Hace falta un trabajo analítico para recuperar este concepto como idea movilizadora de la sociedad civil. Según Bitencourt, la visión de defensa clásica de Brasil mantuvo la mayor independencia posible de la visión norteamericana

---

Parece haber un consenso en la inclusión del concepto de seguridad humana como parámetro para determinar el rol de las FF.AA. Sin embargo, resta determinar la extensión del concepto para que no se permita su utilización de manera indiscriminada, y cómo llevarlo a la práctica.  
**Lilian Bobea**

**En perspectiva comparada la cuestión militar en América Latina dista de haber sido resuelta porque existe el rol de los militares de ser garantes últimos de los sistemas de nuestros países. Carlos Basombrío**

y considera que el terrorismo no es suficiente para cambiar la concepción hemisférica de defensa. Brasil insiste en que las decisiones se tomen en el ámbito internacional. Bitencourt reflexiona que la intervención de los políticos, la prensa, la sociedad y las universidades en temas de defensa debería ser incentivada.

La participación de los militares en tareas de seguridad ciudadana es mal vista por Bobea, y la expositora reclamó la necesidad de implementar políticas públicas preventivas e integrales para fomentar instituciones de carácter civil y democráticas. Estas afirmaciones son un puntapié para desarrollar investigaciones en dirección a determinar cuáles serían estas políticas, cómo sería más conveniente implementarlas, y qué condiciones particulares de cada sociedad deben ser tenidas en cuenta para crearlas. Parece haber un consenso en la inclusión del concepto de seguridad humana como parámetro para determinar el rol de las FF.AA. Sin embargo, resta determinar la extensión del concepto para que no sea utilizado de manera indiscriminada, y cómo llevarlo a la práctica. Por último, la experiencia brasileña demuestra que el cambio de estructura de una fuerza militar no debe ser artificial sino consistente. En este sentido, corresponde continuar evaluando cuál es la mejor manera que estos cambios refuercen la democracia y no estén destinados meramente a modificar la estructura militar.

### **PANEL III : ROLES MILITARES, NUEVAS AMENAZAS Y SEGURIDAD PÚBLICA. UNA MIRADA ARGENTINA**

El panel discutió temas tales como la reconstrucción institucional a través de las vías militar y democrática, la valoración actual de la democracia, la tendencia hacia el multilateralismo, la importancia de las relaciones cívico- militares, el debilitamiento de la soberanía, y cuáles funciones son atribuibles a las FF.AA.

Conforme a la ponencia de Enrique Peruzzotti de la Universidad Torcuato Di Tella, llamada “Del pretorianismo a la institucionalización democrática,” la historia argentina de sucesión de gobiernos militares y civiles demuestra que “fuertes crisis de legitimidad de las instituciones, aunque no sean tan graves, generan amenazas de autoritarismo que pueden tender a erosionar el orden constitucional.” El marco teórico utilizado explica que en las sociedades modernas existen diversas vías de desarrollo institucional; si el desarrollo económico no era acompañado por las instituciones, llevaba a un estado de ingobernabilidad y a un escenario pretoriano. En este sentido, en una sociedad pretoriana sin instituciones políticas efectivas, los actores políticos no tenían medios para canalizar sus demandas. Existen dos vías de reconstrucción institucional: la militar y aquella que permite que se organicen partidos políticos, independientemente de qué forma de gobierno adopten. La confianza en la reconstrucción institucional por la vía militar estaba basada en el énfasis en la disciplina, en la jerarquía, en el profesionalismo, que los llevaría a ser inmunes a la politización de otros grupos sociales. Sin embargo, las FF.AA. con poder fueron víctimas de la misma politización existente en la sociedad pretoriana. Peruzzotti concluye que solamente la legalidad genera una estructura institucional firme porque “los caminos no constitucionales de institucionalización no solucionan los déficit institucionales.”

Rut Diamint del WWICS presentó su trabajo “Militarismo, policiamiento y democracia.” En él sostiene que “las falencias en la producción de políticas de seguridad (...) son contrarias a las gestiones realizadas para fortalecer el sistema democrático.” Ante la recobrada legitimidad de los valores democráticos se requiere un avance en las relaciones cívico-militares y una reforma al sector de seguridad, que debería incluir todas las agencias involucradas. Se requiere a su vez la definición de funciones policiales, la intervención de la sociedad civil y la ampliación de la defensa de los derechos humanos. Diamint aclara que un

---

La historia argentina de sucesión de gobiernos militares y civiles demuestra que “fuertes crisis de legitimidad de las instituciones, aunque no sean tan graves, generan amenazas de autoritarismo que pueden tender a erosionar el orden constitucional.”

**Enrique Peruzzotti**

modelo de intervención integral no implica que se confundan las distintas agencias y sus funciones ya que ello es contrario a la democracia y los derechos humanos. En este sentido, la existencia de mayor inseguridad “es principalmente un problema de desvirtuación de las funciones institucionales de cada organismo de seguridad y del falseamiento y corrupción de sus miembros.” Por ello, Diamint propone la inclusión del concepto de seguridad humana, que cambia la cultura política de la población y las instituciones protectoras de derechos.

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el fortalecimiento militar está relacionado con la anticipación tecnológica. En este esquema de acción, a Argentina le conviene participar coherentemente en organizaciones internacionales para ganar legitimidad internacional e interna. Las misiones internacionales de paz, por ejemplo, tienen un efecto democratizador, profundizan la conducción civil de la defensa, cambian los criterios de autoridad al cambiar las líneas de mando y establecen un marco legal para las acciones militares y gubernamentales. Además, desmantelan las percepciones de amenazas vecinales y facilitan acuerdos internacionales. El multilateralismo, según Diamint, tiene “un impacto positivo en el mejoramiento de las relaciones entre civiles y militares.”

**La confianza en la reconstrucción institucional por la vía militar estaba basada en las características institucionales de la organización; esto es, en el énfasis en la disciplina, en la jerarquía, en el profesionalismo, que los llevaría a ser inmunes a la politización de otros grupos sociales. Sin embargo, solamente la legalidad generaría una estructura institucional firme. Enrique Peruzzotti**

Las FF.AA. no deberían estar obligadas a enfrentar las “nuevas amenazas” porque pone en riesgo la consolidación de la democracia y el logro de una reforma profesional de las fuerzas, ya que se militariza el tema de seguridad y no se fortalece el mandato de las autoridades. La intervención de las fuerzas militares en cuestiones de desarrollo debería estar limitada a casos en los cuales las FF.AA. responden a los mandatos del poder civil siempre que no se dejen de lado los temas de seguridad. Concluye que es necesario fortalecer los mecanismos de provisión de seguridad basados en la legitimidad política y social. “La seguridad estatal

y ciudadana dependen directamente del respeto al orden constitucional, a las leyes y a prácticas consensuadas”, lo cual es aún un desafío.

Gral. (R) Aníbal Laíño de la Escuela de Defensa Nacional, hizo una presentación sobre “Argentina y la Seguridad Internacional.” Se refirió a tres elementos centrales: el Estado, la erosión de la política y la economía de la violencia. Con respecto al Estado, alegó que la población considera que hay un debilitamiento de la soberanía. Tras un recorrido histórico, sostuvo que actualmente los organismos internacionales hacen un mayor hincapié en conceptos como los derechos humanos, la solución pacífica de controversias, la eliminación de armas biológicas, el rechazo a Kyoto, la Corte Penal Internacional, entre otros. Ello lleva a la construcción internacional de la legalidad y la legitimidad. Por otra parte, el expositor se refirió a la abolición de la política de la sociedad futura dado que la esencia de la política sufrió un proceso de indistinción, al igual que la economía, la moral y la religión. Por último, el expositor argumentó que “el sentido de la economía de la violencia no se materializó en el comportamiento de los actores internacionales después de los atentados terroristas del 11 de septiembre.” Desde la caída del muro de Berlín existieron tres situaciones distintas; entre 1990 y 1993 hubo misiones de paz, una guerra asimétrica entre Israel y Palestina, y el terrorismo (una nueva forma de guerra). Es importante prever los tipos de guerra que podemos identificar en el futuro, y recalca que existe una crisis de fundamentos ya que no hay un enemigo designado. Según el expositor, no debe utilizarse la defensa para solucionar problemas sociales, sino que es un instrumento para garantizar la soberanía, participar en misiones de paz y contribuir como elemento de la política exterior. El involucramiento en cuestiones internas puede estar permitido, como en el caso de desastres nacionales, siempre que esté justificado y no desvirtúe la función principal de la defensa.

Juan Gabriel Tokatlián de la Universidad de San Andrés, expuso tres paradojas al comentar sobre las exposiciones. La “Paradoja del 11 de septiembre” es que tras los ataques terroristas del año anterior se dejó de hablar del terrorismo, cooperación o pautas internacionales, y se habla del imperialismo norteamericano y de su capacidad militar. La “Paradoja de la relación descarnada” sostiene que la irrelevancia de Argentina es creciente y la falta de confianza actual la coloca en una posición de debilidad. La “Paradoja del unilateralismo periférico” se refiere a la falta de cooperación de los países latinoamericanos en el TIAR. Planteó tres interrogantes: ¿No es el momento de ver a EE.UU. como

---

En Argentina, no existen políticas públicas para programar la defensa y éstas son necesarias para asegurar que cada institución cumpla con las finalidades para las cuales fue creada y así, asegurar el respeto de los derechos humanos. Dada la fragilidad de los sistemas democráticos latinoamericanos, el respeto por la normatividad legal es aún un desafío. **Rut Diamint**

un problema de seguridad para nuestros países? ¿Es momento de afianzar las relaciones cívico-militares para disminuir el nivel de debilidad de la Argentina? ¿Puede pensarse en un mecanismo de intervención política y asumir una posición más ofensiva? En el debate posterior, la mayo-

**No debe utilizarse la defensa para solucionar problemas sociales, sino que es un instrumento para garantizar la soberanía, para participar en misiones de paz, para contribuir como elemento de la política exterior. Gral. Aníbal Laíño**

Es clara la necesidad de fomentar políticas públicas para disminuir el descrédito en las instituciones y la desconfianza de la ciudadanía en las mismas; de esta forma se logra disminuir la fragilidad de los sistemas democráticos en la región. Conviene insistir en las políticas de seguridad cooperativa y en la construcción internacional de la legalidad y legitimidad.  
**Enrique Peruzzotti**

ría de los intervinientes sostuvo que siempre se vio a EE.UU. como una amenaza y un problema para América Latina, también se mencionó que es conveniente insistir en una política de seguridad cooperativa, sin confrontar a EE.UU.

Peruzzotti sostuvo que la discusión de la cuestión militar es parte de un problema mayor, sobre la construcción institucional. El terrorismo de Estado llevó a la valorización de las instituciones democráticas y la constitucionalidad en la actualidad, que se pone a prueba ante una crisis de representación como la actual en Argentina. Por ello, es importante aprender de la experiencia pasada y no favorecer atajos como gobiernos militares o variantes civiles populistas porque no le ponen fin al déficit institucional. Conforme a Diamint, salvo en el período de enamoramiento menemista, EE.UU. siempre fue visto como un problema; se manejó en función de sus intereses y Argentina tiene poco margen de maniobra. Según Laíño, los países poderosos necesitan determinado margen de maniobra y ante la demanda internacional de necesidad de límites, Argentina puede influir sin intervención militar. Dado que Argentina tiene la menor relevancia estratégica para EE.UU., los argentinos deberían revalorizar aquellos aspectos que los norteamericanos consideran valiosos. El expositor resaltó los avances de Argentina en materia de paz y cooperación, y sostuvo que la multilateralidad debe primar por sobre la actuación unilateral.

Los expositores estuvieron de acuerdo en favorecer la reconstrucción institucional a través de la vía democrática ya que es la única forma de reconstruir la legalidad. Esto implicaría reformas al sistema de seguridad destinadas a crear mayor transparencia y una democracia más fuerte. Es clara la necesidad de fomentar políticas públicas para disminuir el descrédito en las instituciones y la desconfianza de la ciudada-

nía en las mismas; de esta forma se logra disminuir la fragilidad de los sistemas democráticos en la región. En un sentido amplio, es necesario estudiar cuáles políticas públicas podrían cumplir con estos objetivos. En un sentido más pragmático, podría estudiarse qué políticas públicas concretas permiten enfrentar la crisis de representatividad actual en Argentina, sin favorecer medidas a corto plazo que no resuelven el problema estructural planteado en este panel. Los panelistas acordaron que conviene insistir en las políticas de seguridad cooperativa y en la construcción internacional de la legalidad y legitimidad. En este sentido, una agenda de debate futura debería evaluar la participación en qué marcos internacionales es más efectiva para mejorar la imagen y legitimidad de las FF.AA. en el ámbito interno; así como cuál es la manera de priorizar entre las distintas alternativas dados los presupuestos limitados de la mayoría de los países.

# La Concepción Brasileña de Defensa y las "Nuevas Amenazas": Cambios y Continuidades

Luis Bitencourt

## INTRODUCCIÓN

Para comenzar, me referiré a una teoría presente en muchos ensayos recientes sobre seguridad internacional. Según ésta, actualmente aquello relacionado con seguridad está influenciado decisivamente por el "nuevo orden internacional" que se estableció al final de la Guerra Fría. El dismantelamiento del orden bipolar asociado a la globalización y a la intensificación de varios procesos de integración transnacional y de fragmentación nacional, provocó un cambio en los conceptos de seguridad y de defensa, en el ámbito nacional e internacional. En este "nuevo orden internacional" las nuevas amenazas (narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, pobreza extrema, desigualdades en la distribución de la riqueza, daños al medio ambiente, proliferación de armas de destrucción masivas), amplificadas por la globalización, reemplazaron al comunismo como amenaza para las FF.AA. occidentales. En respuesta a ello, los países occidentales intentaron redefinir sus políticas de

**El dismantelamiento del orden bipolar asociado a la globalización y a la intensificación de varios procesos de integración transnacional y de fragmentación nacional provocaron un cambio en los conceptos de seguridad y de defensa de los países, tanto a nivel internacional como a nivel nacional.**

defensa y las misiones de las FF.AA. La teoría que las FF.AA. deben asumir nuevos papeles relacionados con la defensa interna difiere del concepto clásico de defensa de la soberanía contra amenazas externas.

Esta teoría tiene algunos problemas de verificación, especialmente en Brasil: la Guerra Fría tuvo solamente efectos indirectos sobre

la organización de la defensa brasileña. Los cambios estuvieron más relacionados con la reducción de la rivalidad de Brasil con Argentina y el fin de la dictadura militar en Brasil que con el final de la Guerra Fría. La mayoría de las “nuevas amenazas” no son nuevas y si bien pueden ser llamadas amenazas porque desestabilizan el orden en vigor, no influyen profundamente la concepción de defensa de Brasil. Por lo tanto, los cambios ocurridos en la concepción de defensa de Brasil fueron impulsados por causas internas relacionadas con el fin de la dictadura militar y no por el final de la Guerra Fría o para enfrentar nuevas amenazas. Además, los cambios en el nivel táctico vienen ocurriendo principalmente en el Ejército como resultado de la resolución de la rivalidad con Argentina y de la definición de la selva amazónica como la región más importante desde el punto de vista de la manutención de la soberanía brasileña. Por ejemplo, el proyecto SIVAM (Sistema de Vigilancia de Amazonas), que resultó en una adquisición tecnológica importante para la región amazónica, fue motivado por la preocupación por el control del tráfico aéreo en la región.

---

¿Es la inseguridad generada por la globalización diferente de la inseguridad clásicamente asociada a la soberanía?

## **EL EFECTO DE LA GLOBALIZACIÓN Y DE LAS “NUEVAS AMENAZAS”**

¿Por qué la seguridad brasileña debería sufrir impactos a causa de la globalización? La globalización, como fenómeno económico que alteró profundamente las relaciones de transporte, las comunicaciones y los flujos financieros, afectó la noción de soberanía (esto es, la percepción de control de los gobiernos sobre lo que pasa dentro de las fronteras geográficas de sus estados). También influenció los compromisos internacionales y la noción de responsabilidad estatal sobre cuestiones que suceden a miles de kilómetros de sus fronteras. Facilitó los contactos entre criminales y el crimen organizado. En consecuencia, esta concepción garantiza un sistema de seguridad sustentado en la noción de amenazas estatales que, sobre todo, piensa al Estado como actor soberano en un área territorial delimitada. Este argumento parte de una suposición incorrecta sobre la influencia de la globalización sobre la noción de soberanía. La globalización ganó espacios en los pensamientos estratégicos modernos pero hay poco consenso sobre su verdadero significado.

No obstante, hay que reconocer que en la naturaleza de este fenómeno es peculiar la velocidad de los medios de comunicación

---

Todo lo que pueda ser reconocido como amenaza y que no esté originado por un Estado, pasa a ser una “amenaza no tradicional”, y hay percepciones distintas en la región en cuanto a la importancia de estas amenazas.

y transporte, y que esto acarrea implicancias en prácticamente todos los sectores de la vida diaria. La aceleración en el comercio internacional y en la movilidad del capital se refleja en la volatilidad de los flujos financieros, lo que profundiza desequilibrios así como la división entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.<sup>(1)</sup> Para los gobiernos de América Latina, la globalización es un riesgo para la soberanía estatal. De hecho, las crisis financieras mexicana y brasileña (tras las crisis asiática y rusa)<sup>(2)</sup> mostraron los problemas del mercado financiero globalizado y la fragilidad estructural de sus economías. Contrariamente a lo que muchos especialistas afirman, la globalización tornó la soberanía en un factor más importante. La creciente sensación de pérdida de control sobre la economía y de mayor dependencia externa lleva a que gobiernos y sociedades se queden más vulnerables con relación a su propia soberanía.<sup>(3)</sup>

La división entre estados ricos en el norte y pobres en el sur no ha sido causada por la globalización. Los países menos desarrollados perciben que la globalización es responsable por el aumento de la brecha entre la riqueza acumulada en el norte y la pobreza en el sur. Además, el acceso a la información garantizado por la propia globalización genera simultáneamente expectativas y frustraciones que se alimentan mutuamente, generando inseguridad.

En este sentido, ¿es la inseguridad generada por la globalización diferente de la inseguridad clásicamente asociada a la soberanía? Sí, porque la globalización produce la pérdida del control por los gobiernos más débiles de lo acontecido dentro de las fronteras de sus respectivos Estados. Irónicamente, el sistema existente – basado en amenazas contra la soberanía de los países de la región – sólo requiere pequeños ajustes (que consideren la posibilidad de amenazas no necesariamente generadas por otros estados) para su adecuación. Sin embargo, la globalización también es vista como un tema económico, por lo cual sería complicado alterar sistemas de seguridad, que tienen poco que ver con ello.

En Brasil hubo dos impactos que pueden asociarse a la globalización. Primero, Brasil se mostró más dispuesto a participar en accio-

---

(1) UNDP, *The Human Development Report 1997: Poverty from a Human Development Perspective*, New York: UNDP, 1997.

(2) La crisis financiera brasileña ocurrió en enero de 1999, en la secuencia de las crisis que ocurrieron en Asia en 1997, en Rusia en agosto de 1998—que llevó Rusia a declarar moratoria—y, luego, en América Latina.

(3) Ver, por ejemplo, Susan Strange, *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge Studies in International Relations, 49. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1996.

nes multilaterales, como la participación en el esfuerzo de reconstrucción del Timor Oriental. Segundo, la mayor sensación de vulnerabilidad del país con relación a las presiones financieras y a la posibilidad de explotación por países más desarrollados dio más poder a los sectores brasileños más nacionalistas. Desde entonces la preocupación interna por la región Amazónica fue más obvia. En la esfera internacional, la respuesta brasileña a iniciativas relacionadas con la seguridad internacional subrayó su tendencia multilateralista. Finalmente, Brasil articuló la reacción hemisférica en respuesta al atentado terrorista contra los EE.UU.

### **LAS “NUEVAS AMENAZAS” O “AMENAZAS NO TRADICIONALES”**

El análisis de las amenazas “no tradicionales” también es impreciso y general porque se trata de un concepto negativo y mutante. Es negativo porque se define en oposición a “amenazas tradicionales”, que son aquellas dirigidas por un Estado geográficamente delimitado contra otro Estado; es un concepto asociado a la soberanía. Así, aquello reconocido como amenaza, no originado por un Estado, es una “amenaza no tradicional.” Por ejemplo, daños ambientales, pobreza, migración, terrorismo, crimen

**En el caso de Brasil, la “nueva amenaza” más seria viene siendo el crimen organizado asociado al narcotráfico que genera de inmediato implicaciones para la región amazónica, por cuanto ésta aparece asociada a los problemas de drogas tanto como corredor así como fuente de productos químicos.**

organizado, narcotráfico, y conflictos étnicos. La mayoría de éstas nuevas amenazas no son nuevas sino que la Guerra Fría las mantuvo latentes o no les permitió recibir más atención.

Es importante recalcar la influencia de los EE.UU. sobre el pensamiento estratégico de la región. Durante la Guerra Fría, lo percibido como amenaza por los EE.UU. fue percibido como amenaza por el resto del hemisferio cuando el grado de amenaza real para los diferentes países era diferente. Del mismo modo, cuando al final de la Guerra Fría el pensamiento estratégico norteamericano identificó “nuevas amenazas,” los países de la región inmediatamente incorporan el mismo discurso previo a la reflexión sobre el verdadero peso de tales amenazas.

---

Dado que la literatura y los comentarios de la prensa sobre temas estratégicos producidos en nuestro hemisferio están innegablemente influenciados por aquello que se publica en los EE.UU., acabamos por adoptar, sin mucha reflexión, temas que, en verdad, no corresponden a las realidades regionales.

Como resultado de estas imprecisiones, hay percepciones distintas en la región en cuanto a la importancia de estas amenazas. Por ejemplo, para México, Haití o EE.UU. la cuestión migratoria puede representar simultáneamente oportunidades o amenazas. La cuestión del narcotráfico tendrá para Colombia un grado de sensibilidad mucho mayor que para otros países. La cuestión del medio ambiente como amenaza motiva en Brasil reacciones que sobrepasan en gran parte la preocupación ambiental. En consecuencia, aunque las “nuevas amenazas” parecerían poder cambiar el sistema de seguridad hemisférico, provocan reacciones dispares con efectos contrarios.

En Brasil, la “nueva amenaza” más seria es el crimen organizado asociado al narcotráfico, que genera implicaciones para la región amazónica, por cuanto ésta aparece asociada a los problemas de drogas. La vecindad de Brasil con Colombia en la región amazónica es el factor más significativo en términos de seguridad, que provocó los cambios más significativos en la defensa brasileña. Por ejemplo, la Política de Defensa estableció que las Amazonas es el objetivo de defensa más importante para Brasil y, de acuerdo con esto, el Ejército cambió profundamente su estrategia.

Además, la cuestión del crimen asociado al narcotráfico tiene profundas implicancias para la seguridad pública. El crimen en grandes ciudades como S. Paulo, Río de Janeiro, Espirito Santo y Recife, por ejemplo, llegó a niveles absolutamente insostenibles. Los resultados de la violencia son superiores a aquellos de algunos países en guerra y los brasileños sienten que hay un estado paralelo comandado por el crimen. Ésta es la principal razón para que haya una gran concentración de poder en la Secretaría de Seguridad Institucional, similar a la concentración de poder que tenía el Ministro - Jefe del Servicio Nacional de Inteligencia - durante los gobiernos militares.

## **EL PANORAMA BRASILEÑO DE SEGURIDAD DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA**

Dado que las discusiones temas estratégicos producidos en nuestro hemisferio están innegablemente influenciados por lo publicado en EE.UU., acabamos por adoptar, sin mucha reflexión, temas que no corresponden a las realidades regionales. Esto ha sido particularmente cierto con relación al final de la Guerra Fría. Después de la caída del muro de Berlín sufrimos una verdadera inundación de ideas sobre el impacto

del final de Guerra Fría sobre el Occidente, como si los países al sur de Río Grande estuviesen ahora tratando de dismantelar sus armas y misiles nucleares. Por otro lado, la política de seguridad norteamericana para América Latina también partía de la misma presunción y, por ejemplo, sugería que las FFAA. de la región debían ser *downsized* porque la Guerra Fría había terminado.

Los efectos de la Guerra Fría fueron muy limitados en términos de seguridad regional. Mientras que rusos y americanos contaban misiles y armas nucleares, en Brasil los militares contaban subversivos y comunistas. La mayoría de las nuevas amenazas no constituyen verdaderas amenazas o no tienen el poder de afectar los mecanismos y conceptos de seguridad. Son variables desestabilizadoras del orden interno de estos países, pero su impacto real sobre la defensa nacional es limitado. Mas aún, los gobiernos militares que se fueron instalando en la región tomaron gusto por el poder político que extrapoló en mucho la Guerra Fría. Los militares se sintieron buenos gobernantes, les gustó gobernar y allí permanecerían aún cuando los comunistas no tuvieran ninguna capacidad de influencia o de promover acciones contra los gobiernos instalados. Consecuentemente, los brasileños, que empezaron por organizar un complejo sistema de seguridad e inteligencia doméstica para combatir la subversión, acabaron por derrotar la subversión, y paralelamente construyeron un complejo sistema de toma de decisiones con una ideología, un estilo de planeamiento y misiones muy claras. Por otra parte, ampliaron la participación militar en todas las esferas de la vida nacional, más allá de la seguridad. “Seguridad y Desarrollo” era el lema de Brasil durante los gobiernos militares, que se tornó prácticamente una ideología.

La transición hacia la democracia desde el punto de vista de las burocracias involucradas en el modelo de decisión directamente relacionado con la defensa y la seguridad ha sido desastrosa. Preocupados en desmontar el impresionante aparato anti-subversión de los militares y en neutralizar la influencia de los militares en la esfera política, los nuevos gobernantes desmontaron el estado autoritario, pero no lo reemplazaron con instituciones democráticas. Esto ocurrió en las estructuras militar y de inteligencia (limitada a la esfera doméstica), así como en el ámbito policial. Por ejemplo, tuvieron lugar la extinción de la SG/CSN (Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional), del “Consejo Estratégico Nacional” (el documento secreto que hacía la Política de Defensa para los militares), del programa Calha Norte (un programa planeado por los militares para integrar y desarrollar económicamente la región al

Norte del Río Amazonas), del programa Faixa de Fronteiras (diseñado para promover el desarrollo económico de los municipios de las líneas de fronteras), de la coordinación centralizada de la seguridad pública, y del SNI (Servicio Nacional de Inteligencia).

El primer gobierno civil (José Sarney) después de 21 años de gobiernos militares no tuvo el coraje de cambiar las burocracias autoritarias, por ejemplo el SNI y las DSI—Divisiones de Seguridad y Inteligencia existentes en cada Ministerio. El impacto más importante de la nueva Constitución de 1988 fue en el reemplazo de la expresión Seguridad Nacional por Defensa Nacional; en consecuencia, la SG/CSN pasó a llamarse SADEN (Secretaría de Asesoramiento de la Defensa Nacional). Al final de los '80 estaba claro que estas organizaciones que habían sido importantes bases del gobierno militar estaban muy identificadas con la dictadura y sobre ellas se concentraban las críticas de los grupos de presión y de la prensa. Recién en 1990, Collor de Mello implementó cambios en la burocracia estatal: extinguió la SADEN, el SIN y las

**La mayoría de las llamadas nuevas amenazas no se constituyen verdaderamente en amenazas o no tienen el poder de afectar los mecanismos y conceptos de seguridad, pueden ser y de hecho son (por ejemplo, la globalización) variables desestabilizadoras del orden interno de estos países, pero su impacto real sobre la defensa nacional es limitado.**

DSIs y creó la SAE (Secretaría de Asuntos Estratégicos) que respondió por algunas, pero no todas, las misiones de los organismos extintos. Collor tenía un plan simbólico para la extinción de estas organizaciones y para el alejamiento de los militares del Poder Ejecutivo; pero no tenía un plan para la instalación de una estructura de poder democrática.

Desde entonces, con excepciones como el lanzamiento de la Política de Defensa y la creación del Ministerio de la Defensa, asistimos a un lento y silencioso retorno de estas burocracias y actividades a la concepción anterior, similares a aquéllas del régimen autoritario. Por ejemplo, la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) reemplazaría el SNI, con la diferencia de que la nueva agencia está obligada a prestar cuentas de sus actividades al Congreso. Entretanto, la actividad de Inteligencia sigue indefinida en los diplomas oficiales, lo que le asegura amplia libertad. ABIN es una agencia civil pero hasta ahora ha estado bajo

el comando del General Alberto Cardoso. En resumen, hubo modificaciones en la organización de la inteligencia doméstica pero éstas ocurrieron mayormente en razón del desmantelamiento provocado por Collor de Mello y no por una elevada consciencia de adecuación de la organización a patrones de respeto a los derechos individuales garantizados por la democracia.

La Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (SADEN hasta su extinción por Collor de Mello) transfirió algunas de sus funciones a la SAE (Secretaría de Asuntos Estratégicos). Con la extinción de la SAE en 1998, estas actividades pasaron a ser responsabilidad del Gabinete de Seguridad Institucional del General Cardoso, quien es titular de la Oficina de Asuntos Militares, la cual existía durante los gobiernos militares. El Jefe del Gabinete Militar era también el Secretario de la SADEN. El General Cardoso es además Secretario Ejecutivo del Consejo de Defensa Nacional y Secretario Nacional de Control de las Drogas. En comparación con la época de los militares, durante la administración de Cardoso que puede decirse ha simbolizado la consolidación de la democracia brasileña, hubo una acumulación de poder debajo del Gabinete de Seguridad Institucional mucho mayor que la existente durante el período de la dictadura militar. Esto es llamativo dadas las críticas que estas organizaciones sufrieron debajo de los militares y durante la transición hacia la democracia. Hubo cambios que, desde el punto de vista de las democracias contemporáneas, resultaron en una concentración exagerada de poder.

Otros cambios notables relacionados con la seguridad ocurrieron en la arena diplomática. Brasil firmó el Tratado de no proliferación nuclear (NPT) que había criticado fuertemente, y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR). Estos importantes cambios ocurrieron en la ola de la aproximación con Argentina y no como efecto del fin de la Guerra Fría, de la globalización o de las nuevas amenazas. En alguna medida, estas variables acaban por tener alguna importancia, pero si la situación con Argentina estuviese en el mismo nivel de rivalidad de los '80, difícilmente Brasil habría adoptado tales cambios.

---

Durante veintiún años, los militares fueron capaces de generar un modelo burocrático de seguridad que se consolidó en prácticamente todos los sectores del estado. Ocurrieron cambios importantes en la esfera diplomática y en la esfera doméstica. Sin embargo, continuidades significativas persisten en los escalones más cercanos al Presidente de la República con una notable concentración de poder, ciertamente discutible para una democracia.

## CONCLUSIÓN: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

En comparación con otros países de América Latina, el caso de Brasil es muy peculiar y específico, tanto por la naturaleza del régimen militar como por la naturaleza de la transición y de la definición del nuevo régimen democrático. En primer lugar, en función del grado de involucramiento de los militares en el área política. Los militares no solamente tomaron el poder político desde 1964 hasta 1984; ellos conservaron una amplia doctrina (Seguridad y Desarrollo) que prácticamente justificaba su intervención. Además, durante la dictadura cada cuatro años un nuevo general asumía el poder, y durante veintiún años los militares fueron capaces de generar un modelo burocrático de seguridad que se consolidó en prácticamente todos los sectores del Estado. Una estructura burocrática como ésta, conceptualmente erigida sobre una lógica sofisticada, es muy difícil de cambiar, particularmente cuando el proceso de transición – como el brasileño – es lento y negociado.

Así, los efectos de la Guerra Fría, la globalización y las “nuevas amenazas” fueron neutralizados o profundizaron la noción tradicional de seguridad asociada a la soberanía. La resolución de los conflictos –más psicológicos que reales– con Argentina y la simultánea ascendencia de las preocupaciones con la vulnerabilidad de Amazonas, en un contexto de transición hacia la democracia, contribuyó para la consolidación de un nuevo modelo de seguridad nacional. Aunque los cambios a la burocracia estatal ocurrieron bajo el estímulo de la nueva constitución y principalmente por impulso de Collor de Mello, hubo después una lenta recuperación de espacios por parte del modelo burocrático instalado durante los gobiernos militares.

Al final ocurrieron cambios importantes en la esfera diplomática, como la adhesión de Brasil al NPT y al MTCR, y, en la esfera doméstica, el lanzamiento de la Política de Defensa y del Ministerio de la Defensa. Sin embargo, continuidades significativas persisten en los escalones más cercanos al Presidente de la República con una notable concentración de poder, discutible para una democracia, en el Gabinete de Seguridad Institucional. Tales cambios no ocurrieron como resultado del final de la Guerra Fría y, solamente tangencialmente como efecto de la globalización o de las nuevas amenazas. Asimismo, ninguna de estas situaciones autoriza a suponer que las FF.AA. de Brasil pasarían a responsabilizarse por problemas de seguridad pública, conforme ha sugerido la teoría propuesta.

# ¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la policificación militar. Tendencias e implicaciones

Lilian Bobea

**P**ese a la creciente presión social existente en República Dominicana por desmilitarizar la institución policial, hay una progresiva asunción de funciones policiales por parte de los cuerpos castrenses, a fin de garantizar la seguridad del Estado.

La policía dominicana ha sido conformada por militares activos y comandada desde su constitución por oficiales militares.<sup>(1)</sup> Históricamente militares han sido utilizados en tareas de contención de huelgas, represión política y desalojo de tierras. Fue imposible superar la subordinación de las fuerzas policiales a lo militar y establecer una relación más horizontal con las estructuras castrenses y menos vertical con la sociedad. Adicionalmente, el proceso de “institucionalización” de las FF.AA. dominicanas traza una trayectoria de diferenciación, mimetización y finalmente asimilación de la función policial, que amenaza en la actualidad la naturaleza misma de los cuerpos castrenses. Esta tendencia resulta exacerbada por los cambios generados en el ámbito de la seguridad nacional y hemisférica: la pérdida de relevancia de la función de defensa y su orientación al ámbito interno, la crisis de identidad por la que han atravesado muchos ejércitos en la región y la necesidad de reconvertirse para sobrevivir a estos cambios.

## CONTEXTO

Eventos finiseculares tales como la disolución de la Guerra Fría, las experiencias democratizadoras, y los procesos de ajuste macroeconómicos por los que atravesaron la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños

---

(1) 42 jefes de la policía, de un total de 64, han provenido de las FF.AA.

---

Progresivamente, los militares asumen nuevas funciones en el campo de la seguridad ciudadana, la acción cívica y el desarrollo estratégico, como componentes integrales a la doctrina militar, diluyéndose así la separación operativa entre seguridad ciudadana y defensa.

catapultaron el agotamiento de modelos de supremacía militar. Sin embargo, dejaron a la mayoría de estos Estados con FF.AA. y de seguridad desproporcionadas, en relación a los presupuestos, la capacidad política e institucional de ejercer control sobre ellas, y la tolerancia ciudadana ante la falta de control civil y los temores de que eventualmente se produjeran nuevos “asaltos castrenses al poder”.

El liderazgo político regional debió encontrar un nicho adecuado para que las fuerzas de seguridad ejerciesen sus funciones en los nuevos ámbitos de la seguridad, garantizando al mismo tiempo las condiciones que propiciasen relaciones cívico-militares equilibradas.

Una salida a este dilema ha sido la redefinición y mayor “elasticidad” del concepto de seguridad. Resulta cada vez más común la tendencia hacia articular la seguridad y el desarrollo, identificándose la pobreza y la desigualdad social como los potenciadores más determinantes de conflictos, ingobernabilidad y del sentido cotidiano de inseguridad. Los militares pasaron a redefinir sus roles, ya no sólo de guardianes, sino también de reconstructores de la nación, facilitadores, propiciadores y protectores de los intereses internos e individuales. Progresivamente asumen nuevas funciones en el campo de la seguridad ciudadana, la acción cívica y el desarrollo estratégico, como componentes integrales a la doctrina militar, diluyéndose así la separación operativa entre seguridad ciudadana y defensa.

Así, la reiterada práctica de los gobiernos de emplear militares en actividades que trascienden su tradicional campo de incidencia constituye una tendencia que se reafirma. Hal Klepak destaca las razones para la asimilación de esos roles duales: “los gobiernos entienden que los militares constituyen un recurso accesible, subordinado, disciplinado expandido y armado”.<sup>(2)</sup> Para los militares, la asunción de estas funciones tangenciales propone una salida a su crisis de reinserción social.

El campo donde los militares se sienten más en casa en este proceso de reconversión es el de la seguridad ciudadana y el control del orden público, porque se plantea como una extensión “natural” de sus funciones originarias de garantes de la soberanía y la integridad territorial. Además, el empleo de las FF.AA. como un recurso para frenar el auge de la criminalidad se sumó a la incapacidad estatal de aplicar políticas preventivas e integrales de control.

---

(2) Klepak, Hal, “Unreasonable Expectation Usually Bring Disappointment: the ‘New’ Missions of Latin America’s Armed Forces Twelve Years after the Cold War”, trabajo presentado en LASA, Washington, septiembre de 2001.

Pese a que los países caribeños poseen aún en promedio tasas de criminalidad relativamente bajas en comparación con el resto de América Latina; en el plano interno, la tendencia de los gobiernos del área se orientó al endurecimiento de las prácticas coercitivas y consecuentemente, al reforzamiento geométrico de sus estructuras policiales y militares en el combate al crimen.

Amparados en que la sofisticación de la delincuencia y la criminalidad en el uso de técnicas, métodos y recursos para ejercer sus acciones supera la capacidad de las policías para combatirla, el liderazgo

**El empleo de las FF.AA. como un recurso para frenar el auge de la criminalidad ha ido de la mano con la incapacidad de los gobiernos de aplicar políticas preventivas e integrales de control.**

regional gobernante civil y militar ha justificado el involucramiento de las FF.AA., asumiéndose implícitamente la criminalidad como una cuestión de guerra, sujeta a ser librada en el campo de batalla inter-urbano, fundamentalmente en los barrios económica y socialmente marginados. Diversas iniciativas han sido puestas en marcha a lo largo del Caribe, entre ellas: la creación de unidades conjuntas de patrullaje, en República Dominicana y Puerto Rico, y la creación una fuerza anticrimen militar-policial en Jamaica, la Crime Management Unit.

Se conformaron instancias y estructuras mixtas, así como unidades operativas que tienden a hibridizar las instituciones de control vía la creación de “aparatos”. Entre éstas últimas, son habituales las unidades de patrullaje mixtas y unidades antiterroristas. Básicamente los gobiernos han expandido las funciones de los cuerpos de seguridad para una incursión y desempeño en esos nuevos escenarios. Por ejemplo, la expansión de funciones del Island Special Constabulary Force (ISCF) de Jamaica para incluir responsabilidades relacionadas a la seguridad de los puertos, tráfico, agricultura y medioambiente. Esta medida es entendida como una forma de garantizar el control centralizado de las unidades operativas de refuerzo de la ley y que, de acuerdo con el Primer Ministro P.J. Patterson, busca “enfrentar la creciente incidencia del desorden público que enfrenta el país”.<sup>(3)</sup>

---

(3) The Gleaner, oct. 25/2000

Estas modalidades de interface entre militares y policías presentan la particularidad de que, al orientarse a la solución de situaciones críticas, captan la simpatía de sectores de la ciudadanía que entienden que los militares están cumpliendo con una función social de control. Sin embargo, existen denuncias crecientes provenientes de organizaciones civiles pro derechos humanos y de participación ciudadana como la *Jamaicans for Justice* (JFJ) y la Fundación Institucionalidad y Justicia, en la República Dominicana, que cuestionan su efectividad e implementación. En Jamaica, acciones arbitrarias conducidas por militares han derivado en numerosos e innecesarios ajusticiamientos de supuestos delincuentes y sospechosos y también han contribuido a exacerbar la confrontación entre supuestos delincuentes y fuerzas de control en áreas residenciales de los barrios marginales, con desenlaces extremos, como sucediera en una operación conjunta en Tivoli Gardens, Kingston, donde 27 personas fueron muertas en un enfrentamiento entre las fuerzas de se-

**Estas modalidades de interface entre militares y policías, al orientarse a la solución de situaciones críticas, captan las simpatías de sectores de la ciudadanía que entienden que los militares están cumpliendo con una función social de control. Sin embargo, existen denuncias crecientes provenientes de organizaciones civiles pro derechos humanos y de participación ciudadana.**

guridad e individuos armados. En julio de 1999, Patterson declaró que el país se encontraba “en guerra” contra los criminales y anunció la asignación de tropas de la armada jamaicana para el reforzamiento de la seguridad en 15 áreas de la ciudad de Kingston.<sup>(4)</sup>

En República Dominicana las demandas al gobierno por parte de sectores diversos de la ciudadanía para que se tomaran medidas efectivas frente al percibido auge de la criminalidad se tradujeron en la incorporación masiva de militares a las tareas de control del orden público y en la conformación de batallones mixtos de patrullaje entre la policía y las FF.AA., sin mediar protocolos claros de procedimiento entre ambas instituciones y sobre el servicio que debían brindar los ciudadanos.

---

(4) “Jamaica Alarmed by Crime Upsurge” Caribbean Insight, (London, 16/July/1999) p. 4

En cuanto a su impacto institucional, si bien algunas iniciativas tienen carácter provisional y tienden a desarticularse cuando el peligro previsto desaparece, otras resultan más permanentes porque modifican las estructuras institucionales de los cuerpos del orden para adaptarlos a las nuevas necesidades y tareas. Se crean instancias de mando, se incorporan nuevas normativas y se abren nuevos presupuestos.

En lugar de promoverse la racionalización de los recursos destinados a la defensa y su reorientación para entrenar, equipar y aumentar las capacidades de las fuerzas policiales, los gobiernos han tendido a transferir funciones de las últimas a las primeras. Así, la labor de apoyo a las instituciones policiales permanece como una función explícita de los cuerpos castrenses dominicano, jamaicano, guyanés, cubano, barbadense, y trinitario - por mencionar algunos de los países que poseen FF.AA. separadas de las policiales - sin que hasta el momento ello haya coadyuvado la superación de las crisis institucionales de los cuerpos policiales en cuestión, o haya contribuido a promover apoyos gubernamentales a iniciativas preventivas provenientes de la ciudadanía.

A nuestro juicio, este enfoque militarista aporta poco a la solución de problemas que tienen orígenes sociales y que son incentivados por la falta de políticas públicas consistentes.

## LA EXPERIENCIA DOMINICANA

La nueva Ley Orgánica de las FF.AA. establece como principio fundamental “la defensa de la independencia e integridad de la República, el mantenimiento del orden público y el sostenimiento de la Constitución y las Leyes”, y reafirma el fuero militar sobre los cuerpos policiales destacando que, “El Secretario de Estado de las FF.AA. tendrá resguardo sobre los cuerpos policiales y demás organismos armados regulares no adscritos a las FF.AA.”.

Mientras constitucionalmente policías y militares comparten el mismo mandato de control del orden público y de no deliberación y jerarquización, subyace una marcada diferencia en la naturaleza de cada cuerpo. La consigna militar de proteger el orden público resulta sumamente amplia (control de disturbios, delincuencia, criminalidad) y se orienta a garantizar la gobernabilidad a toda costa, aún por encima de los derechos ciudadanos. Ello contrasta con el perfil más civil de la orientación del servicio policial, cuyo objeto constitucional se orienta a

---

La consigna militar de proteger el orden público resulta sumamente amplia (control de disturbios, delincuencia, criminalidad) y se orienta a garantizar la gobernabilidad a toda costa, aún por encima de los derechos ciudadanos. Ello contrasta con el perfil más civil de la orientación del servicio policial.

---

La militarización de la Policía Nacional dominicana es un hecho que se observa en la estructura verticalista que rige y define a la institución y en su configuración, esencialmente castrense en términos simbólicos, doctrinales, organizativos, operacionales y de relacionamiento con la sociedad.

“proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el delito, preservar el orden público y social y el medio ambiente... con la colaboración y participación interactiva de la comunidad en la identificación y solución de problemas, a fin de contribuir a la consecución de la paz social y el desarrollo económico sostenible del país”.<sup>(5)</sup>

Desde siempre, los militares dominicanos realizan funciones policiales o de control del orden público en desalojos de tierra de tomas ilegales; control de protestas, como fuerzas de choque, incluyendo equipos especiales (SWATs); control absoluto del flujo migratorio fronterizo; control de cárceles;<sup>(6)</sup> interdicciones de viajes de emigrantes indocumentados; actividades contra narcóticas; patrullaje conjunto con la policía en barrios de las ciudades principales; redadas especiales para captación de armas ilegales; y vigilancia de escuelas y hospitales públicos.

Correlativamente, la militarización de la Policía Nacional es un hecho que se observa en su estructura verticalista y en su configuración, esencialmente castrense. Se refleja en entrenamiento en semi-claustro, “militar, vertical y deshumanizante”, según nos declarara un General de Brigada de la Policía, así como en su formación militar. Doctrinariamente se define como una institución obediente, no deliberativa, lo que se traduce en una verticalidad absoluta en el manejo de políticas y de información transparente hacia la ciudadanía. En términos estructurales, pese a depender formalmente del Secretario de Interior y Policía, en la práctica, la jefatura policial responde directamente al Ejecutivo, con un vínculo cruzado con el Secretario de Estado de las FF.AA., que obvia al Ministerio Público. Aún se transfieren contingentes activos de efectivos militares a los cuerpos policiales, comandados desde hace más de siete décadas en más de un 66% por oficiales provenientes de las FF.AA. En términos organizativos, la Policía Nacional responde a una estructura jerarquizada, con rangos militares, imposibles de erradicar, ni aún en los momentos más álgidos de la reforma. Posee un sistema de justicia particular que descansa en tribunales policiales, que permiten un amplio margen de impunidad e injusticia, por ser éstas jurisdicciones de excepción.

Un alto oficial policial declaró que “(...) a fin de cuentas es un hecho que todos somos militares.” El relacionamiento de la institución

---

(5) Ley Orgánica de la Policía Nacional, sometida al Congreso dominicano, aún en proceso de aprobación.

(6) 20 de un total de 32 cárceles se encuentran bajo el control del ejército dominicano.

con el resto de la ciudadanía se caracteriza por una falta de transparencia casi absoluta en el manejo de recursos y en la asunción de políticas.

Resulta evidente que la frontera que separa las funciones de defensa de las de control del orden público y seguridad ciudadana se hace cada vez más porosa. La razón esencial es la imposibilidad de superar

**El logro de la función de garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas radica en la superación de las dificultades que enfrentan actualmente los cuerpos policiales de la región, para convertirse en instituciones de carácter civil, democráticas y orientadas al servicio público.**

la tradición autoritaria, verticalista y centralizadora que se muestra reticente a desarticular o reducir los niveles de incidencia del poder castrense en la sociedad. Los militares obtienen recursos que deberían orientarse al fortalecimiento y creación de capacidades e instancias de las instituciones policiales, siendo éstas cada vez más ineficientes y deslegitimadas por las prácticas militarizantes que privilegian la brutalidad policial, el acercamiento a los ciudadanos como potenciales infractores y enemigos del Estado, y la constitución de asociaciones de malhechores al interior mismo de las instituciones.

Este malestar es compartido en toda la región caribeña, donde las elites políticas y las fuerzas de seguridad han priorizado una respuesta reactiva y contrainsurgente para enfrentar el crimen y el descontento popular, y donde las áreas residenciales urbanas han pasado a ser definidas como verdaderos “campos de batalla”.

Estas tendencias con proyecciones locales y regionales contribuyen a reasignarle un rol protagónico a los militares ya que estas “nuevas zonas de guerra” presentan, según el Superintendente de las fuerzas constabularias de Jamaica, James Forbes, “tasas de criminalidad solamente comparables con países involucrados en guerras civiles”. Ello ha dado lugar a incrementos de efectivos, armamentos y recursos militares, orientados a la lucha contra la criminalidad en los pequeños Estados de la región.

## CONCLUSIÓN

La función policial, como eje funcional y necesario para la gobernabilidad democrática, debe sustentarse y en gran medida recrear la finalidad esencial del Estado, que como lo instruye la constitución dominicana, es responsable de garantizar “la protección efectiva de los derechos de la persona y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos”.<sup>(7)</sup> El logro de esta función radica en la superación de las dificultades que enfrentan actualmente los cuerpos policiales de la región, para convertirse en instituciones de carácter civil, democráticas y orientadas al servicio público.

Que en las sociedades del Caribe aún predominen formas autoritarias y verticalistas de ejercicio del poder, y que los intentos por acercar la ley y el orden a la comunidad hayan tenido más bien un efecto contraproducente, impositivo y enfático del control y la sanción más que de la prevención y la búsqueda de consensos, no condenan la posibilidad de cambios dramáticos y favorables al control civil de la seguridad ciudadana. En relación con las políticas de seguridad interna, las sociedades del Caribe enfrentan el reto de incrementar la presión social y fomentar la participación ciudadana para el logro de una mayor transparencia institucional y la transformación de una instancia estatal que posee un poder de coerción legitimado por la misma sociedad, en una entidad de carácter civil, apegada al Estado de Derecho y funcional a las necesidades de los contribuyentes, confiable y parte integral de una comunidad de seguridad más amplia.

---

Las sociedades del Caribe enfrentan el reto de incrementar la presión social y fomentar la participación ciudadana para el logro de una mayor transparencia institucional.

---

(7) Párrafo capital del artículo 8 de la Constitución de la República.

# “Reflections on the Image of the Armed Forces in the USA”

John Cope

If you could capture in a picture the image of today’s military institution in the United States, you would see the army, air force, navy and marine corps feeling profound stress as they strain to execute a steep increase in missions at home and overseas. Looking closer, the picture also shows that the uniformed services are performing the myriad of complex and dangerous assignments proudly and quite well. American society, recognizing their sacrifice and professionalism, holds the armed forces in high regard. Like police officers and firemen in New York City and Washington, military personnel, both on active duty and in the reserve forces, emerged from the experience of September 11, 2001 with a higher level of civilian respect and greater appreciation for service than at any other time since the Second World War.

**Military personnel, both on active duty and in the reserve forces, emerged from the experience of September 11, 2001 with a higher level of civilian respect and greater appreciation for service than at any other time since the Second World War.**

A picture is never completely faithful to a subject. The image fails, for example, to capture the true depth and complexity of the subject, or fully portray the context of the image. The same picture taken at a different time of day will change. So, my personal reflections about the image of the armed forces in the USA are intended to put today’s snapshot in clearer perspective. After a quick look at several important characteristics of American armed forces, I will explore briefly three trends that will shape the future image of the U.S. military institution, trends that may be of interest to Argentine observers. These include:

- Military transformation;
- "Homeland" or internal security;
- The breach between the armed forces and civil society.

## A MILITARY FOR THE POST COLD WAR ERA

During the 1990s, successive U.S. administrations wrestled with the challenge of how to focus, structure, man, equip, train and sustain an army, air force, navy and marine corps to operate in a yet to be clearly defined global and national security environment and respond to apparently changing forms of warfare.

While demobilization of military forces after a major war is a tradition in the United States, the recent period of reduction and reorganization occurred as the international demand for peace and humanitarian operations increased. Consequently, as the strength and structure of the uniformed services steadily diminished, defense and military leaders demanded that the armed forces continue to maintain high levels of operational readiness and sustain unit-training programs.

**Three trends that will shape the future image of the U.S. military institution include military transformation; "homeland" or internal security; and the breach between the armed forces and civil society.**

This tradition, started during the Cold War era, has produced, in qualitative form, the best-prepared and equipped forces that the United States has ever had in peacetime.

A remarkable aspect of the period of reduction and reorganization is that, despite having to cut the size of the military by more than a third, the pace of military operations in peacetime, most involving foreign deployments, is higher than ever before. The number of times U.S. military units have deployed overseas since 1989, for example, has increased more than 300 percent over the norm during the Cold War. This phenomenon prompted one commentator to observe that the competence displayed by the armed forces in successfully responding to a wide variety of missions (operations to maintain peace, provide humanitarian assistance, or help counter drug trafficking) seems to have

encouraged national authorities to adopt the military option for achieving foreign policy objectives more often, although new and overlapping missions severely stretch the institution's limited operational resources.

## MILITARY TRANSFORMATION

Given the growing array of new missions, from peacekeeping to counter terrorism to national defense to support for drug interdiction, the primary responsibility of the U.S. Armed Forces is to dissuade (deter), and if it is necessary, to fight and win the nation's wars. President Bush, however, believes that the military must adapt to the reality of a changing international defense and security environment in order to perform its fundamental role. Speaking at the United States Naval Academy in May 2001, the President called for "a future force that is defined less by size and more by mobility and swiftness, one that is easier to deploy and sustain, one that relies more heavily on stealth, precision weapons, and information technology." He made a commitment "to fostering a military culture where intelligent risk-taking and forward thinking are rewarded ... and to ensuring that visionary leaders who take risks are recognized and promoted."

The four military services have embraced, at least in a rhetorical way, the need to transform to be able to fulfill the demands of warfare in the age of information. They have developed, for example, new capacities that emphasize stealth and precision and have explored novel approaches to combat, such as creative uses of the Special Forces. Nevertheless, there are significant barriers at the institutional level within each service with respect to the adoption of new technologies, changing existing doctrines, and reorganizing units. Uniformed leaders have been reticent to take measures that disrupt the culture of their military service, such as moving away from traditional platforms for fighting towards new weapon systems, doctrinal concepts, and tactical organizations. Recognizing this situation early in his tenure, Secretary of Defense Rumsfeld identified the challenge of successfully transforming the military establishment for the 21st Century as one of his most important imperatives.

The unconventional attacks in New York and Washington in September 2001 have complicated the challenge of transformation while at the same time minimizing military and congressional opposition to it.

---

Given the growing array of new missions, from peacekeeping to counter-terrorism to national defense to support for drug interdiction, the primary responsibility of the U.S. Armed Forces is to dissuade (deter), and if it is necessary, to fight and win the nation's wars.

---

There are significant barriers at the institutional level within each service with respect to the adoption of new technologies, changing existing doctrines, and reorganizing units. But, the realities of international terrorism, the experience of combat in Afghanistan, and other practical operational lessons have softened opposition to the demands of transforming the armed forces.

The attacks demonstrated that traditional U.S. insularity has given way to an era of vulnerability to terrorism. Present and future enemies will look to attack America in ways that also are novel and surprising. The United States must develop a new range of capabilities and ways of thinking to win the present war against the terrorism and prepare now for future conflict notably different from what we know today.

The realities of international terrorism, the experience of combat in Afghanistan, and other practical operational lessons have softened opposition to the demands of transforming the armed forces. Secretary Rumsfeld's recent success in overcoming strong industry, congressional, and military opposition to cancel development of a controversial, mobile Army artillery system, called Crusader, is an important step toward realizing the goal of armed forces that are light, mobile, and maximize high-technology capabilities. It is important to underscore that developing appropriate hardware or equipment is only part of the challenge. Transformation also involves the development of new doctrine. It is crucial to find optimum ways to combine new technologies to achieve the most effective employment. It also is necessary and often cheaper to find ways to marry new technologies with military capabilities that already exist rather than radically transform the armed forces as a whole.

### "HOMELAND" OR INTERNAL SECURITY<sup>1</sup>

Before the terrorist attacks last year, the U.S. Armed Forces concentrated on three missions – dissuasion, stability and war fighting – arising outside the United States. The "homeland" was a rear area, not the front line. Civil forces of law enforcement at the federal, state and municipal levels secured the rear area. The attacks in the World Trade Center and the Pentagon, and the bio-terrorists incidents that followed – mysteries still unsolved – prompted a review of internal security that affirmed that the federal government has the leading role in protecting the country against foreign aggression and acknowledged that defense of the American homeland is the mission of the Department of Defense. This does not

---

(1) This section draws on Steven Tomisek's, "Homeland Security: The New Role for Defense," Strategic Forum (No.189, February 2002), National Defense University [<http://www.ndu.edu/inss/strforum/h6.html>]

mean that internal security is the sole task for the military services. On the contrary, the emerging U.S. approach emphasizes the need for cooperation among many federal departments and agencies, state and local governments, the private sector, and individual citizens to accomplish a wide range of planning and operational tasks in an integrated manner. The U.S. defense establishment has to adapt as it considers how to employ many of its capabilities in ways previously seen as outside the scope of engagement.

There is a tradition of military assistance to other federal and state authorities in the United States. This happens when serious domestic emergencies occur that overwhelm civil capacity. The Defense Department now also must consider how to assist in managing the

**In its new thinking about military missions, roles and functions, the Department of Defense believes that it must prepare for, prevent, defend against, and respond to threats and aggression directed toward U.S. territory, sovereignty, domestic population and critical infrastructure.**

consequences of terrorist use or threat of chemical, biological, radiological or other type weapons of mass destruction and has broadened its notion of homeland security beyond limited support to civil agencies. In its new thinking about military missions, roles and functions, the Department believes that it must prepare for, prevent, defend against, and respond to threats and aggression directed toward U.S. territory, sovereignty, domestic population and critical infrastructure, as well as assist with crisis management, consequence management, and other forms of domestic civil support.

The U.S. government is at an early stage of its reorganization to respond to the new threats. The establishment of a federal department of homeland security will be an important step. A restructuring of the national intelligence community is expected. The Defense Department is creating a single headquarters to control all military responsibilities and actions associated with this expanding mission. A sample of the defense contributions currently under study includes: helping to detect the threat; improving security of borders, territorial waters and airspace; helping to protect critical infrastructure; and developing a trained capability to assist with the response to a domestic terrorist incident. It is important to note that this new priority has not removed

or reduced existing military missions. Many questions stemming from this fundamental change in thinking about how the United States secures itself remain to be answered.

## THE BREACH BETWEEN THE ARMED FORCES AND CIVIL SOCIETY

Any discussion of transforming armed forces and the challenge of rethinking the concept of homeland security touches on the relationship between the military and civilian sectors in the United States. In both instances, civilian leaders are being tested when they ask the military to accomplish things it may not want to do. Civilian control is safe and secure in the United States, but beneath the relatively calm exterior, there is tension, which at times can be a serious problem.

There is a breach between civilian and military cultures in the United States. This is to be expected. Differences between the two cultures are necessary and desirable. Even in a society based on civil liberty, personal autonomy and democratic governance, its military institution must subordinate the individual to the group and personal

**Civilian control is safe and secure in the United States, but beneath the relatively calm exterior, there is tension, which at times can be a serious problem.**

well-being to mission accomplishment. The question is not if the breach exists, but how wide it is. The size of the breach is dynamic. The United States has a tradition in which, in the times of extended peace, civilian indifference and neglect toward the armed forces grows leading to distrust between the two cultures. The tension festers on the military side. The civil part tends not to care, and the breach expands. There also are periods in which the existence of severe external (or internal) threats to the nation forces the cultures to cooperate. This circumstance fosters cultural harmony, and the size of the breach shrinks. With the end of the Cold War, U.S. domestic politics produced conditions that widened the breach between civilian and military cultures. In the late 1990s, close observers of this phenomenon were concerned that the growing difference in values and attitudes may have become so wide that the breach between cultures threatened the effectiveness of the armed forces as well as civil-military cooperation.

---

Today, as the U.S. defense establishment plays its role in an international war against terrorism, explores new responsibilities in a redefinition of homeland security, and seeks to transform itself to be able to meet the reality of the emerging global security environment, the nature and scope of the cultural breach between civil society and the armed forces is changing again.

Today, as the U.S. defense establishment plays its role in an international war against terrorism, explores new responsibilities in a redefinition of homeland security, and seeks to transform itself to be able to meet the reality of the emerging global security environment, the nature and scope of the cultural breach is changing again. Analysts believe that the gap between military and civilian sectors in the United States started to close after the attacks of September 11. I am encouraged by the recent tendencies that followed the attacks in the World Trade Center and the Pentagon and the American society's present high regard for its military institution. Of particular interest is a new general awareness growing out of concerns about national security that the true guardians of our democracy are both civilians and the armed forces and that both cultures must work closer together to succeed.

# “Militarismo, policiamiento y democracia. Cuatro niveles de análisis”

Rut Diamint

## INTRODUCCIÓN

El análisis de la seguridad y la defensa se realizará desde la óptica de la Reforma del Sector Seguridad (Security Sector Reform - SSR), escuela de pensamiento que surge en Gran Bretaña, motivada por los fracasos de los organismos multilaterales para establecer condiciones de estabilidad política en territorios que habían estado en guerra. La preocupación versaba sobre qué nuevo modelo de seguridad

**Desde el concepto de Security Sector Reform (SSR), la reforma del sector seguridad es parte de los programas de gobernabilidad. Esta reforma incluye todas las instituciones que tienen mandato para garantizar la seguridad del estado y de los individuos, bajo la conducción y el control civil de los Ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores.**

superaba las confrontaciones internas previas.<sup>(1)</sup> Las misiones de mantenimiento de la paz sólo podían reestablecer un orden mínimo.

Desde el concepto de SSR, la reforma del sector seguridad es parte de los programas de gobernabilidad. Ésta incluye todas las instituciones que tienen mandato para garantizar la seguridad del estado y de los individuos, bajo la conducción de autoridades civiles,<sup>(2)</sup> y tiene como

(1) Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st. Century. OECD Development Cooperation Guidelines Series, Paris, Francia, 1998.

(2) Jane Chanaa, Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects, The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 334, London, June 2002. Ver también Johanna Mendelson Forman, “Das Relações Civil-Militar a Reforma do Sector de Segurança: Novos Caminhos, Antigas Visões”, en Héctor Luis Saint Pierre y Suzeley Kalil Mathias, Entre Votos e Botas. As forças armadas no labirinto latino-americano do novo milenio, Franca, Brasil, Unesp, 2001.

foco reforzar el rol de la sociedad civil y garantizar la seguridad humana. Bien entendida, esta reforma del sector seguridad no conduce a una superposición de los asuntos de defensa con los de orden público.

Si bien este pensamiento fue elaborado para dar respuesta a conflictos en Kosovo o Timor Oriental, su aplicación también es útil en Camboya, El Salvador o Palestina. En Argentina, algunos creemos que es un acertado foco para pensar una reforma integral. Se percibe con preocupación que estos argumentos están presentando una falsa antinomia entre los defensores y censores de una participación más amplia de los militares en problemas de orden interno, supuestamente justificada en el modelo de la SSR y en las características de las nuevas amenazas que trascienden los límites del Estado nación.

Las facetas sociales de la militarización/desmilitarización no se resuelven solamente por medio de reestablecer la autoridad civil, hay otros factores esenciales para la reconstrucción democrática. La SSR debe incluir la promoción del respeto a los derechos humanos, del desarrollo social y económico sostenido por medio de instituciones dinámicas y representativas, fortaleciendo los procesos internos de negociación entre agencias y recortando, en consecuencia, el peso de los militares para la toma de decisión en cuestiones de seguridad.

¿Cómo pensar la inserción internacional de países como Argentina, ante una agenda que discute una nueva guerra, la tensión que parece desestimar los mecanismos globales de cooperación y el colapso de los mecanismos institucionales que deben asegurar, en todo estado, el orden público? Para hablar de seguridad hay que referirse a cuatro niveles absolutamente conectados, pero con particularidades: el nivel global o internacional, el regional hemisférico, el subregional y el nacional.

## NIVEL INTERNACIONAL

Hoy se perciben dos tendencias contradictorias pero complementarias. Por una parte, la tendencia multilateral que Mary Kaldor llama cosmopolita,<sup>(3)</sup> por medio de la cual los estados ceden poder soberano a los organismos internacionales y regionales, y cuyos valores básicos son la profundización de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el cuidado de bienes globales, los acuerdos de control de armas, los meca-

---

(3) Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, España, Kriterion Tusquets, 2001, pg. 93-98.

---

Las facetas sociales de la militarización/desmilitarización no se resuelven solamente por medio de reestablecer la autoridad civil, sino que incluye otra serie de factores que son esenciales para la reconstrucción democrática.

---

Hoy se perciben dos tendencias contradictorias, que son al mismo tiempo complementarias. Por una parte, hay una tendencia multilateral; por otra parte, la directriz de fortalecer las respuestas militares.

nismos cooperativos de defensa, y la revalorización de la paz. El aporte de los países a esta gobernabilidad global se evalúa positivamente y son considerados medios eficientes para disminuir la violencia y mejorar el control democrático sobre las FFAA. Los procesos de integración y el respeto de la democracia han creado expectativas acerca de elementos jurídicos internacionales que dan seguridad a un Estado. El control de las comunicaciones, el transporte, la flexibilidad productiva, la transparencia de la gestión gubernamental y la legitimidad política son tan decisivos como contar con un ejército bien entrenado. La Corte Penal Internacional, los acuerdos de Kioto, las Naciones Unidas, los acuerdos de desarme, y las misiones Petersberg se inscriben en esta tendencia.

Por otra parte, la directriz de fortalecer las respuestas militares, con un alto contenido de monopolio tecnológico y de manejo anticipado de la información y de las comunicaciones que profundiza la brecha entre países sigue teniendo peso, y es más evidente después de los atentados terroristas. Consecuentemente, se re-militariza la agenda internacional, se desafían los instrumentos multilaterales y debilitan los mecanismos de cooperación. Desde esta perspectiva, el poderío militar y los desarrollos tecnológicos garantizan más influencia y aseguran mejores capacidades de negociación internacional.

¿Qué margen de acción tienen los funcionarios argentinos para elegir alternativas que favorezcan los intereses nacionales? Dada la crisis interna, carente de consensos básicos sobre política exterior y la asombrosa falta de credibilidad, cualquier planteo que realicemos, por más racional que sea, cae en el vacío de nuestra ausencia de legitimidad.

A la Argentina le conviene participar coherentemente en los organismos multilaterales, para estabilizar su situación política y obtener de la legitimidad global una cuota mínima de legitimidad interna y cierta regularidad en las reglas de juego institucional. Las misiones de mantenimiento de la paz, por ejemplo, son un instrumento efectivo para contribuir a la seguridad internacional y repercuten en el orden interno: tienen un efecto democratizador ya que los militares conviven con oficiales y ciudadanos de diversos países, conociendo dilemas y creencias de otras culturas. La diversidad y la apertura contribuyen a una mayor tolerancia que es un elemento para el desarrollo de concepciones democráticas.<sup>(4)</sup> Además, profundizan la conducción civil de la defensa, ya que

---

(4) "Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz," Informe sobre desarrollo humano 2002, PNUD.

se realizan entre los gobiernos civiles y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La administración de la contribución a las misiones de paz es realizada por diplomáticos ante la ONU, quienes reciben los pedidos formulados por el Consejo de Seguridad y lo transmiten a sus respectivos gobiernos. Por ello, fortalece los procesos internos de negociación entre agencias, recortando el peso de los militares para la toma de decisión en cuestiones de seguridad. Establece un marco legal fijo para el accionar de las agencias de gobierno y las FEAA.

Estos argumentos son importantes, pues si bien vemos con preocupación los avances norteamericanos hacia una militarización de la agenda internacional,<sup>(5)</sup> también mantenemos la expectativas que David Held señalaba poco después de los atentados del 11 de septiembre: “Pero la historia de la globalización no hace referencia sólo a la expansión de los mercados, la desregulación neoliberal y la abdicación de la política; es también una historia de aspiraciones cada vez mayores a un derecho y a una justicia internacionales. Desde el sistema de Naciones Unidas hasta la Unión Europea; desde los cambios del derecho de gue-

**A Argentina le conviene participar coherentemente en los organismos multilaterales, para estabilizar su situación política y obtener de la legitimidad global una cuota mínima de legitimidad interna y cierta regularidad en las reglas de juego institucional.**

rra hasta la consolidación de los derechos humanos; desde la aparición de las normativas internacionales sobre medio ambiente hasta la fundación del Tribunal Penal Internacional; todo ello cuenta también otra narración: un relato que intenta enmarcar de nuevo la actividad humana y afianzarla en la ley, los derechos y las responsabilidades”.<sup>(6)</sup>

## NIVEL REGIONAL

Las tendencias internacionales no se reflejan necesariamente en el hemisferio. La tendencia hacia el multilateralismo contribuyó al mejoramiento

---

(5) Alain Joxé, *L'Empire du chaos. Les Républiques face a la domination américaine dans l'après-guerre froide*, Paris, Editions La Découverte, 2002.

(6) <http://www.OpenDemocracy.net>, Miércoles, 19 de septiembre de 2001.

de las relaciones entre civiles y militares, incorporando alternativas regionales para enfrentar problemas domésticos, a través de los compromisos recíprocos.<sup>(7)</sup> También hubo una reactivación de la OEA, con la creación de nuevos mecanismos cuyo objetivo es defender la democracia. Sin embargo, el gobierno norteamericano, pese a sus intenciones de fortalecer la democracia, deja en manos del Pentágono los debates sobre seguridad continental. En la investigación realizada por Adam Isacson y Joy Olson, se detallan los cuantiosos recursos económicos dedicados a la asistencia militar de EE.UU. hacia América Latina.<sup>(8)</sup> En 1997, cerca de 56,000 tropas norteamericanas rotaron alrededor de América Latina en ejercicios como Cabañas; UNITAS; FFAA. Humanitarias; Nuevos Horizontes. A su vez, 12.923 oficiales latinoamericanos asistieron a entrenamientos diversos en los EE.UU. Las directivas y discusiones que surgen de estas reuniones son desconocidas para los funcionarios civiles. El Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMET) recibe una alta proporción de estudiantes militares y muy pocos civiles. Maneja un presupuesto de unos 65 millones de dólares en el año fiscal 2002, para entrenar mayormente a militares. Algo similar ocurre con el Colegio Interamericano de Defensa (CID). La Escuela de las Américas, pese al cosmético cambio de nombre por el de *Western Hemispheric Institute for Security Cooperation* sigue entrenando sólo a militares. Además, se está analizando expandir a otros países de América Latina el programa del Pentágono

**En América Latina, los nuevos temas de la agenda de seguridad global, como narcotráfico, migraciones, terrorismo, crean una superposición entre las cuestiones de defensa y las cuestiones de seguridad interna y orden público.**

conocido como *Riverine Program*, cuyo objetivo es mejorar la capacitación de las FFAA. de Colombia y Perú para prohibir el contrabando de drogas a través de ríos. El 90% de la ayuda militar norteamericana en 1999 fue para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

(7) Ver Tulchin, Joseph S. y Espach, Ralph E., *Latin America in the New International System*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2001, Tulchin, Joseph S. "Reflections on Hemispheric Relations in the 21st Century", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, No. 1, Spring 1997 y Jorge Domínguez, *The Future of Inter-American Relations*. Working Paper, Washington, Inter-American Dialogue, 1999.

(8) Es más, el Ministerio de Defensa argentino manifestó desconocer la finalidad con la cual se enviaron 137 estudiantes al Expanded IMET en 1998, número muy cercano a los 163 que envía Colombia. Entrevista, noviembre de 1999. Para mayor información ver Adam Isacson and Joy Olson, *Just the Facts. A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, Latin American Working Group, Washington, 1999, pág. 133.

Sin embargo, el mecanismo esencial para dirimir los problemas de seguridad está cuestionado, y si no fuera por el 11/9 seguramente estaríamos discutiendo un nuevo acuerdo que reemplace el TIAR. Según José Luis Sierra, la propuesta deja aberturas peligrosas. Quienes pensábamos que el TIAR debía reemplazarse por un mecanismo más democrático,<sup>(9)</sup> aggiornato al período de reforzamiento de las repúblicas latinoamericanas en un contexto de post Guerra Fría, nos encontramos ahora con la probabilidad de que se acuerde un mecanismo más intrusivo, que lesiona los pocos derechos que la OEA logró acordar en 1991. En este contexto, tanto Argentina como Brasil han sugerido que la redefinición de la seguridad hemisférica debe fijarse a través de la CSH de la OEA, como único órgano político con legitimidad para llegar a un acuerdo que represente los intereses del continente.<sup>(10)</sup> Mientras, EE.UU. considera desarrollar agendas cooperativas de acción por medio de acuerdos de seguridad como OTAN, ANZUS, ASEAN, o acuerdos bilaterales con Rusia, India o China;<sup>(11)</sup> pero el TIAR o la OEA no figuran en las estrategias de seguridad norteamericanas.

En América Latina, los nuevos temas de la agenda de seguridad global, como narcotráfico, migraciones, terrorismo, crean una superposición entre las cuestiones de defensa y las cuestiones de seguridad interna y orden público. Aquello que aparece en la agenda global como un avance hacia una seguridad ciudadana, o en la agenda mexicana como superación de amenazas puramente militares e ideológicas, para muchos países de América Latina es un retroceso que justifica la intervención de militares en asuntos internos. Este proceso se entiende claramente al analizar la cuestión del narcotráfico, ya que en el combate a las drogas, las FF.AA. adquieren potestades para arbitrar sobre la propia ciudadanía, sin que simultáneamente se refuercen las instituciones jurídicas. La situación en Colombia pone en cuestión la aptitud para el ejercicio de poder estatal y la pérdida del monopolio por parte de la fuerza pública,<sup>(12)</sup> además de superponer la actividad militar con la policial y la de los grupos paramilitares, lo cual genera confusión acerca de la legitimidad de las instituciones de seguridad.

---

(9) Rut Diamint, "La OEA ¿debe desaparecer?" en Archivos de Presente, Buenos Aires, Año 6, No 22, febrero 2001.

(10) Véanse el discurso del Presidente Fernando Henrique Cardoso, "La Política de Defensa de Brasil", en <http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/DEFES.htm> y la posición Argentina. Revisión de la Defensa, 2001.

(11) The National Security Strategy of the United States of America, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, pg. 25-28.

(12) Lora Lumpe, Frida Berrigan, Kurt Biddle, John Gershman, and Ingrid Vaicius, "U.S. Foreign Military Training: Global Reach, Global Power, and Oversight Issues", Foreign Policy In Focus, Washington, Foreign Policy Institute, Mayo de 2002.

---

Pensar la defensa en un nuevo marco compuesto por la recuperación de la democracia y los procesos de integración regional requiere de un esfuerzo conjunto, amplio y sostenido de una comunidad diversa de actores. Exige una voluntad estatal para hacer de la política de las FF.AA. una política pública del estado, fijando directivas y ejerciendo el mando.

## NIVEL SUBREGIONAL

La creación de una comunidad subregional de seguridad requiere de un cambio importante en la forma de gestionar las políticas públicas. Desde el inicio de la cooperación entre Argentina y Brasil se invirtió en una estrategia que cambiara las imágenes que cada país tenía del otro. La competencia entre Brasil y Argentina era para obtener mayor influencia en el hemisferio, jugar el rol de líder regional y obtener una mejor posición ante las potencias mundiales. Por ello se habla de rivalidad más que de conflicto.<sup>(13)</sup>

La creación de una comunidad de seguridad tiene también obstáculos importantes. Los militares y muchos dirigentes políticos latinoamericanos que hoy gobiernan o son candidatos, formaron sus criterios estratégicos en los preceptos de la soberanía estatal y la defensa territorial de la Guerra Fría. En América Latina, el papel de garantes de la soberanía y el territorio era una facultad natural de los militares. Los líderes de estas nuevas democracias no desarrollaron un pensamiento sobre la defensa para un estado de derecho insertado en el contexto de la globalización de mercados.<sup>(14)</sup> Pensar la defensa en un nuevo marco compuesto por la recuperación de la democracia y los procesos de integración regional requiere de un esfuerzo conjunto, amplio y sostenido de una comunidad diversa de actores. Exige una voluntad estatal para hacer de la política de las FF.AA. una política pública del estado, fijando directivas y ejerciendo el mando.

Para la construcción de comunidades de seguridad se requiere que la máxima potencia no juegue contra la construcción de esa comunidad y que se desarrolle una comunidad interna. Los acuerdos alcanzados en los '90, como el Compromiso de Mendoza, la revisión de Tlatelolco, el acuerdo nuclear cuatripartito o los Memorando de Entendimiento tienen que continuarse con arreglos similares en la Triple Frontera, en el combate al narcotráfico y el terrorismo, en cuestiones ambientales y en el rol de las FF.AA. y de seguridad. Esto tiene por objetivo que el ámbito subregional refuerce los mandatos nacionales, y que la transparencia y la concordancia sean los códigos de comportamiento común.

---

(13) Joseph Tulchin, *La Argentina y los EE.UU.: Historia de una desconfianza*, Planeta, Buenos Aires, 1990.

(14) Rut Diamint, *Democracia y Seguridad en América Latina*, Buenos Aires, editorial GEL

---

En la respuesta a las nuevas amenazas y a la creciente inseguridad, se evidencia la falta de programación estatal. Por carencias en la conducción política, se llegó a una marcha atrás en la profundización de un estado de derecho.

## NIVEL NACIONAL

Los Estados desarrollados tienen una estructura medianamente sofisticada para organizar la estrategia nacional, una serie de agencias de gobierno que fijan las políticas de defensa y seguridad y que de forma cooperativa o competitiva establecen prioridades y una serie de actores, públicos y privados, que monitorean el uso de la fuerza y fiscalizan el cumplimiento de esas políticas. En Argentina, al igual que en el resto de los países de América Latina, el problema de la defensa y la seguridad incluye además el dilema de la cuestión cívico-militar.<sup>(15)</sup>

No se encontró una respuesta efectiva al rol de las FF.AA. desde el poder político. En la respuesta a las nuevas amenazas y a la creciente inseguridad, se evidencia esa falta de programación estatal. Durante los gobiernos autoritarios, los militares supervisaron a la propia ciudadanía, este control interno tuvo como consecuencia secundaria detener el crimen. Una vez producidas las transiciones a la democracia, se produjo un vacío institucional y legal que favoreció la extensión de las actividades delictivas.<sup>(16)</sup> La desmilitarización de la policía ha tenido por objeto desarrollar una fuerza civil que reflejara valores democráticos, pero aún se encuentra en un proceso de transición.<sup>(17)</sup>

Por carencias en la conducción política, se retrocedió en la profundización de un estado de derecho. Ya hace algún tiempo, el Ministro de Defensa Jaunarena venía impulsando la idea de que la Policía Federal, la Gendarmería, la Prefectura y la Policía Aeronáutica deberían redefinir su despliegue y mejorar su coordinación.<sup>(18)</sup> De ello pasó después a proponer la unificación de los Ministerios de Seguridad y Defensa,<sup>(19)</sup> que no sólo criminaliza la protesta social sino que además, invalida la Ley de Defensa 23.554 y la Ley de Seguridad Interior 24.059, consensuadas entre el oficialismo y la oposición y que es uno de los pilares de la ahora debilitada democracia. Las fuerzas de seguridad superan a las

---

(15) Joseph S. Tulchin, "Los nuevos espacios estratégicos en el hemisferio", e-boletín, No. 2, FLACSO-Chile, Noviembre 2002.

(16) Ver Andrew Morrison, Mayra Buvinic and Michael Shifter, "The Violent Americas? Causes, Consequences and Policy implications" Working Paper, sin fecha, versión revisada de "Violence in Latin America: A Framework for Action", publicado en 1999 por el Departamento de Sustainable Development del Banco Interamericano de Desarrollo.

(17) Casos similares se analizaron en Sudáfrica, Irlanda del Norte y Hong Kong. Ver P. A. J. Waddington, *Policing Citizens*, London, UCL Press, 1999, pg. 87-95.

(18) Clarín, 16-09-00.

(19) Página 12, 11-06-02.

FFAA. en más de 30.000 hombres y existe una oculta esperanza de obtener mayores recursos de EE.UU. para el combate a la droga. Ello justifica una reforma de la estructura de defensa unificando los aparatos de seguridad: "La distinción entre seguridad y defensa es una categoría superada. A esta altura dividir en compartimentos estancos es un anacronismo", dijo Jaunarena.<sup>(20)</sup>

Eludir la ley no es sólo un tema de la seguridad. La justicia es una de las instituciones de menor credibilidad en Argentina, conside-

---

Ante las falencias del orden público, los gobiernos democráticos recurren con facilidad a convocar a los militares para restaurar la seguridad pública. Hay una serie de métodos preventivos para mejorar la seguridad ciudadana, pero la herramienta más eficaz es el predominio de la ley.

**Seguridad es estabilidad política, predictibilidad y el respeto de criterios básicos del derecho internacional e individual. No es sólo un tema de paz, sino de consolidación democrática, de fortalecimiento de las instituciones y de la explicitación mutua de que las diferencias no serán resueltas en primera instancia por la vía militar.**

rada no como un medio para restablecer derechos sino por el contrario, como un mecanismo para instituir la impunidad.

Una oportunidad para mostrar el juego justo de la justicia es la respuesta estatal al dilema de la Triple Frontera, llevando a cabo medidas concretas para disminuir la tolerancia hacia criminales, contrabandistas y mafias, que no signifiquen el avasallamiento a la ley ni complicidad de las autoridades locales. Una segunda es la seriedad y transparencia en los resultados del juicio por el atentado a la AMIA, donde la justicia minó las modestas evidencias recolectadas en 7 años. Se requiere de la reforma del sector de la seguridad, vinculada al desarrollo económico, a la eficiencia de sector público y al mejoramiento de la calidad de vida de ciudadano.

---

(20) Clarín, 1-06.02

## OBSERVACIONES FINALES

Como señala Christopher Coker, la comunidad de seguridad llegó tarde a la globalización, amparada en la auto-creencia de que las democracias no van a la guerra entre sí y que el bienestar económico y el soft power habían reemplazado a la violencia y la coerción.<sup>(21)</sup> A pesar de los avances de la comunidad europea, ha sido más sencillo aceptar una moneda común antes que políticas exteriores y de seguridad comunes.

Seguridad es estabilidad política, predictibilidad y respeto de criterios básicos del derecho internacional e individual, que afecta la paz, la consolidación democrática, el fortalecimiento de las instituciones y la aclaración de que las diferencias no serán resueltas en primera instancia por la vía militar.<sup>(22)</sup> La seguridad de los ciudadanos induce a actuar tempranamente. La seguridad humana lo hace en función de asegurar el bienestar ciudadano; Carter y Perry promueven una defensa preventiva que se sostiene en la diplomacia, las políticas exteriores y el consenso internacional.<sup>(23)</sup> EE.UU., en cambio, se orienta hacia acciones preventivas que eluden las normas internacionales y la cooperación. Este escenario puede conducir a un debilitamiento de los derechos civiles y al progresivo abandono de la ley. Hay una notable incoherencia y públicas discrepancias desde el retorno a la democracia para fijar la política de defensa y seguridad. Ante las falencias del orden público, los gobiernos democráticos recurren con facilidad a convocar a los militares para restaurar la seguridad pública. Hay una serie de métodos preventivos para mejorar la seguridad ciudadana, pero la herramienta más eficaz es el predominio de la ley. Si se plantea una mayor inseguridad ciudadana, no se debe atribuir a la ausencia de instituciones, sino a desviaciones en el ejercicio de sus funciones correspondientes. En una crisis institucional, política, social, y/o cultural-valorativa, la clave no pasa por otro líder promisorio, sino por la ardua reconstrucción de las instituciones y el respeto a las normas que ellas consignan.

---

(21) Christopher Coker, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*, Londres, The International Institute for Strategic Studies, 2002, pg. 12.

(22) Richard K. Betts, "Systems for Peace or Causes of War ? Collective Security, Arms Control, and the New Europe", *International Security*, Summer, vol. 17, No 1, 1992.

(23) Ashton Carter y William Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1999, pg. 146-148.

# Argentina y la Seguridad Internacional

Aníbal Laíño

Conforme a una visión clásica del asunto, las viejas reglas estratégicas (concepto de Imperium) que datan de la época del imperio romano proponían que un líder debía elegir por sí mismo quiénes eran sus enemigos. Ni siquiera aquellos que podían ser considerados amigos tenían la facultad de definirlos. Esta práctica permanente nació de un proceso de cooptación paulatina, de un proceso de influencia y de la presencia gravitante del poder en algunas naciones.

De hecho, el comportamiento de los EE.UU., la nación que mayor influencia ejerce en el mundo actual, estaba ya presente en el pensamiento de George Washington, quien expresa en su carta de despedida al pueblo de los EE.UU. ideas que constituyen a no dudarlo una brillante expresión de su pensamiento político. Dice textualmente,

**La paz no será una situación o una aspiración que pueda ser adquirida y luego garantizada con certeza. Probablemente ella modelará la geografía política de los próximos años y nos verá fluctuar entre un retorno a la cruel lucha hobbesiana o la sujeción comprometida y común al derecho entre los Estados.**

“la nación que quiere o aborrece habitualmente a otra es de algún modo su esclava, es esclava de su odio o su afecto, y basta cualquiera de ellos para desviarla de sus obligaciones y de su interés. (...) Una nación dominada por el odio o el resentimiento obliga a la vez al gobierno a entrar en la guerra opuesta a los mejores cálculos de la política...” Washington hizo especial hincapié en la mayor importancia del amor por sobre el odio pero sostuvo que “la pasión excesiva de una nación a otra produce una variedad de males. El afecto a la nación favorita facilita la ilusión de intereses comunes e imaginarios, donde verdade-

ramente no existen, e infunde en una las enemistades de la otra y la hace entrar en sus guerras sin justicia ni motivo...”. “Impele, también, a conceder a la nación favorita privilegios que se niegan a otras, lo cual es capaz de perjudicar de dos modos a la nación que hace las concesiones, a saber, desprendiéndose sin necesidad de lo que debe conservar y excitando celos, mala voluntad y disposición de vengarse en aquellas a quienes rehusa este privilegio”.

Sería conveniente que los decisores contemporáneos reflexionen en orden a estas ideas para tenerlas en cuenta al momento de establecer políticas en esta materia. El crudo realismo de otras afirmaciones proporcionan la racionalidad necesaria para el análisis de un mundo complejo.

Estas reflexiones tienen sin duda, evidente relación conceptual con el análisis de los temas de defensa. Uno de ellos, de particular significación a partir de la caída del Muro de Berlín es el que se refiere a la desaparición del Enemigo Designado que afecta profundamente los fundamentos teóricos del fenómeno de la coacción como instrumento estratégico de la política. Tal es así que todas las FFAA. del mundo debaten cuál debiera ser el sistema de defensa mejor adaptado al desafío actual, para definir claramente el nivel de capacidad necesaria, pero en los últimos 10 años nadie ha encontrado una respuesta consistente a qué es lo que deben hacer.

En este contexto, hay elementos centrales para la reflexión. Por ejemplo, si nos ubicamos en un pronóstico de evolución del mundo, guiados por la estrategia de la ilusión, algunos autores afirman que vamos hacia una nueva edad media. En la opinión de Alain Joxe, en cambio, el mundo avanza hacia una colección de zonas de seguridad donde habrá que administrar el caos, y donde las grandes naciones no seguirán siendo garantes de la paz. Por otra parte la paz no será una situación o una aspiración que pueda ser adquirida y luego garantizada con certeza. Probablemente ella modelará la geografía política de los próximos años y nos verá fluctuar entre un retorno a la cruel lucha hobbesiana o la sujeción comprometida y común al derecho entre los Estados.

En este orden de ideas se desprenden tres aspectos a considerar. El primero tiene relación con el Estado, el segundo tiene que ver con la Erosión de la Política, y el último está relacionado con la Economía de la Violencia.

Estos tres aspectos hacen a la naturaleza de las relaciones internacionales y estimulan la reflexión en un mundo que lucha por

---

El Estado, la Erosión de la Política, y la Economía de la Violencia hacen a la naturaleza de las relaciones internacionales y estimulan la reflexión en un mundo que lucha por establecer nuevas reglas de la Política Mundial sin perder de vista los marcados avances que en el campo de la legalidad y la legitimidad se desarrolló en el siglo XX.

---

Tres conceptos centrales se instalan en el mundo como sustento moral y político de la relación entre estados y las personas: a) la solución pacífica o no violenta de los conflictos, b) el reconocimiento de los estados soberanos y c) el respeto de los derechos humanos.

establecer nuevas reglas de la Política Mundial sin perder de vista los marcados avances que en el campo de la legalidad y la legitimidad se desarrollaron en el siglo XX. En referencia con el Estado, llama la atención la opinión conforme la cual se procura un marcado debilitamiento en su rol que afecta la independencia y soberanía, y en cierto sentido ha empezado a ser un concepto de alguna manera irrelevante. Ello genera numerosas dudas por ejemplo, si las libertades políticas y el imperio de la ley pueden existir sin el Estado, en un sesgo social la reflexión puede ser abordada desde la siguiente cita de Joxe: “como el neoliberalismo global desmanteló el Estado Nación como expresión del instrumento político de suspensión de la lucha de clases, la ley nacional no tiene más el poder de codificar libremente los acuerdos sociales ni los juegos políticos locales.”<sup>(1)</sup>

¿Acaso el armisticio de las clases sociales en un sentido aristotélico es la respuesta? El debilitamiento de la relación entre Estado y Sociedad es el aspecto que más se ha visto influenciado en la actualidad compelido el Estado en su razón de ser procura evitar el efecto centrífugo de la sociedad.

Ese Estado nacido en los escombros de la Edad Media producto del impuesto y del monopolio de la coacción armada engendró simultáneamente el dialogo entre el gobernante y el gobernado donde el individuo adquiere el status político del que no poseía en el siglo precedente construcción central de la política del Estado íntimamente ligado al poder luego de siglos de vigencia se ve amenazado a la luz de ciertas ideas de la época.

En la actualidad el Estado como sujeto de derecho internacional es acompañado de la persona individual entendida también como sujeto de derecho. Si el Estado como sujeto del Derecho padece el cisma estratégico actual cabe preguntarse entonces cuáles serán las nuevas categorías del derecho internacional.

La intervención coactiva en la esfera de los intereses de otros Estados evolucionó a través del tiempo acorde con una creciente vocación de regulación, restricción y normalización ética y jurídica. En este sentido cabe destacar:

- Previo a la Primera Guerra Mundial los internacionalistas rechazan el concepto de Guerra Justa, ella no es un acto ilícito sino que constituye el privilegio de una aristocracia de naciones y el enemigo no es humillado.

---

(1) Debate Estratégico

- Es a partir de la "Declaración de París" donde la comunidad internacional codifica decisivamente usos y leyes de la Guerra y el Derecho Humanitario.
- El pensamiento Wilsoniano alimenta la prohibición del recurso a la Guerra, explicitado en el Pacto de las Naciones y en el Tratado de Briand Kellog. En este sentido cabe destacar el pensamiento señero de nuestro Juan Bautista Alberdi.

Es finalmente la Corte de San Francisco el origen de la creación de la ONU quien regula, codifica y somete a un contexto jurídico explícito el rechazo al uso de la violencia en las Relaciones Internacionales.

Tres conceptos centrales se instalan en el mundo, sustento moral y político de la relación entre estados y las personas: a) la solución pacífica o no violenta de los conflictos, b) el reconocimiento de los estados soberanos y c) el respeto de los derechos humanos. En estos tiempos, también aparece la teoría de la contención, el discurso de Truman y el sistema internacional parece más distendido.

Producida la caída del Muro de Berlín, surge el debilitamiento de una serie de acuerdos aceptados en el mundo con mucha dificultad y proveedores de legalidad, legitimidad internacional y estabilidad estratégica. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Armas Biológicas, la Organización de Prohibición de Armas Químicas, la dificultosa firma del Protocolo Kioto, los tropiezos de la Corte Penal Internacional, la intervención de la OTAN en Kosovo.

Estos y otros temas más nos muestran que luego de una trabajosa y prolongada construcción internacional de la legalidad y legitimidad, repentinamente se instala la crispación de una estrategia nueva para enfrentar el grave y aterrador ataque e instala un discurso mitológico comprometiéndose, aparentemente, ciertos de esos valores. *The National Security Strategy of the United States of America*<sup>(2)</sup> refiere a los intereses vitales en el siguiente sentido: "(...) haremos lo que sea necesario para defender esos intereses, incluso usaremos nuestro poder militar en forma unilateral y decisiva si fuera necesario." En efecto, parece acentuar una voluntad y un retorno hacia formas más esquemáticas de las relaciones internacionales superadas con anterioridad, a costa de un gran esfuerzo de regulación jurídica.

En cuanto al segundo tema, el de la erosión de la política, hemos visto a lo largo de mucho tiempo una abolición de la política en

---

(2) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

la sociedad futura. La esencia de la política dejó de ser reconocida como tal. La política sufrió un proceso de indistinción a punto tal de ser equiparada a otras categorías o esencias similares pero no superiores en trascendencia. Algunos ejemplos serían el caso de la economía, la ciencia y la tecnología.

La política era para nosotros leída en el sentido que era la madre de las ciencias y de las artes que tendía a la utilidad y el bienestar general. Si la política es la facultad intelectual que preside todo el resto de las decisiones que adopta un Estado, y es el punto más alto en su conducción, lamentablemente uno de los elementos que ha sido sacrificado en estas circunstancias es la política como mediadora de la gestión de los conflictos. Sheldon Wolin<sup>(3)</sup> afirma que el proceso de indistinción de la Política viene elaborándose desde hace un siglo y medio. Las principales

**Luego de una trabajosa y prolongada construcción internacional de la legalidad y legitimidad, repentinamente se instala la crispación de una estrategia nueva para enfrentar el grave y aterrador ataque e instala un discurso mitológico comprometiéndose aparentemente, ciertos de esos valores.**

tendencias del pensamiento político actuaron hacia dicha erosión. El concepto básico que la enfrenta es la sociedad.

Los impulsos antipolíticos fueron profundos y los proyectos de sociedad futura no los consideraban en la rutina de la vida cotidiana.

Un peligro también puede ser por vía simétrica inversa de sustancializar afirmando que todo es política.

Abrogar la política en el proceso de coacción armada tal cual lo expresa Clausewitz nos arrastra a la hostilidad pura sin propósito ni situación a crear, constituyendo simplemente el ejercicio de la violencia por la violencia misma.

Aceptar la urgencia de la conducción apolítica de los medios deslocaliza la amenaza y generalizará la violencia dando origen a la impotencia operacional.

El tercer tema es el de la economía de la violencia. Vale la pena recordar que Maquiavelo sugería la adopción de un nuevo camino que consistía en la economía de la violencia, que la violencia fuera

---

(3) Wolin, Sheldon S., *Politics and Visions: Continuity and Innovation in Western Political Thoughts*, 1960.

ejecutada y empleada en la vida política en sentido puro, más para construir que para destruir. El sentido de la economía de la violencia no aparece materializado en el comportamiento que nosotros observamos en los actores internacionales frente a la demanda de seguridad que se produce a partir del atentado del 11 de septiembre de 2001 contra los EE.UU.

En consecuencia, este último punto requiere ser objeto de trabajo por parte de los analistas. Desde la caída del Muro de Berlín hasta los atentados del 11 de septiembre, la descripción del orden y la seguridad está materializada por una primer etapa que va del año 1990 hasta el 1994, cuando se realizan operaciones de misiones de paz, fuera del marco de la guerra. En los años posteriores, aconteció el fenómeno de la guerra asimétrica. Por último, surgió el fenómeno del terrorismo, que pretende ser entendido como una forma más de guerra, simplificando la complejidad de un elemento inasible. Eric de la Maisoneuve<sup>(4)</sup> decía en un trabajo sobre los ataques del 11 de septiembre que ellos se producen como consecuencia de dos tipos de errores: uno de naturaleza política y otro de naturaleza estratégica. En cuanto a los errores de naturaleza política, sostiene que: “se mira al mundo alejado de una visión política y medida sólo en función de la tasa de crecimiento financiero y en valores puramente económicos”. Desde “el punto de vista estratégico, se enfrentan los hechos del 11 de septiembre creyendo que se pueden resolver nuevos desafíos con métodos y útiles del pasado”. En términos generales, el autor piensa que el fenómeno terrorismo no puede ser identificado, o sea, que “no puede identificarse el campo de acción, no se pueden identificar sus medios, no se puede limitar su espacio.” Por lo tanto, hace una distinción entre este fenómeno y la guerra. Finalmente, alega que “los sistemas de seguridad con los que disponemos hasta el momento son o bien arcaicos, o al menos inadaptados a la efervescencia actual del mundo”. La vulnerabilidad de la democracia pierde sentido si no se afirma la seguridad que le permite asegurar los derechos y garantías. Nuestros sistemas han sido preparados fundamentalmente para la disuasión y para la coacción, pero no para la protección. Ellos son impotentes para garantizar la vida y la libertad de los individuos y de la sociedad.

Existen una serie de reflexiones respecto al comportamiento internacional en el orden de los problemas de seguridad. Esos comportamientos hablan del tipo de guerra que podemos enfrentar en

---

Nuestros sistemas han sido preparados fundamentalmente para la disuasión y para la coacción, pero no para la protección. Ellos son impotentes para garantizar la vida y la libertad de los individuos y de la sociedad.

---

(4) Eric de la Maisoneuve y Jean Guellec, “Un monde à repenser: 11 septembre 2001”, *Economica*, 2001.

el futuro y del fenómeno del cambio del concepto de la geopolítica, en el sentido en que ha sido interpretada hasta este momento. La geopolítica, en el sentido tradicional, está básicamente apoyada en el control de los mares y del espacio. La geopolítica actual, en cambio, según Joxe, es definida a partir de los conceptos aéreo satelitales porque a partir del espacio se domina y se determina cuál es el mundo. El objetivo geopolítico, pues, puede ser perfectamente reordenado y ajustado a las necesidades de los que disponen de esa capacidad. Las guerras ya no pretenden adquirir ocupación territorial, sino que buscan, a través de la proyección del poder estratégico, tomar las medidas necesarias ante los Estados que comprometen la seguridad internacional, o bien de actores principales en la escena internacional con los que resulta menester interactuar estratégicamente. Se pretende controlar, anular y/o limitar de alguna manera la actuación de las naciones que compliquen el orden internacional, sin que se requiera su ocupación territorial. La sanción de ciertos actores producirá un efecto disuasivo en aquellos actores cercanos a la región donde se produzcan los hechos.

**La dificultad de identificar las amenazas de manera precisa nos priva de un enfoque Estratégico claro y por ello cada decisión Estratégica es Ad-Hoc.**

A modo de conclusión, podemos decir que evidentemente se ha producido una crisis de los fundamentos, que no pueden ser inventados, que habían constituido los grandes principios que supieron edificar las Políticas de Defensa pasadas, y tampoco es posible cooptar al enemigo. Esta nueva estrategia preventiva no es disuasiva ni defensiva. Ello complica severamente la situación de seguridad a nivel regional porque el concepto instalado en este nivel en términos de seguridad está referido a la seguridad cooperativa. La seguridad cooperativa es entendida como una opción de convergencia y confianza mutua materializada en una configuración de seguridad defensiva, en la regulación ofensiva, en la integración funcional y en la exigencia de transparencia mutua.

Ello obviamente no se ajusta en una definición que apunte al criterio de la seguridad preventiva. La dificultad de identificar las amenazas de manera precisa nos priva de un enfoque estratégico claro y por ello cada decisión estratégica es Ad-Hoc.

En cuanto a las misiones que pueden deducirse de los instrumentos de defensa, hay que reivindicar la misión central, que es garantizar la independencia y soberanía del Estado sobre el territorio nacional. Si bien no existe un enemigo claro a ser enfrentado, no tiene porqué haberlo ya que la función Defensa es función de la Política y no de la Estratégica, es decir, no requiere de un enemigo para justificar su razón de ser.

La función de orden público y las situaciones derivadas de temas sociales son áreas de competencia del Estado pero no específicas a la defensa. En nuestro país hay diferencias claras entre la conceptualización de la defensa y la seguridad. Sorprendentemente, la primera Ley de defensa (1949) divide también en áreas: las funciones Interior, Defensa Exterior y Economía. O sea, el fenómeno de especialización funcional planteado en la ley vigente no representó un hecho nuevo.

En cuanto a otros roles del sistema de defensa, podemos reivindicar las participaciones en las misiones de paz y contribuir como instrumentos de la política exterior. De manera subsidiaria podrá haber contribución frente a desastres naturales o en acciones cooperativas regionales, pero habría que pensarlos acorde con los criterios que establece Goodman,<sup>(5)</sup> para quien “(...) la implicación militar en ciertas áreas no debe ser usada para reemplazar a otros agentes del Estado y en modo alguno ese involucramiento debe debilitar su función principal, cual es la defensa”.

Sin entrar de espaldas al futuro y procurando elaborar un mensaje apropiado a los desafíos, a la seguridad internacional que enfrentamos en el siglo XXI no nos gusta acotar sólo en el deleznable y atroz fenómeno del terrorismo el problema de seguridad internacional actual y somos cautos en la evolución de otros escenarios.

---

En cuanto a las misiones que pueden deducirse de los instrumentos de defensa, hay que reivindicar la misión central, que es garantizar la independencia y soberanía del estado sobre el territorio nacional. La función de Defensa no requiere de un enemigo para justificar su razón de ser.

---

(5) Goodman, Louis, “Military Roles, Past and Present,” en Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds. *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1996.

## Del pretorianismo a la institucionalización democrática.

Enrique Peruzzotti

**A**rgentina ha tenido una distintiva historia de inestabilidad institucional e intervencionismo militar en política. Por más de medio siglo, los argentinos han sido testigos de un perverso péndulo entre gobiernos civiles y militares. Distintos tipos de gobiernos y de regímenes se sucedieron unos a otros sin lograr poner fin a un círculo vicioso de deterioro institucional y decadencia política. La institución militar fue un protagonista central de dicho proceso. El caso argentino representa un ejemplo ilustrativo de los problemas y costos que tanto para la vida institucional como para la institución militar misma han tenido las distintas variantes de intervención militar en la política. El análisis de la política argentina entre 1955 y 1983, período en que la institución militar pasa de una forma de intervención intermitente a un nuevo y ambicioso tipo de autoritarismo militar, sirve para dar por tierra los supuestos de cierta literatura sobre militares acerca de los beneficios políticos que la intervención militar traería para el desarrollo político e institucional de las sociedades en desarrollo.

El trabajo de Huntington nos provee un buen punto de partida para analizar el problema de la participación militar en política. El

**De acuerdo con el planteo de Samuel Huntington, aquello que distingue a las sociedades 'modernas' de las sociedades 'en vías de modernización' no es tanto el grado de desarrollo socioeconómico sino la existencia de instituciones efectivas.**

libro de Huntington, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, es uno de los intentos más ambiciosos por desarrollar un marco teórico para analizar el problema de la inestabilidad institucional y la intervención militar en las sociedades en desarrollo (Huntington 1968). De

acuerdo con el planteo de Huntington, aquello que distingue a las sociedades ‘modernas’ de las sociedades ‘en vías de modernización’ no es tanto el grado de desarrollo socioeconómico sino la existencia de instituciones efectivas. La baja institucionalización constituye, en su opinión, la patología distintiva de las sociedades ‘en vías de modernización’. Huntington rompe con el optimismo ingenuo de las primeras teorías de modernización en lo concerniente a los resultados del proceso de desarrollo: si un rápido desarrollo socioeconómico no es acompañado por un proceso paralelo de construcción institucional, probablemente fomente un escenario de ingobernabilidad. Semejante dislocación entre la movilización social y la institucionalización política conduce al pretorianismo.

El pretorianismo de masas, del cual la Argentina post-peronista es tomada como el ejemplo prototípico, es presentado por Huntington como el resultado de un desfase entre el desarrollo de las instituciones políticas, el desarrollo socioeconómico y la movilización social. Una sociedad pretoriana es una sociedad compleja y diferenciada que carece de instituciones políticas efectivas: nuevos actores sociales y políticos están siendo movilizados por el proceso de desarrollo sin que exista una construcción simultánea de instituciones políticas capaces de articular y agregar sus demandas. En ausencia de mecanismos de mediación institucional, las fuerzas políticas y sociales se confrontan abiertamente unas contra otras en una guerra no mediada de todos contra todos. Según Huntington, “(...) en todas las sociedades hay grupos especializados que se dedican a la política. Aquello que hace que parezcan más “politizados” en una sociedad pretoriana es la falta de instituciones políticas efectivas, capaces de mediar en la acción política del grupo, moderarla y refinarla. En un sistema social pretoriano las fuerzas se enfrentan desnudas, no se reconocen ni aceptan instituciones políticas, ni cuerpos de dirigentes políticos profesionales como intermediarios legítimos para moderar los conflictos entre grupos, y lo que es igualmente importante, no existe acuerdo entre los grupos en cuanto a cuáles son los medios legítimos y autorizados para solucionar tales conflictos. En un sistema institucionalizado, la mayoría de los actores políticos coinciden respecto de los procedimientos que deben usarse para la solución de disputas políticas, es decir, para la asignación de puestos y la determinación de normas. Pero en una sociedad pretoriana no sólo los actores son variados, sino que también lo son los métodos que se emplean para decidir en materia de cargos y normas. Cada grupo utiliza medios que reflejan una naturaleza y capacidades peculiares. Los adinerados sobornan; los estudiantes se

---

Huntington considera dos caminos políticos hacia la construcción institucional. El primero tiene a los militares como el agente central del proceso de institucionalización. El segundo descansa en las habilidades organizacionales de los partidos políticos.

---

La confianza en los militares como "institution-builders" surge tanto de sus características organizacionales como del monopolio que poseen del uso de la violencia legítima. En un contexto pretoriano, caracterizado por una politización generalizada de los grupos sociales, los militares aparecen como el único actor capaz de actuar como un poder despolitizado neutral.

amotinan; los obreros se declaran en huelga; las multitudes se manifiestan; y los militares golpean. A falta de procedimientos aceptados, en el escenario político se encuentran todas estas formas de acción directa" (Huntington 1972:178).

La ingobernabilidad es el natural corolario del pretorianismo. En las sociedades pretorianas, las diversas formas de regímenes se continúan unas a otras en una "forma casi impredecible y desconcertante" (Huntington 1968:83). Como argumenta Rapoport, "(el pretorianismo) no está asociado con una forma de gobierno particular, ya que un estado pretoriano no puede sostener la base institucional de los principios democráticos ni autoritarios. Así, en el mundo moderno (las dictaduras totalitarias) son las que menos probabilidades tienen de ser pretorianas. Por el contrario, los países pretorianos frecuentemente alternan entre regímenes cuasi democráticos y cuasi despóticos" (Rapoport 1962:73).

Huntington considera dos caminos políticos hacia la construcción institucional. El primero tiene a los militares como el agente central del proceso de institucionalización. El segundo descansa en las habilidades organizacionales de los partidos políticos (no considera particularmente relevante la distinción entre las democracias constitucionales pluralistas y los regímenes autoritarios de partido único). Dado que es el tema que nos ocupa en este seminario, nos concentraremos en su análisis de las formas que asume la intervención militar y los argumentos que provee Huntington para sostener que el autoritarismo militar era una vía de construcción institucional posible. En este respecto, la posición de Huntington era compartida por una gran mayoría de los teóricos de la modernización.

En su análisis sobre la participación militar en política, Huntington distinguió entre formas ocasionales o intermitentes de intervención (donde había un aspecto integral de pretorianismo) de los intentos de establecer un régimen autoritario permanente. El autor sostuvo que "la intervención intermitente de las FF.AA. para detener o suspender la política es la esencia del pretorianismo. La participación militar permanente en política puede apartar a una sociedad del pretorianismo" (Huntington 1972: 218).

La forma de intervención intermitente, de las cuales el golpe de estado contra gobiernos civiles o militares es uno de los mecanismos principales (otros serían el poder de veto o los planteamientos), es la que caracterizó el accionar de las FF.AA. durante el período

comprendido entre 1955 y 1966, que Huntington tomó como caso ilustrativo del pretorianismo de masas. Durante este período, la administración del Gral. Lonardi fue depuesta por un golpe a los 2 meses; hubo un fallido golpe de sectores peronistas del Ejército durante la administración del Gral. Aramburu; ocurrieron 26 planteos militares a lo largo de la presidencia de Frondizi, quien fue depuesto eventualmente por un golpe; de la misma manera que lo fue Illia en 1966.

El tránsito hacia una forma de intervención permanente en la que, como señala Stepan (1971:267), la institución militar pasa de un papel de moderador a gobernar directamente, se inició en Argentina en 1966 y tuvo dos grandes expresiones: la Revolución Argentina y el Proceso de Reorganización Nacional. En contraste con los golpes de estado militares del pasado (los cuales, según Huntington ha observado acertadamente, eran una parte integral del juego pretoriano), los regímenes militares que surgieron a lo largo del mapa político latinoamericano en los '60s - y que Guillermo O'Donnell calificó como burocrático autoritarios - se vieron a sí mismos como un intento fundacional por establecer las bases institucionales de un nuevo orden político que solucionaría el problema crónico del pretorianismo.

El "nuevo autoritarismo" se nutre de dos fuentes principales: a) La ideología de la seguridad nacional, que gana adeptos en importantes sectores de la institución militar, b) Aquello que O'Donnell denominó "ceiling consensus"; es decir, la emergencia de cierto consenso de tipo negativo en grandes sectores de la sociedad sobre la necesidad de recrear ciertos umbrales de gobernabilidad y orden que pongan coto a las tendencias destructivas de la etapa pretoriana.

La confianza en los militares como "institution-builders" surge tanto de sus características organizacionales como del monopolio que poseen del uso de la violencia legítima. La creencia de Huntington (compartida por John J. Johnson, Guy Pauker, *et al*) es que el énfasis en el profesionalismo institucional, la disciplina, y la jerarquía inmuniza a los militares contra las tendencias a la politización que afectan a los otros sectores de la vida nacional. En un contexto pretoriano, caracterizado por una politización generalizada de los grupos sociales, los militares aparecen como el único actor capaz de actuar como un poder despolitizado neutral. Sólo los militares, argumenta, están en posición de congregarse a la población tras metas nacionales compartidas, dado que su tradicional desdén por la política los ubica como un poder imparcial que se eleva sobre lo político:

"Los militares...pueden poseer una mayor capacidad para engendrar el orden en una sociedad pretoriana radical...Las FF.AA. pueden ser cohesivas, burocratizadas y disciplinadas... La efectividad de la intervención militar nace por lo menos de sus características organizacionales tanto como de su dominio o empleo de la violencia... Así, pues, la superior capacidad de organización de éste hace que su intervención resulte... más productiva que la de otras fuerzas sociales... la intervención militar,

**La intervención en política afecta la coherencia y unidad institucional de las FF.AA., que se fragmentan en facciones enfrentadas entre sí. El recurso a la violencia ilegal destruyó el elemento que distingue a la institución militar de bandas criminales armadas, de grupos paramilitares o de la guerrilla: el monopolio de la violencia legítima.**

que muchos consideran la fuente del mal en una sociedad pretoriana, puede ser también la fuente de la curación" (Huntington 1972:215-216).

De hecho, el Gral. Onganía había construido su prestigio alrededor de una imagen de profesionalismo. En la década pretoriana, las tres fuerzas estuvieron divididas en un ala legalista o profesional y un ala anti-legalista, que reflejaban profundas divergencias acerca de cómo afectaría la politización al profesionalismo y a la coherencia institucional de las FF.AA. Estos conflictos llegaron incluso a tomar la forma de confrontaciones armadas, de hecho, el liderazgo de Onganía se consolidó luego de su triunfo militar sobre los colorados o antilegalistas.

Sin embargo, los nuevos regímenes enfrentaron desde su primer día el dilema de cómo evitar un proceso de politización y fragmentación de las FF.AA. que las debilite en tanto institución. La intervención militar en política necesariamente lleva a la politización de la institución. Dos fórmulas institucionales fueron utilizadas para intentar, infructuosamente, salir de dicho dilema. La primer fórmula, "las FF.AA. no gobiernan ni cogobiernan", reflejaba el intento de la Revolución Argentina de establecer una separación entre la institución militar y el gobierno, que protegiese a la institución de los riesgos de la fragmentación y faccionalización. La fórmula otorgaba autonomía institucional al Poder Ejecutivo. Los militares activos estaban vedados de ocupar cargos públicos. La fórmula no logró su cometido: los conflictos entre las distintas líneas políticas internas y entre la institución militar y el Presidente

Onganía dominaron desde sus comienzos el escenario público. Ya para el mes de octubre se rumoreaba la posibilidad de un golpe contra Onganía quien, bajo presión del ala liberal de la Marina, realizó cambios en su gabinete que entre otras cosas implicaban otorgar el Ministerio de Economía a un liberal. Como los gobiernos del período pretoriano, la administración evitaba un golpe cediendo parte de su poder al sector amenazante. En diciembre los liberales lograron otro triunfo con la renuncia del Comandante en Jefe Pistarini y su reemplazo por Alsogaray. La distribución de puestos públicos reflejaba las divisiones políticas de la institución. Los puestos políticos estaban en manos de los paternalistas, los económicos de los liberales. Una atmósfera de animosidad y desconfianza gobernaba las relaciones entre los distintos sectores de gobierno y dominaron toda la gestión de Onganía, quien fue reemplazado en un clima enrarecido por el “Cordobazo” y una ola de movilización social por el breve gobierno de Levingston, quien a su vez fue desplazado por Lanusse.

La segunda fórmula era la intentada por el Proceso de Reorganización Nacional que estableció un cuerpo colegiado (Junta) que, a fin de evitar la experiencia pasada y mantener el control del proceso político, designaba al presidente, quien debía ejecutar las directivas que la Junta le trazare. Asimismo, los cargos públicos eran equitativamente distribuidos entre las tres fuerzas. Esta fórmula tampoco logró sus objetivos. Como señalara Oscar Ozslak en su análisis del Proceso, la administración autoritaria funcionó como un agregado desarticulado de feudos, que operaban con un alto grado de discrecionalidad. Estas tendencias privatizantes de lo público incluso salpicaron al aparato coercitivo del Estado: en muchos casos las operaciones de la llamada "guerra sucia" tomaron una forma casi privada, donde bandas armadas saqueaban los domicilios de las víctimas y se repartían el botín entre sus miembros (CONADEP, p. 375 y subsiguientes).

Una vez que el cemento que unificaba a la coalición autoritaria se debilitó debido a la desaparición de una amenaza subversiva, reaflozaron los conflictos internos en la institución. El primer conflicto importante lo generó el problema de la sucesión del general Videla. La designación de Viola fue rechazada por la Marina e importantes sectores del Ejército y eventualmente fue desplazado por un golpe palaciego que llevó a Galtieri al poder. La derrota militar en Malvinas generó un fuerte enfrentamiento y mutuas recriminaciones entre las fuerzas y llevó al quiebre de la Junta, luego de que la Marina y la Fuerza Aérea abandonaran el gobierno.

---

Para poner fin al déficit institucional de muchas sociedades latinoamericanas, es necesario constitucionalizar las instituciones políticas. Solamente el constitucionalismo logra emancipar a las instituciones de la lógica política, garantizando su coherencia y autonomía institucional.

Las ambiciosas esperanzas de las coaliciones autoritarias nunca se materializaron. Los regímenes burocrático-autoritarios, lejos de proteger al Estado de la colonización de los poderes sociales, fueron víctimas del mismo tipo de politización que caracterizó al período pretoriano. La descripción que hace O'Donnell de las tensiones que constantemente permearon la alianza autoritaria desafía la noción del autoritarismo como un caso extremo de autonomía del Estado, en la cual el Estado reina majestuosamente sobre la sociedad. En realidad, el Estado burocrático autoritario demostró una similar fragilidad y la misma propensión a ser 'colonizado' por intereses privados y facciones que el pretoriano.

La coerción puede desacoplar temporalmente al sistema político del ambiente pretoriano. De todas formas, sólo la legalidad puede establecer estructuras institucionales autónomas. Los caminos autoritarios de construcción institucional son engañosos. Mientras ellos pueden lograr éxitos para congelar la dinámica pretoriana a través de la despolitización coercitiva de la sociedad, son incapaces de despolitizar las estructuras institucionales. El problema de la colonización del sistema político por parte de poderes sociales particulares no puede ser solucionado a través de la represión. Los regímenes militares logran, en el mejor de los casos, el cierre de los canales institucionales a la influencia de ciertos grupos específicos (habitualmente aquellos asociados con el gobierno de puesto) pero son impotentes en controlar los asaltos inescrupulosos al Estado por parte de los propios miembros de la coalición autoritaria.

Por otra parte, la intervención en política afecta la coherencia y unidad institucional de las FF.AA., que se fragmentan en facciones enfrentadas entre sí. En el caso de la última dictadura esta crisis institucional se agrava por la decisión de adoptar métodos ilegales de represión. El terrorismo de Estado no sólo implicó altísimos costos a la sociedad civil sino también para las FF.AA. como institución. El recurso a la violencia ilegal destruyó el elemento que distingue a la institución militar de bandas criminales armadas, de grupos paramilitares o de la guerrilla: el monopolio de la violencia legítima. No es la portación de armas sino de un uniforme (que indica que las acciones de dicho oficial está enmarcadas y legitimadas por la constitución) lo que distingue a las FF.AA. de otros grupos armados. No es ajeno a esto el hecho de que en muchas ocasiones los grupos de tareas no portasen uniforme y ocultasen su condición de miembros de las FF.AA.

La fe de Huntington en los caminos no constitucionales (sean civiles o militares) de institucionalización se ha contradicho en la

práctica. Es necesario reintroducir la variable ‘forma de gobierno’ – que él había ligeramente desdeñado de su análisis – en la discusión sobre consolidación institucional. Para poner fin al déficit institucional de muchas sociedades latinoamericanas, es necesario constitucionalizar las instituciones políticas. Los caminos meramente políticos de construcción institucional siempre conspiran contra la formación de instituciones autónomas: bajo el autoritarismo burocrático, el Estado es colonizado por los intereses de los militares y sus aliados; bajo el socialismo de Estado, por el partido; bajo el populismo, por el líder y el movimiento.

Solamente el constitucionalismo logra emancipar a las instituciones de la lógica política, garantizando su coherencia y autonomía institucional. Un Estado legalmente constituido no depende más de la voluntad del partido, los militares o los poderes de facto, como en los casos autoritarios, sino en las normas legales específicamente estipuladas que previenen la colonización de su aparato administrativo por parte de fuerzas políticas o sociales particulares.

Las formas de gobierno autoritarias pueden proveer un alivio temporal al problema de la ingobernabilidad pero están pobremente equipadas para lidiar con los desafíos que la creación de instituciones fuertes presenta. En consecuencia, se hace imperativo expandir el modelo dual de Huntington hacia un marco más amplio que distinga no sólo las formas cívicas de las pretorianas sino también las autoritarias de las constitucionales.

## Agenda

# Conferencia "Políticas de Defensa. Desafíos Externos y Restricciones Internas"

**Buenos Aires, 26 de septiembre de 2002.**

**10:00 hs Palabras de Apertura**

Joseph S. Tulchin, Woodrow Wilson International Center for Scholars

**10:30 hs Cooperación y Defensa: Transparencia Institucional**

"Imagen institucional de los militares en USA." John Cope, National Defense University

"Militares y sociedad en Argentina." Graciela Römer, Universidad de Buenos Aires

"Imagen institucional de los militares en Argentina." Gral. De Brigada Daniel Manuel Raimundes, Ejército Argentino

Comentarista: Joseph S. Tulchin, Woodrow Wilson International Center for Scholars

**14:30 hs Roles militares, nuevas amenazas y seguridad pública. Una mirada regional**

"¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la policificación militar, tendencias e implicaciones en el Caribe." Lilian Bobeá, FLACSO, República Dominicana

"Defensa en Brasil. Cambios y continuidades." Luis Bitencourt, Woodrow Wilson International Center for Scholars

"Los desafíos para la seguridad en Centroamérica." Cristina Eguizábal, Fundación Ford

Comentarista: Carlos Basombrío, Vice Ministro del Interior de Perú

**16:30 hs Roles militares, nuevas amenazas y seguridad pública. Una mirada argentina**

"Del pretorianismo a la institucionalización democrática." Enrique Peruzzotti, UTDT

"Argentina y la Seguridad Internacional." Gral. (R) Aníbal Laíño, Escuela de Defensa Nacional

"Militarismo, policiamiento y democracia." Rut Diamint, Woodrow Wilson International Center for Scholars

**18:30 Cierre**

Rut Diamint, Woodrow Wilson International Center for Scholars

**19hs Recepción**



**Woodrow Wilson International Center for Scholars**

1300 Pennsylvania Ave., N. W. Washington, D.C. 20004

TEL: (202) 691-4000 FAX (202) 691-4001

[www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)