

## Defensa pública de la defensa como política pública

Rut Diamint<sup>?</sup>

Julio 2003

### **Definición del problema**

Luego de varios años de ensayar la democracia debemos reconocer que los gobiernos de los países de la región han sido vacilantes en determinar la capacidad estatal de fijar una política de defensa democrática, co-relacionada con el control democrático de las fuerzas armadas. Este déficit en la formulación de orientaciones menoscaba la fortaleza institucional y la esperada consolidación del estado de derecho.

Nos interesa resaltar como postulado inicial que las políticas de defensa no son políticas públicas y que adolecen de deficiencias notables a la hora de conducir al instrumento militar. Antes de detallar algunas de las manifestaciones que nos llevan a afirmar esta premisa queremos hacer una reflexión sobre las peculiares características de las políticas de defensa.

Es medianamente evidente que existe un amplio y profundo debate sobre las relaciones internacionales, debate que tiene su centro de producción en los Estados Unidos y en Inglaterra, recibe *inputs* importantes de otros países europeos, centralmente Francia y los estados escandinavos, y al que en menor medida, pero en forma progresiva, se han incorporado varios de los países de América Latina. Por el contrario, mientras que los estudios sobre las relaciones internacionales alcanzan un grado notable de madurez conceptual, las reflexiones sobre política de defensa están aún en un estadio embrionario. Teniendo en cuenta nuestra región, además debemos reconocer que no hay un área definida que estudie la peculiar combinación entre estudios de seguridad y teoría democrática. En el caso de los países latinoamericanos, es necesario amalgamar ambos temas por la influencia que los militares ejercieron sobre la defensa y sus consecuencias en la militarización de las relaciones internas, vecinales y hemisféricas. El estudio de las cuestiones de seguridad interesa como una variable central de los procesos de democratización y de modernización estatal.

Es cierto que la defensa, es por naturaleza, parte de la política exterior. No obstante, hay algunos contrastes que es necesario considerar. En primer lugar, hay una diferenciación respecto a la *constituency*, (público electoral o clientelar). La *constituency* de las políticas de defensa son primariamente las fuerzas armadas y no la ciudadanía, como sucede con otras políticas públicas. Por otra parte, es una *constituency* muy especial ya que tiene un alto grado de cohesión y

---

<sup>?</sup> Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad Degli Studi de Bologna, Representación Buenos Aires. Investigadora del Programa Creando Comunidad en las América, Woodrow Wilson International Center.

homogeneidad y que a ello suma el poder del uso de la fuerza. Esto no significa que la sociedad no pueda generar demandas acerca de la defensa, pero el impacto de la conducción de las fuerzas armadas no tiene un efecto directo en la vida cotidiana de los ciudadanos, como sucede con las políticas de salud o de educación. En América Latina los Ministerios de Defensa desarrollan una política que asume como tarea central administrar a las fuerzas armadas y representar sus intereses ante el Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, la política exterior recibe solamente influencias indirectas del sector económico. Por más que los diplomáticos deban promover los negocios de productos nacionales en el exterior y que los *lobbys* empresariales en ocasiones tercieen en las decisiones políticas, no existe una relación lineal entre la producción de políticas exteriores y los intereses económicos. En el caso de la defensa, por el contrario, los complejos militar-industrial y las iniciativas de investigación y desarrollo, conforman un sector poderoso que negocia las políticas de defensa en un pie de igualdad con los funcionarios del ministerio y suele tener un acceso privilegiado a los representantes del Congreso.

En tercer lugar, aunque la defensa es una acción externa, la cuestión militar siempre permanece como un problema interno, una preocupación que depende del orden político nacional y en menor medida, de la seguridad regional o global.<sup>1</sup> Esto ya lo había señalado Samuel Huntington: “La característica más distintiva, la más fascinante, y la más problemática de la política militar, es su cualidad de Janus.<sup>2</sup> En efecto, la política militar no sólo enfrenta dos direcciones, sino que existe en dos mundos. Uno es la política internacional. El mundo del balance de poder, guerras, alianzas, el sutil y brutal uso de la fuerza y de la diplomacia para influir la conducta de otros estados.... El otro mundo es la política doméstica, el mundo de los grupos de interés, de los partidos políticos, de las clases sociales, con sus intereses y fines conflictivos.”<sup>3</sup> En la actualidad, por los nuevos roles que deben desempeñar los militares en respuesta a lo que se conoce como la nueva agenda de seguridad, esta cualidad tradicional se hace más notoria,<sup>4</sup> dualidad que dio lugar a la creación del vocablo interméstico.<sup>5</sup> Sin duda, esta

---

<sup>1</sup> Michael Clarke, “Defence and security in Britain’s external relations,” in Lawrence Freedman and Michael Clarke, Britain in the World, (Cambridge, Cambridge University Press, 1991), p. 81, and Martin Edmonds, “Planning Britain’s Defence, 1945-85: Capability, credibility and the problem of time,” in Martin Edmonds, editor, The Defence Equation, (London-Oxford, Brassey’s Defence Publishers, 1986), p. 6.

<sup>2</sup> Cuando Saturno fue expulsado del Olimpo por su hijo Júpiter, fue a refugiarse en los dominios de Jano, quien lo acogió y lo asoció a su reinado. En agradecimiento, el dios olímpico le dotó de una curiosa facultad: la de ver con toda claridad y al mismo tiempo, el pasado y el porvenir para regirse con sabiduría en las circunstancias del momento. Jano es el arquetipo de la actitud reflexiva y profunda, de representación bifronte, teniendo al fondo el horizonte, donde se sobresale el sol y sobre éste la luna en cuarto creciente.

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, The Common Defense. Strategic Programs in National Politics, (New York, Columbia University Press, 1961), p.1.

<sup>4</sup> Christopher Dandeker, “New Times for the military: some sociological remarks on the changing role and structure of the armed forces of the advanced societies,” in British Journal of Sociology, Vol 45, Issue No 4 (London, December, 1994), p. 640-645.

<sup>5</sup> Jorge I. Domínguez (1998) “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe” en Jorge I Domínguez

constatación debería apurarnos a obtener una política pública de defensa que impida que la faz interna de Janus sea la que moldea la cara externa.

***Marco teórico y defensa en América Latina.***

Los estudios de defensa evolucionaron menos, no obstante, en los últimos años experimentaron transformaciones que reflejan los cambios en el contexto internacional. En términos simplificados, hay una línea de continuidad que comienza con los estudios de guerra en los cuales la historia es vista como los sucesos entre batallas. Este paradigma se ve superado por los estudios geopolíticos y estratégicos, responsables de aumentar el rol militar en las sociedades y de alimentar los sentimientos de enemistad hacia los vecinos territoriales. Este proceso culmina en el campo de los estudios de seguridad, reflexión que parte de los estudios escandinavos sobre la paz y que transforma tanto el contenido como la enunciación del campo de la defensa.

La idea de seguridad disminuye el potencial conflictivo que conlleva la palabra guerra, sin embargo, en los últimos tiempos, el campo se extendió a una variedad de enfoques que incluyen problemas de economía de la defensa, integración, interoperabilidad, incertidumbre y crisis, seguridad humana, seguridad integral, etc.<sup>6</sup> El riesgo de esta ampliación es la *securitización*,<sup>7</sup> entendida como la conversión de temas de la agenda social en cuestiones de interés militar. Por ello, elegimos a los Estudios Críticos de Seguridad como el marco más adecuado para encarar los problemas de defensa en América Latina.<sup>8</sup>

Con este enfoque se retorna a la especificidad de los estudios de seguridad, relacionado las vulnerabilidades del estado,<sup>9</sup> con las múltiples, conflictivas y diferentes agendas de seguridad que existen en un mismo estado y que responden a los intereses y percepciones de diversos actores y a la necesidad de resolver las causas de la ingobernabilidad, que son las mismas causas de la violencia.<sup>10</sup> En el caso de América Latina, la debilidad de los regímenes democráticos es lo que genera vulnerabilidad y no como algunos sostienen, la pobreza o las migraciones.

---

(ed.) Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur. Flacso-Chile, p.23.

<sup>6</sup> Christopher Coker, British Defence Policy in the 1990s. A Guide to the Defence debate, (London-Oxford, Brassey's Defence Publishers, 1987), p. xi.

<sup>7</sup> Ole Waever, "Securitization and Desecuritization", en Ronnie D. Lipschutz, On Security, (New York, Columbia University Press, 1995).

<sup>8</sup> Richard Wynn Jones, Security Strategy and Critical Theory, (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999), p. ix; Ken Booth, "Introduction. The interregnum: world politics in transition," in Ken Booth, editor, New Thinking about Strategy and International Security, (London, Harper-Collins Academic, 1991), p.17; Bradley S. Klein, Strategic Studies and World Order. The Global Politics of Deterrence, (Cambridge, Cambridge University Press, 1994), p. 2.

<sup>9</sup> Lawrence Freedman, "The Professional and Political Context of Security Studies," pp. 201. See also Michael Clarke, "Defence and security in Britain's external relations," p. 78.

<sup>10</sup> Edward Kolodziej, "Security Studies for the Next Millennium: Quo Vadis?" en, Stuart Croft and Terry Terriff, editors, Critical Reflections on Security and Change, Frank Cass, London, 2000, pgs. 22 y 28.

Remarcamos que esta nueva escuela no surge de la creación de una subdisciplina de la estrategia, sino de la exploración de nuevos paradigmas y el desafío a anteriores criterios de los estudios de seguridad.<sup>11</sup>

### ***Definiendo políticas de defensa***

Para entrar más concretamente en el terreno que nos interesa, se debe precisar el foco de nuestra reflexión. Hay varias definiciones de política de defensa. Por ejemplo John Baylis la define de la siguiente forma: “Política de defensa es más que la capacidad operacional militar. Incluye la dirección política de los recursos defensivos de una nación como un todo, con la perspectiva de asegurar la seguridad nacional, protegiendo los intereses vitales y promoviendo los fines internacionales del estado.”<sup>12</sup>

Neville Waites la define como una “función de la política exterior que incluye las percepciones de hostilidad o cooperación en relación con otros estados... La política de defensa está orientada a proveer la cantidad y calidad de fuerza militar que puede necesitarse para cumplir con un propósito de política exterior.”<sup>13</sup>

Cuando se detalla que es la política de defensa, se apunta a las misiones de cada una de las ramas de las fuerzas armadas, el despliegue, la doctrina, la relación de lo militar con otros objetivos políticos del estado, el presupuesto, el equipamiento, los desarrollos tecnológicos, la inversión y la investigación, los recursos humanos, la educación militar, el entrenamiento, el servicio militar y además, la supervisión civil.<sup>14</sup> Todos estos elementos se conjugan para proveer de seguridad a la nación, que en la definición de las Naciones Unidas es: “una condición por la cual los estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica, de modo de ser aptos para perseguir libremente su propio desenvolvimiento y progreso”.

Sin embargo, una definición no alcanza para entender el funcionamiento de una política concreta ni detallar sus falencias. Por más que los componentes de una política de defensa puedan ser determinados por la teoría, su diseño e implementación corresponden a las características particulares de cada nación.

Por ejemplo, en Medio Oriente no hay política de defensa democrática, pero tampoco hay una presencia extrema de los militares en el poder. Este hecho deriva del manejo autocrático del

---

<sup>11</sup> Michael Clarke, “Defence and security in Britain’s external relations,” in Lawrence Freedman and Michael Clarke, Britain in the World, (Cambridge, Cambridge University Press, 1991), p. 75 and 76.

<sup>12</sup> John Baylis, British Defence Policy in a Changing World, (London, Croom Helm, 1977), pp. 13-14.

<sup>13</sup> Neville Waites, “Defence Policy: the historical context,” in Jolyon Howorth and Patricia Chilton, editors, Defence and Dissent in Contemporary France (Kent, New York, Croom Helm – St. Martin Press, 1984), p. 27.

<sup>14</sup> Neville Waites, Defence Policy: the historical context; and Michael Dillon, “Recurring dilemmas and decision-making for Defence,” in John Baylis, British Defence Policy in a Changing World, (London, Croom Helm, 1977), pp. 208-209.

estado, y en otras ocasiones deriva de la existencia de una maquinaria burocrática primitiva.<sup>15</sup> En Arabia Saudita, el Alto Consejo de la Defensa tiene la tarea de definir la política, y está compuesto por el Rey, el Ministro de Defensa y Aviación, los Ministros de Finanzas, Comunicación y Política Exterior y el Jefe del Estado Mayor. Pero en la realidad, las decisiones son tomadas por el Ministro de Defensa, un hijo del Rey, y segundo en la línea de sucesión al trono. En este caso, las fuerzas armadas responden más a la dinastía Al Sa'ud que al estado.<sup>16</sup> Como señala Smith, la opinión personal del ministro de defensa es el mismo *status quo*.<sup>17</sup>

Las democracias occidentales construyeron, paso a paso, una supremacía civil en asuntos de defensa. Pese a su actual fortaleza, la creación de ministerios de defensa democráticos es relativamente reciente. Por ejemplo, el Gran Bretaña, la unificación de la política militar en un Ministerio de Defensa nace en 1964 y en el mismo año publicó por primera vez su Libro Blanco, fijando la política de defensa en forma conjunta con el Ministerio de Política Exterior y el de Economía.<sup>18</sup>

Los países de la Europa Occidental promovieron la conducción de la defensa sobre los criterios democráticos. Pero debemos resaltar dos importantes diferencias entre la democratización de la defensa en la Europa Occidental y el mismo proceso en América Latina: primero, la influencia de los acuerdos de cooperación, que desde fines de los años 50 modelaron las políticas nacionales de los europeos y forzaron a los países a adaptarse a un modelo democrático y cooperativo, impusieron reglas institucionales totalmente compatibles con el estado de derecho. Segundo, la estrategia de defensa nuclear estableció una clara supremacía civil en defensa, y en la cual, como señala Barry Buzan, “dado que el *expertise* militar era en el uso de armas de combate, las demandas para desarrollar una estrategia nuclear abrieron un nuevo campo sobre el cual nadie podía reclamar *expertise* previo.”<sup>19</sup> El déficit de expertos en América Latina, por el contrario, atenta contra primacía de equipos civiles en la conducción de la defensa, deficiencia que por otra parte, los gobiernos democráticos latinoamericanos dejaron pasar inconsciente y peligrosamente. No hay inversión estatal en organizar una burocracia entrenada

---

<sup>15</sup> Descripciones acerca de este tipo de desarrollo estatal pueden consultarse en J.E. Peterson, Defending Arabia, (London & Sydney, Croom Helm, 1986), p.187-190; Joel. S. Migdal et al. Palestinian Society and Politics, (New Jersey, Princeton University Press, 1980), pp.23-24 y Heather Deegan, “Democratization in the Middle East,” pp. 23-24, y George Joffé, “Democracy in the Maghreb,” pp. 34-36, ambos en Haifa A. Jawad, editor, The Middle East in the New World Order, (New York-London, St. Martin's Press, 1994).

<sup>16</sup> J.E. Peterson, Defending Arabia, p.192-193. De forma similar, Ehteshami, que estudió seguridad en el Medio Oriente hizo referencia a la cooperación en seguridad entre países pero sin aludir a la toma de decisión democrática en defensa. Ver Anoushiravan Ehteshami, “Security Structures in the Middle East: An Overview,” en Haifa A. Jawad, editor, The Middle East in the New World Order, 1994.

<sup>17</sup> Una revisión clara y concisa de la Escuela de Estudios de Seguridad del Tercer Mundo en Steve Smith, “The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualising Security in the Last Twenty Years”, en Stuart Croft and Terry Terriff, Critical Reflections on Security and Change, pp. 81-83.

<sup>18</sup> Malcolm McIntosh, Managing Britain's Defence, (Macmillian, London, 1990), pp. 20-21.

<sup>19</sup> Barry Buzan, An Introduction to Strategic Studies. Military Technology and International Relations, (London, Macmillian Press, 1987), pp. 140-141.

como si sucedió con la formación de diplomáticos.

### ***La defensa en América Latina***

Las cuestiones de defensa, en el pasado, eran de dominio exclusivo de las Fuerzas Armadas, y en consecuencia, no contemplaron la profesionalización de un equipo civil que pudiera administrar, dirigir y evaluar las políticas del área. Si bien en democracia se han incrementado las tareas de conducción desde la estructura ministerial, las capacidades de los Ministerios de Defensa distan de ser las requeridas para un estado democrático, comprometido con la integración regional y la paz global.

Toda democracia considera a la defensa como la respuesta armada a la preservación de las autoridades constitucionales y a la forma de vida de una sociedad nacional. Este principio debe expresarse cotidianamente por medio de la conducción de la política de defensa ajustada a las normas de derecho y debe reproducirse en los diferentes ámbitos de influencia ministerial: la política militar, la política de equipamiento, la política de entrenamiento y las relaciones con las autoridades a cargo de la política exterior.

En Argentina, por ejemplo, el Ministerio de Defensa formalmente tiene asignadas esas funciones, pero en la práctica, el organismo que desempeña las tareas que corresponden a la estructura civil es el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. La ausencia de “*expertise*” de los funcionarios civiles ocasiona que el EMC no sea un órgano asesor, como marca la ley, sino ejecutor.

Un requisito para la formulación de la defensa en democracia es que las fuerzas armadas estén subordinadas a las autoridades electas. El control democrático de las fuerzas armadas es un proceso continuo que atraviesa fases conflictivas y otras estables, pero en ambas es necesario reafirmar la conducción civil de la defensa, como atribución natural del estado de derecho. En este contexto, el rol de las fuerzas armadas debe ser profesional, de asesoramiento, orientado exclusivamente a sus capacidades técnicas, excluyendo cualquier forma de intervención en la toma de decisión política.<sup>20</sup> El control democrático de las Fuerzas Armadas supone un diálogo entre los líderes políticos y los altos mandos de las fuerzas, en un contexto de confianza, respeto y comunicación abierta. Los militares defienden a los ciudadanos de posibles amenazas externas, sin embargo, es indiscutible que los riesgos que enfrenta una sociedad no se determinan en el ámbito militar.

Sin entrar en mucho detalle, son varios los ejemplos en América Latina que dejan en evidencia que la subordinación militar no está ajustada a los estándares democráticos. Presidentes electos por sufragio libre, que surgen de las fuerzas armadas, como Hugo Chávez en Venezuela o Lucio Gutiérrez en Ecuador, han ampliado los espacios de poder de las Fuerzas

---

<sup>20</sup> Eliot Cohen, *Citizens and Soldiers: The Dilemmas of Military Service* (Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1985) y Alfred Stepan, *Rethinking Military in Politics, Brazil and the Southern Cone*, Princeton, NJ: University Press, 1988.

Armadas. Chile, que aparece como el modelo racional entre tanto “realismo mágico latinoamericano”, recién comienza con el proceso legal para enjuiciar los abusos a los derechos humanos cometidos durante el gobierno del General Augusto Pinochet. El presupuesto militar está trabado por una ley militar y el Ministerio de Defensa chileno tiene limitadas sus capacidades para fijar políticas en su área de incumbencia. Los militares paraguayos nunca abandonaron su poderosa presencia en el gobierno, además de encabezar la oposición liderada por el General Lino Oviedo. Colombia además de los conocidos conflictos vinculados a la droga, la guerrilla y los paramilitares, exporta inseguridad hacia las fronteras de Brasil y Venezuela, protegiendo a militares que no tienen autoridad sobre su propio territorio. Las Fuerzas Armadas mexicanas gozan de una intocable autonomía, realidad equivalente a la brasileña, con un Ministerio de Defensa que no logra concentrar la conducción del instrumento militar.

Contrastando con este escenario, la estructura de la defensa en un estado de derecho comprende varios aspectos que nunca están presentes en su totalidad en los estados de la región y aunque formalmente estén expresados en la normativa local, en la práctica no cumplen con estas acciones. Según consta en la mayoría de las Constituciones, se inicia con una cadena de mando clara, que parte del presidente como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, y que ejerce sus mandatos a través de un Ministro civil de Defensa. Este mandato está acompañado por el rol del Parlamento, que participa en la determinación de las misiones militares, en la verificación de la implementación de las políticas de defensa, en la asignación del presupuesto para el sector y especialmente, en la atribución de declarar la guerra. El Ministerio de Defensa es la agencia encargada de definir y ejecutar una política de defensa, estipulando las doctrinas de empleo de las fuerzas, fijando el tamaño de las fuerzas, el presupuesto destinado al sector, la operacionalización de las misiones, el tipo de equipamiento que requieren las fuerzas, la educación de sus cuadros y la estructura ministerial.

El Ministerio de Defensa cumple sus objetivos coordinadamente junto a otras agencias del estado, como la Justicia que vela por que los oficiales acaten el cumplimiento de la ley o la Cancillería que proporciona los lineamientos para la acción externa, sin desechar obviamente a Economía que asigna los recursos que “idealmente” deben ser distribuidos y controlados por la estructura ministerial y no sólo justificados “post facto” por el ministerio, como sucede en la práctica real.

Es una obligación del Estado, el comunicar esta política pública y de promover su conocimiento hacia el resto de la sociedad. Las decisiones en el ámbito de la defensa afectan la vida de los habitantes y la dirección de los recursos públicos. La sociedad tiene como obligación y derecho hacer el contrapeso al poder del Estado y el Estado debe fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Este es el modelo de conducción democrática de la defensa. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos no dotaron a sus Ministerios de los recursos humanos y organizativos necesarios para que esta Institución favorezca el proceso de consolidación de la democracia en Argentina. En estados con diferentes márgenes de debilidad, las instituciones no cumplen con su misión y los militares resguardan sus privilegios y prerrogativas.

## ***Defensa e intereses en Argentina***

Miremos, por ejemplo, la defensa en Argentina durante los gobiernos democráticos post 1983. Ella presenta claros déficit en el proceso de toma de decisión. Rivalidades permanentes entre diferentes actores y el legado no solucionado de la revisión del pasado en los abusos contra los derechos humanos, llevan a que no haya ni consensos ni previsibilidad en la conducción de la defensa.<sup>21</sup> La República Argentina transitó por períodos de brutal autoritarismo que dejaron heridas en la relación entre civiles y militares. Después de veinte años de gobiernos democráticamente electos, y dado el actual proceso de revisión de las deudas del pasado en el tema de los derechos humanos, éste es el momento adecuado para encarar una reforma de las estructuras de conducción civil de la defensa en pos de afianzar el estado de derecho.

En democracia, se progresó en el control democrático de las fuerzas armadas, proceso que sin embargo no está terminado. La sociedad argentina no valora ni entiende la finalidad de tener política de defensa. Sin embargo, la complejidad del escenario internacional y la diversidad de riesgos y compromisos obliga a contar con agencias estatales ampliamente capacitadas que puedan responder eficientemente a las demandas nacionales e internacionales. La modernización de la gestión de la defensa es el vehículo necesario para completar la democratización de la nación y convertir a la defensa en una política pública.

Además de las divergencias, el proceso de toma de decisión tiene un limitado control externo, tanto del Congreso como de sectores de la sociedad civil, lo que produce, asimismo, un restringido debate público sobre las cuestiones de defensa. No existe un procedimiento de acuerdos entre agencias, por lo cual reiteradamente, en los gobiernos democráticos, hubo confrontaciones entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa y las negociaciones fueron esencialmente competitivas entre ellos, y entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Economía, predominantemente hostiles.

Pese a que el argumento es que no hay consensos sobre la política de defensa argentina, hay que señalar que desde 1983 hubo una contradictoria continuidad de funcionarios, que paradójicamente significó una evidente ausencia de política de estado. Por ejemplo, de los 13 ministros democráticos de los últimos 20 años, el Ministro de Defensa Horacio Jaunarena, asumió en 1983 como Subsecretario de Defensa, y fue nombrado como Ministro de Defensa en 1986. Cesó en sus funciones en 1989, cuando el presidente Carlos Menem tomó el gobierno, aunque no dejó el terreno ya que como diputado nacional radical fue Vicepresidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados desde 1991 hasta 1997. En esas funciones logró promulgar la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, conocida como Ley Jaunarena, que fue aprobada por una negociación turbia entre el radicalismo y el peronismo a cambio de favores cruzados entre los dos partidos mayoritarios. De marzo a diciembre de 2001, durante la presidencia de de la Rúa asumió nuevamente como Ministro de Defensa, cargo en el

---

<sup>21</sup> Rut Diamint, "Cambios en la Política de Seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo," en Fuerzas Armadas y Sociedad, (Chile, FLACSO, No 7, Vol. VII, Enero-Marzo 1992); Edward C. Epstein, editor, The New Argentine Democracy. The Search for a Successful Formula, (Westport, CT: Praeger Publishers, 1992); J. Patrice McSherry, Incomplete Transition: Military Power and Democracy in Argentina (New York: St. Martin Press, 1997).



que continuó después de la crisis de 2001, siendo el único ministro de la administración anterior que siguió bajo el gobierno de Eduardo Duhalde.

Esta continuidad estuvo también representada por otros funcionarios como Ángel Tello, que era asesor en temas de política exterior del diputado nacional radical Federico Storani en la Cámara de Diputados desde 1983 hasta 1987, en que asumió como asesor del Ministerio de Defensa radical y al año siguiente fue nombrado Subsecretario de Política y Estrategia. Durante el gobierno de Menem volvió a ser asesor en la Cámara de Diputados, esta vez, asesorando al diputado radical Conrado Storani. Con de la Rúa pasó a ser viceministro de Defensa, desde 1999 al 2001 y desde el 2001 continuó como asesor de Jaunarena durante el gobierno peronista de Duhalde y como asesor del Ministro de Defensa José Pampuro en el gobierno de peronista de Néstor Kirchner.

Este cruce de funcionarios entre gobiernos radicales y peronistas, podría dar cuenta de un consenso, de una política de estado. Nada más errado. No es el resultado de una política integral, sino de la renuncia de los gobernantes a dirigir la política, dejando el tema en un mero circuito corporativo.

Los efectos de este defecto son numerosos. Primero, ninguna de estas administraciones encaró una reforma del sistema de defensa desafiando las barreras que las fuerzas armadas colocaron para defender sus espacios de poder. Segundo, la ausencia de una política de estado llevó a manejar opciones de corto plazo, lo cual significa un enorme error en un ámbito en el que es necesario planificar para el largo plazo. La consecuencia más clara de este desliz es la pérdida de profesionalismo de los militares. Tercero, oculta una evidente disyuntiva entre estado de derecho y las acciones políticas, ya que mantiene una ficción democrática que encubre repartos corporativos de poder.

El resultado de esta concesión del poder político es la imposibilidad de concertar los intereses contrastantes de la burocracia estatal, al mismo tiempo que ayuda a la opacidad del rol del Congreso, distando de llegar a un proceso de elaboración de políticas de defensa democráticas.

Podríamos detallar más esta contradicción entre la continuidad de figuras y la discontinuidad de criterios en cada uno de los gobiernos democráticos post 1983, pero para abreviar, después de 20 años de democracia, en Argentina se volvió a atravesar por una crisis militar, desencadenada por la respuesta del ex Jefe del Ejército al recorte de cúpulas decidido por el Presidente de la Nación. Pese a lo que señalan otros autores,<sup>22</sup> el que esta crisis no derive en un golpe militar no se traduce automáticamente en la obtención rigurosa de la supremacía civil en defensa, ni ello implica que exista un control democrático de las fuerzas armadas, pese a la relativa superioridad de Argentina en este tema, en relación con los otros estados latinoamericanos. Y aún más, abonando nuestra tesis, el nuevo jefe del Ejército, Gral. Roberto

---

<sup>22</sup> David Pion Berlin, "Civil-Military Circumvention: How Argentine State Institutions Compensate for a Weakened Chain of Command" y Samuel Fitch, "Military Attitudes toward Democracy in Latin America: How Do We Know If Anything Has Changed," ambos en David Pion Berlin, Civil Military Relations in Latin America, (Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 2001).

Bendini,<sup>23</sup> en su primera comunicación con sus oficiales presentó su modelo de política militar, definición que no le corresponde, y que en una democracia plena, debió conducir a que las autoridades ministeriales aplicaran una firme sanción al General, ya que la política militar es una definición del poder político, tanto sea el presidente de la nación como el Ministro de Defensa que lo representa. Mientras el presidente Kirchner más tardíamente ratificó ese mismo plan en la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas,<sup>24</sup> el Ministro de Defensa desconcertado ante la confusión de responsabilidades, eludía precisiones sobre las propuestas a desarrollar en su cargo. Es de esperar que esta nueva gestión no repita los errores del pasado y que no finalice como vocero de las Fuerzas Armadas. Alcanza con recordar que un periodista refiriéndose al caso anterior, indicó: “Jaunarena nunca tuvo un presidente que le marcara la línea a seguir, por lo cual los militares lo sometieron sin dificultad.”<sup>25</sup>

### ***Los objetivos pendientes***

La misión de las fuerzas armadas es la defensa del territorio y de sus habitantes por medio de una preparación específica y de la utilización de equipamientos exclusivos. Sus funciones son disuadir a virtuales agresores externos manteniendo una amplia libertad de acción de las autoridades y los ciudadanos. Por tratarse de una actividad esencial para la supervivencia de una nación y por el poder que le confieren las armas, el tema de las fuerzas armadas no puede desligarse de los mecanismos de control político sobre las instituciones castrenses. La literatura sobre cuestiones militares presenta un continuo de procedimientos que aseguran la dominación civil democrática. Esta se inicia con la determinación de las autoridades de fijar las líneas políticas de conducción de la defensa, se continúa con la eliminación de la contestación militar en términos stepanianos,<sup>26</sup> sigue con los acuerdos parlamentarios que se traducen en legislación, y finaliza con el establecimiento de una comunidad de defensa, que implica que individuos y organismos tienen responsabilidades legitimadas para la formulación y ejecución de las políticas de defensa.<sup>27</sup>

Sobre la base de estos conceptos, el Ministerio de Defensa argentino tiene pendiente una serie de tareas para generar una política de defensa democrática:

1. Resolver la cuestión de los derechos humanos, que implica finalizar con los espacios de “autonomía militar” que es una resignación por parte de la dirigencia política de sus deberes constitucionales y de su responsabilidad en el ejercicio de la

---

<sup>23</sup> El discurso en el cual define el rol del Ejército es <http://www.ejercito.mil.ar/discursos/2003/Diadelejercito.htm> y en menor medida: <http://www.ejercito.mil.ar/discursos/2003/AsumeGrlBendini.htm>.

<sup>24</sup> *La Nación*, 8 de Julio de 2003.

<sup>25</sup> Horacio Verbitsky, “Voz de mando”, *Página 12*, Argentina, mayo del 2003.

<sup>26</sup> Alfred Stepan, *Rethinking Military in Politics, Brazil and the Southern Cone*.

<sup>27</sup> Rut Diamint, *Democracia y Seguridad en América Latina*, (Buenos Aires, Nuevohacer-GEL, 2002). Ver también [www.decaf.org](http://www.decaf.org).

función pública, logrando subordinación real de los militares al mando institucional civil y sometiendo a una justicia imparcial a los responsables de los abusos cometidos durante la dictadura.

2. Crear un Ministerio de Defensa con capacidad real de mando, con pericia técnica y con legitimidad, que traduzca los mandatos presidenciales y los consensos parlamentarios en prácticas concretas que definan el empleo del sistema de defensa.

3. Fijar una política de defensa acorde a los intereses en donde las fuerzas armadas sean un instrumento de la política exterior, y no un factor de trastornos. Para ello debe mantener sus obligaciones profesionales, proveyendo los medios para que desempeñen con un equipamiento acorde a las necesidades de defensa, definiendo una doctrina de empleo de la tecnología y una educación sustentada en valores democráticos y de alta capacitación técnica.

4. Insertar y capacitar a las fuerzas armadas en función de la creación de un sistema subregional de seguridad compartida, sujeto a los valores acordados en los encuentros de Potrero de Funes y de Ushuaia del MERCOSUR, y colaborando en el mejoramiento de la seguridad global bajo los preceptos de las Naciones Unidas.

### ***Comentarios finales***

Sabemos que los estados hoy se enfrentan a enemigos que operan en condiciones diferentes de las que anteriormente se planteaban las fuerzas armadas, sin objetivos políticos identificados y con tácticas que no se neutralizan a través de un equipo militar. El terrorismo, las migraciones masivas, las cuestiones ambientales no encuentran soluciones directamente en las estructuras militares.

Estas nuevas amenazas tienen un carácter transnacional, y en numerosas ocasiones son infligidas por agentes que no tienen una referencia específica de nacionalidad. Estas novedades generan incertidumbre acerca de cuales son los mejores recursos y mecanismos estatales para enfrentar esos peligros. Su carácter multidimensional<sup>28</sup> justifica más plenamente el requerimiento de incluir civiles, de forma más urgente de lo que se planteaba en el decenio pasado.

Tanto en los organismos multilaterales como en el ámbito nacional, la agenda internacional se define tanto en las Cancillerías como en los Ministerios de Defensa, en los Ministerios de Interior, en agencias específicas, como las de programas contra el narcotráfico o la corrupción, con organismos no gubernamentales y con especialistas y consultores internacionales. En este contexto, los Ministerios de Defensa precisan ser dotados de recursos humanos, técnicos y financieros para que acompañen y conduzcan eficiente y congruentemente, las capacidades de defensa de una nación.

---

<sup>28</sup> Mary Kaldor, Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global, (Barcelona, Kriterion-Tusquets, 2001), caps. 1 y 5.

Los Ministerios de Defensa no han sido agentes de formulación de estrategias de defensa, no han planteado doctrinas de empleo de las fuerzas, por lo cual, hoy se cuenta con fuerzas armadas y de seguridad que se reproducen automáticamente sobre la base de las características que fueron desarrollando en sus orígenes. Nos referimos, nuevamente, a la carencia de un sistema de política de defensa como política pública.

Por cierto, la democratización ha sido un proceso complejo y con contramarchas. No entraremos en este momento en el debate profuso sobre el concepto de consolidación, y los acertados observaciones de Guillermo O'Donnell, quien indicaba que el concepto aportaba pocos beneficios analíticos, induciendo a una mirada teleológica y que suspendía los criterios de calidad y desempeño democrático para una etapa superior de persistencia democrática.<sup>29</sup>

Por ello, en Estados desarrollados, con un alto grado de sofisticación institucional y con una vigorosa participación de organizaciones de la sociedad, tanto autoridades como la ciudadanía permanentemente revisan los desafíos que presenta el control de las fuerzas armadas. Actualmente, el regreso al más puro realismo en Estados Unidos reavivó el interés por analizar la autonomía militar. Investigadores como Peter Feaver, quien afirma que las relaciones cívico-militares no sólo importan en situaciones de crisis o de un potencial golpe de estado; o periodistas como Dana Priest,<sup>30</sup> quien señala que el gobierno norteamericano está crecientemente dependiendo de sus Fuerzas Armadas, debido a que los militares llenan un vacío ante las indecisiones de la Presidencia, la ausencia de directivas por parte del Departamento de Estado o las distracciones del Congreso, están en definitiva alertando sobre el creciente poder de los militares norteamericanos para participar en la toma de decisión estatal.

En consecuencia, es rotundamente más necesario que países que atravesaron largos períodos de dictaduras y gobiernos militares, acentúen sus recursos para sostener y mejorar la construcción democrática. El concepto de democracia da por sentado que los gobernantes son los representantes del pueblo y que es el pueblo quien tiene el poder supremo, por ello, ningún sector del estado puede estar excluido de su control. Pero además, es hora de que los gobernantes, ante tantas crisis políticas, sociales y económicas latinoamericanas, encaren con absoluta responsabilidad el ejercicio de sus funciones. Entre ellas, la obligación que las instituciones ejecutivas cumplan con su objetivo, ejerciendo la conducción de las políticas que la sociedad asigna y espera de sus mandatos.

Esta responsabilidad es ineludible ante los actuales procesos de mundialización, que extiende el consenso y la legitimidad de ciertos valores básicos comunes, como son el respeto a los derechos humanos y las formas democráticas de convivencia social. Las entidades del estado, por lo tanto, deben funcionar al servicio de los bienes públicos globales y de la sociedad nacional e internacional. La defensa, como las otras políticas estatales, es una

---

<sup>29</sup> Guillermo O'Donnell, "Otra institucionalización", en Guillermo O'Donnell, Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, (Buenos Aires, Paidós, 1997, cap. 11.

<sup>30</sup> Ver por ejemplo, Dana Priest, The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military, (New York, W.W. Norton & Company, 2003) Peter D. Feaver, Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations, (Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2003).

política pública orientada a lograr el progreso y la seguridad de los habitantes, por medio de sus instituciones, que son bienes públicos, y por medio de su finalidad, que es proveer al bienestar de la población.