Woodrow Wilson International Center for Scholars

Nº 4 OCTUBRE 2002

ARGENTINA

WOODROW WILSON CENTER UPDATE ON THE AMERICAS

Lic. Claudio Iglesias, Estudio Römer y Asoc. y Gral. de Brigada Daniel Manuel Raimundes, Secretario Gral., Ejército Argentino.

Políticas de defensa: desafíos externos y restricciones internas

LATIN AMERICAN PROGRAM
Woodrow Wilson Center

El debate sobre los sistemas de defensa en la región afloró el pasado 26 de septiembre en la conferencia "Políticas de Defensa: Desafíos Externos y Restricciones Internas", con la coordinación de Rut Diamint y organizada por la Universidad de San Andrés y el Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS), en Buenos Aires como parte del proyecto "Creando Comunidad en las Américas".

El primer panel, sobre "Cooperación y Defensa: Transparencia institucional," moderado por Joseph S. Tulchin, WWICS, estuvo compuesto por John Cope, National Defense University; el Licenciado Claudio Iglesias, Estudio Römer y Asociados; y el General de Brigada Daniel Manuel Raimundes, Secretario General Ejército Argentino. El segundo versó sobre "Roles militares, nuevas amenazas y seguridad pública. Una mirada regional" y fue moderado por Carlos Basombrío, Vice Ministro del Interior de Perú. Los participantes fueron Lilian Bobea, FLACSO en República Dominicana; Luis Bitencourt, WWICS; y Cristina Eguizábal, Fundación Ford. El último panel, que trató el tema "Roles militares, nuevas amenazas y seguridad pública. Una mirada argentina" y fue moderado por Juan Tokatlián, Universidad de San Andrés; estuvo compuesto por Enrique Peruzzotti, Universidad Torcuato Di Tella; el Gral. (R) Aníbal Laiño, Escuela de Defensa Nacional; y Rut Diamint, WWICS. Este boletín procura resaltar los temas de debate mas relevantes del encuentro.

LAS FUERZAS ARMADAS, LAS NUEVAS AMENAZAS Y LA ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS

El seminario ilustró sobre la organización de las Fuerzas Armadas y su capacidad de adaptación a los reclamos, así como a las nuevas amenazas. Refiriéndose a las Fuerzas Armadas norteamericanas, Cope sostuvo que éstas "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 Fuerzas Armadas a romper con la cultura militar anterior." Sin embargo, la oposición al cambio disminuyó tras los ataques terroristas a este país del 11 de septiembre de 2001. Hubo un traspaso de actividades destinadas a la disuasión, las misiones de guerra y la estabilidad fuera de las fronteras norteamericanas, hacia la defensa del territorio norteamericano. Según Tulchin, el debate local versa sobre ajustar la agresión militar a la política exterior del país y sobre la preocupación de militarizar la defensa interna

porque ello pone en peligro los derechos civiles individuales y los procedimientos legales, ambos centrales para la democracia.

En el caso argentino, Raimundes recalcó la necesidad de un cambio profundo de mentalidad e hizo hincapié en la necesidad de subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil. Las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior otorgaron al Ejercito una misión, ejes de cambio y estrategias modernas, que permitieron la reestructuración de la institución hacia una organización más moderna.

Remarcando las diferencias existentes, Tulchin sostuvo que en Estados Unidos no preocupa a la opinión pública si las Fuerzas Armadas exceden su rol tradicional y constitucional ya que nadie duda de la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles.

"En Estados Unidos no preocupa a la opinión pública si las Fuerzas Armadas exceden su rol tradicional y constitucional ya que nadie duda de la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles". Joseph S. Tulchin

En el marco regional, Bitencourt sostuvo que es relativa la importancia en el hemisferio de las nuevas amenazas del nuevo orden internacional posterior a la globalización (el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo) y está vinculada con la relación con Estados Unidos. Las nuevas amenazas son un problema serio que no debe combatirse con las Fuerzas Armadas; en Brasil, por ejemplo, éstas están concentradas en la protección de la zona amazónica. Según Bitencourt, la visión de defensa clásica de Brasil procuró mantener la mayor independencia posible de la visión norteamericana y lo logró con distintos niveles de éxito; considera que el terrorismo no es suficiente para cambiar la concepción hemisférica de defensa.

Gral. de Brigada Daniel Manuel Raimundes, Secretario General, Ejército Argentino; Joseph S. Tulchin, Director, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Basombrío distinguió entre 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 Fuerzas Armadas como para la policía, por ejemplo el narcotráfico, el terrorismo, el orden público. Las fuerzas policiales pueden requerir la asistencia de las Fuerzas Armadas en estos casos siempre que se les asigne recursos como tarea extra y especial. Finalmente, las Fuerzas Armadas no deben lidiar con algunas amenazas ante las cuales deben responder otros actores sociales; por ejemplo, en las cuestiones de medio ambiente.

Diamint expuso que no corresponde que las fuerzas militares tengan la obligación de enfrentar las "nuevas amenazas" ya que ello genera un riesgo para la consolidación de la democracia y para el logro de una reforma profesional de las fuerzas. Laiño, por su parte, considera que 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. Involucrar a las Fuerzas Armadas en cuestiones internas puede estar permitido, como en el caso de desastres nacionales, siempre que esté justificado y no desvirtúe la función principal de defensa.

EL EJERCICIO DE FUNCIONES POLICIALES POR LOS MILITARES

Bobea se refirió a las funciones policiales ejercidas por las Fuerzas Armadas del Caribe. A pesar de la

creciente presión social por desmilitarizar la policía, las prácticas militarizantes características de los orígenes de las policías están más vigentes que nunca y ello amenaza la naturaleza de las fuerzas castrenses. La tendencia de utilizar militares, una fuerza subordinada, disciplinada y armada, para funciones tradicionalmente no militares se reafirma en la región como una extensión natural de las funciones militares originarias de guardián de la soberanía y la integridad territorial. Sin embargo, la utilización de las Fuerzas Armadas para frenar el auge de la criminalidad es controvertida. La tendencia de los gobiernos autoritarios fue el endurecimiento de los mecanismos coercitivos, lo cual produjo descontrol estatal y social; y llevó a tener que enfrentar actualmente un problema mayor dado que existe el riesgo que "la injerencia de las Fuerzas Armadas termine asumiendo un carácter mas orgánico y estructural." La solución propuesta por la expositora son políticas públicas consistentes, especialmente preventivas e integrales. De todas formas, 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.

LA RELACIÓN ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MILITARES

La relación entre la ciudadanía y las Fuerzas Armadas varía, entre otras razones, en función de la historia de cada sociedad, de la opinión pública sobre el rol del Ejército y de la confianza en las fuerzas militares.

Cope considera que la brecha entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas es dinámica; crece en tiempos de paz dado el poco interés de la sociedad civil en asuntos militares y disminuye en tiempos de crisis. Por ejemplo, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre y la guerra contra Afganistán, comenzó a cerrarse. Por ello, el mantenimiento del diálogo entre los líderes militares y civiles, y su trabajo conjunto, es muy importante para mantener la confianza necesaria para el buen funcionamiento de la democracia.

A pedido del Ejército, ante la necesidad de conocer la opinión de la población argentina sobre sí mismo, se realizó una encuesta a la ciudadanía, a las Fuerzas Armadas y a líderes políticos para conocer las fortalezas

Cristina Eguizábal, Fundación Ford, Luis Bitencourt, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Lilian Bobea , FLACSO República Dominicana.

y debilidades de la institución. Iglesias expuso que el estudio de diagnóstico institucional, el cuantitativo de la opinión pública y el cuantitativo 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 a Raimundes, 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, un adecuado control civil de las Fuerzas, que éstas tienen una misión profesional y demostraron no ser una opción política ante la crisis. La confianza en la institución está dada por la creencia de la ciudadanía en que el Ejercito va a cumplir con la función que el Estado le otorga dentro del marco de la ley. En este sentido, Tulchin remarcó que no hay que militarizar la cri-

La relación entre la ciudadanía y las Fuerzas Armadas varía, entre otras razones, en función de la historia de cada sociedad, de la opinión pública sobre el rol del Ejército y de la confianza en las fuerzas militares.

sis argentina ya que dada la historia argentina "sería un problema de seguridad interna militarizar la respuesta social a la violencia." Las soluciones alternativas serían legalizar el problema, reformar la justicia y democratizar las instituciones.

Desde un punto de vista comparativo, existe una asimetría entre ambos países en lo relativo al rol de las Fuerzas Armadas y a la relación entre éstas y el gobierno civil ya que, según Tulchin, en Estados Unidos 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.

SEGURIDAD HUMANA, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Los temas de defensa están íntimamente relacionados con la preservación de las instituciones democráticas, el orden constitucional y los derechos individuales. Cristina Eguizábal distinguió dos lógicas de la seguridad, y expuso que 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 idea de 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 aún no es una idea dominante, 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. El riesgo existente es que como el concepto aún esta en construcción, la seguridad humana puede ser utilizada por los militares para invocar mandatos ajenos a su rol profesional, militarizando la agenda social de la seguridad humana..

Peruzzotti sostuvo 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." 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 aquélla 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 Fuerzas Armadas con poder fueron víctimas de la misma politización existente en la sociedad pretoriana. Peruzotti concluye que solamente la legalidad genera una estructura institucional firme porque "los caminos no constitucionales de institucionalización no solucionan los déficit institucionales." La discusión de la cuestión militar es parte de un problema mayor, sobre la construcción institucional. Actualmente, el terrorismo de estado llevó a la valorización de las instituciones democráticas y la constitucionalidad, 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 debido a que no le ponen fin al déficit institucional.

Diamint sostuvo 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 demo-

"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

críticos 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 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 tiende a cambiar la cultura política de la población y a fortalecer las instituciones protectoras de derechos. "La seguridad estatal y ciudadanía dependen directamente del respeto al orden constitucional, a las leyes y a prácticas consensuadas", lo cual es aún un desafío.

Tras un recorrido histórico, Laiño 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 tratado de Kyoto, y la Corte Penal Internacional, entre otros. Ello lleva a la construcción internacional de la legalidad y la legitimidad.

Bitencourt expuso una serie de cambios en la estructura de gobierno y de las Fuerzas Armadas a partir de 1990 en Brasil y alegó que estos esconden continuidades. En este sentido, muchos fueron artificiales y llevaron a inconsistencias e ineficiencias debido a que fueron pensados para modificar el ámbito militar, pero no para el esencial reforzamiento de la democracia.

Existe un consenso entre varios panelistas que la multilateralidad debe primar en los temas de defensa, a pesar de que en la práctica su implementación dista de ser fácil.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA DEFENSA

Existe un consenso entre varios panelistas que la multilateralidad debe primar en los temas de defensa, a pesar de que en la práctica su implementación dista de ser fácil.

Conforme a Bobea, en el Caribe y Centroamérica no existe una idea de comunidad regional de defensa que surja de la interacción regional. A pesar de que se tiende a pensar en el Caribe como una unidad, es una región heterogénea. El tamaño de las economías, 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. Según Bitencourt, Brasil insiste en que las decisiones se tomen en el ámbito internacional a través de los organismos correspondientes.

A partir de los ataques terroristas del 11 de sep-

El **Programa Latinoamericano del Wilson Center** crea un puente de diálogo entre los Estados Unidos y Latinoamérica para el intercambio de ideas, información y actividades. El Programa también provee de un foro a-partidario para la discusión de asuntos relacionados a Latino América y el Caribe en Washington D.C., y para atraer la atención de los líderes de opinión y policy makers de todo el hemisferio occidental a estos temas. El Programa auspicia iniciativas en las áreas de Descentralización, Seguridad Ciudadana, Procesos de Paz Comparados, Creación de Comunidad en las Américas, relaciones entre E.E.U.U. y Brasil y relaciones entre E.E.U.U. y México.

"Argentina en el Wilson Center" se encuentra financiado en parte por un generoso aporte de la Fundación Ford.

Director del Programa Latino Americano: Joseph S. Tulchin.
Coord. de "Argentina en el Wilson Center": Gabriel Sanchez-Zinny.
Redacción: Tamara Taraciuk.
Diseño y Edición: Milstein & Ravel.

tiembre, Diamint considera que 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, cambia los criterios de autoridad al alterar las líneas de mando y establece un marco legal para las acciones militares y gubernamentales. Por otra parte, la transparencia de las acciones desmantela las percepciones de amenazas vecinales entre los países latinoamericanos y facilita acuerdos internacionales.

Tokatlián expuso tres paradojas relacionadas con este tema. La "Paradoja del 11 de septiembre" significa 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. La mayoría de los presentes acordó que siempre se consideró que la agenda de Estados Unidos tiene efectos perversos sobre la región. y un problema para América Latina, también se mencionó que es conveniente insistir en una política de seguridad cooperativa, sin que necesariamente tenga que implicar una confrontación con Estados Unidos.

En función de los temas discutidos, queda claro que la agenda hemisférica de seguridad está en un proceso de construcción tensionado por los legados autoritarios aún no desmantelados, por un lado y por la lógica norteamericana de un brusco retorno al realismo, por otro. Sin duda, esta conferencia abre un amplio número de perspectivas y criterios que merecen mas investigación y debate público.

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS
Lee H. Hamilton, Director

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair; Steven Alan Bennett, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Roderick R. Paige, Secretary, U.S. Department of Education; Colin L. Powell, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Tommy G. Thompson, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Joseph A. Cari, Jr., Carol Cartwright, Jean L. Hennessey, Daniel L. Lamaute, Doris O. Matsui, Thomas R. Reedy, Nancy M. Zirkin

WILSON COUNCIL

Steven Kotler, President. Diane Aboulafia-D'Jaen, Charles S. Ackerman, B.B. Andersen, Cyrus A. Ansary, Charles F. Barber, Lawrence E. Bathgate II, John Beinecke, Joseph C. Bell, A. Oakley Brooks, Melva Bucksbaum, Charles W. Burson, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Mark Chandler, Peter B. Clark, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Sheldon Drobny, F. Samuel Eberts III, J. David Eller, Mark Epstein, Sim Farar, Susan Farber, Joseph H. Flom, Charles Fox, Barbara Hackman Franklin, Norman Freidkin, Morton Funger, Gregory M. Gallo, Chris G. Gardiner, Eric Garfinkel, Bruce S. Gelb, Steven J. Gilbert, Alma Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B. Goldberg, William E. Grayson, Jan Greenberg, Ronald Greenberg, Raymond A. Guenter, Gerald T. Halpin, Edward L. Hardin, Jr., Carla A. Hills, Eric Hotung, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Shelly Kamins, Edward W. Kelley, Jr., Anastasia D. Kelly, Christopher J. Kennan, Michael V. Kostiw, William H. Kremer, Raymond Learsy, Abbe Lane Leff, Perry Leff, Dennis LeVett, Harold O. Levy, David Link, Frederic V. Malek, David S. Mandel, John P. Manning, Jeffrey A. Marcus, Edwin S. Marks, Jay Mazur, Robert McCarthy, Linda McCausland, Stephen G. McConahey, Donald F. McLellan, J. Kenneth Menges, Jr., Philip Merrill, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Della Newman, John E. Osborn, Paul Hae Park, Gerald L. Parsky, Michael J. Polenske, Donald Robert Quartel, Jr., J. John L. Richardson, Margaret Milner Richardson, Larry D. Richman, Edwin Robbins, Robert G. Rogers, Otto Ruesch, B. Francis Saul, III, Alan Schwartz, Timothy R. Scully, J. Michael Shepherd, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Debbie Siebert, Thomas L. Siebert, Kenneth Siegel, Ron Silver, William A. Slaughter, James H. Small, Thomas F. Stephenson, Norma Kline Tiefel, Mark C. Treanor, Christine M. Warnke, Ruth Westheimer, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr., Paul Martin Wolff, Joseph Zappala, Richard S. Ziman

Woodrow Wilson International Center for Scholars