

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 2 No. 2

Winter 2002/2003

WELCOME

Welcome to the Winter 2002/2003 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición de invierno de 2002-2003 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição do inverno de 2002-2003 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

[Archive Editions](#)

[Spring 2001](#)

[Winter 2001](#)

[Summer 2002](#)

SUBMISSIONS

Security and Defense Studies Review is currently accepting

ARTICLES

Research Articles

[El Valor de las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior: Argentina en misiones de paz y coaliciones militares](#) - PDF

[Pablo Vignolles](#)

[Abstract](#)

[Biography](#)

[El Presupuesto Fiscal Peruano de la Defensa y Seguridad Nacional](#) - PDF

[Eduardo Morón](#)

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Las Fuerzas Armadas en la Argentina: Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis](#) - PDF

[Marcelo Saín](#)

[Abstract](#)

[Biography](#)

Essays

[Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação](#) - PDF

[Marco Cepik](#)

[Abstract](#)

[El Diseño de un Nuevo Marco Jurídico Regulatorio para la Actividad de Inteligencia del Estado en la Argentina](#) - PDF

[Jaime Garreta](#)

submissions for 2003 issue. [Click here](#) for more information.

Abstract

Security and Defense Studies Review está aceptando manuscritos para 2003. [Pulsa aquí](#) para más información.

Security and Defense Studies Review esta aceitando manuscritos para publicação nas edições do 2003. [Clique aqui](#) para mais informação.

Commentary

This is the first of our "Commentary" pieces. We invite your responses in agreement or rebuttal to the essays published in this section.

Samuel Huntington y el Choque de Civilizaciones: Nueva Perspectiva en la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos Después del 11 de Septiembre de 2001 - PDF

Felipe Rojas

Articles published in *Security and Defense Studies Review* are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[Back \]](#)

title.gif

Editors and Editorial Board

Editor

Margaret Daly Hayes

Director

Center for Hemispheric Defense Studies

Senior Editor

Herb Huser

Professor (Retired) of National Security Studies

Center for Hemispheric Defense Studies

Editorial Board

Raúl Benítez Manaut

Investigador

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Universidad Autónoma de México

Ignacio Cosidó Gutiérrez

Jefe de Gabinete de la Guardia Civil

Ministerio del Interior, España

Rut Diamint

Profesora

Universidad Torcuato di Tella, Argentina

J. Samuel Fitch

Professor and Chair

Department of Political Science

University of Colorado at Boulder

Andrés Fontana

Director, Relaciones Internacionales

Universidad del Belgrano, Argentina

Patrice Franko

Associate Professor of Economics and International Studies

Colby College

Ivelaw Griffith

*Professor of Political Science &
Dean of the Honors College
Florida International University*

Hal Klepak

*Professor of War Studies and Latin America History
Royal Military College of Canada*

General (R) Edgardo Mercado Jarrín

Universidad Científica del Sur, Perú

Frederick M. Nunn

*Visiting Professor of History and Latin American Studies
University of Arizona*

Eliezer Rizzo de Oliveira

*Professor
Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

José A. Olmeda

*Subdirector
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

Guillermo A. Pacheco Gaitán

*Instituto de Relaciones Internacionales e
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)
Guatemala*

Domício Proença

*Professor
Universidade Federal do Rio de Janeiro
GEE-COPPE/UFRJ*

Shawn Smallman

*Professor of International Relations
Portland State University*

General (R) Fred F. Woerner

*Professor of International Relations
Boston University*

Managing Editor

Linda Denning

Center for Hemispheric Defense Studies

[\[Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 2 No. 2

Winter 2002/2003

Message from the Editor

As I have noted in earlier Commentary, the purpose of Security and Defense Studies Review has been, since its inception, to provide a quality refereed venue for scholars and practitioners to write in English, Spanish or Portuguese on issues of continuing defense and security concern, particularly in Latin American and Caribbean countries. This fourth issue of the journal touches on several “pending issues,” including the reform and evolution of the intelligence community and the needs for more transparent defense budgeting, military reforms and the changing roles and missions of contemporary armed forces in the region.

Marco Cepik introduces our special section on the Intelligence Community with a wide-ranging and well-documented review of the field, its vocabulary and the issues of concern to scholars and practitioners today. Professors will find his essay a particularly useful introduction to this complex and controversial field. Jaime Garreta then treats the reform and professionalization of the intelligence community in Argentina. There, the Congress took the lead in writing a new law to govern the community, establishing jurisdictional limits and ethical expectations in the process. It would be interesting, too, to know to what models the reformers had in mind as they drew up the law in Argentina.

Eduardo Moron performs a very useful service to our emerging Defense Community with his description of the structure and budgetary process of Peru’s defense and security budget. He offers a wealth of information about the structure of the defense sector and the objectives identified for subsectors. At the same time, he recognizes that as long as the budget numbers remain classified, it is impossible to assess whether intended programs are carried out or not. Moron’s essay is an interesting follow-on to Thomas Scheetz’s article in volume 2, number 1 of this journal on the application of the UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) Standardized Methodology for the Measurement of Defence (<http://www.eclac.org/publicaciones/>). Peruvian legislation defines a much broader scope to defense than that adopted in the ECLAC study. Moron also identifies a critical policy dilemma requiring future in-depth analysis: the distance between the legislated or directed intent of budget programs and the real result derived from their application. Much more hard data will be required to know whether Peru’s defense funds are achieving results identified for its budget programs.

Marcelo Sain’s article on dilemmas of military reform in Argentina reminds us again that the real challenges of military policy reform lie in the development of a cadre of civilian policy-makers, analysts, and scholars, able to define the tasks for which the

armed forces much prepare in the near and medium-term future. Sain describes the different challenges that fall to the armed forces today as compared to in decades past, and the absence of civil society guidance as to how (or whether) the armed forces should prepare to address those challenges. He underscores that in Argentina, at least, laws have been passed, but not implemented—a major failure of civilian leadership in the defense and security arena. He reminds us military and security forces are looking for civil society leadership, without which one cannot expect obedience. Hopefully this excellent review will prompt scholars in other countries to undertake similar analyses of the players and processes of defense and military policy reform in their countries. *Security and Defense Studies Review* would like to address this issue on a comparative basis.

In another article on Argentina, Pablo Vignolles examines the political rationale behind Argentine governments' use of the armed forces in peacekeeping as a key instrument of national foreign policy and the consequences for both Argentina and the armed forces. Based on a rich set of interviews with key players in the defense and foreign policy community at the time, Vignolles concludes that the foreign policy and military communities had overlapping, but not totally coincidental objectives in undertaking peace operations. The results in terms of reinsertion into the international community, expansion of regional political-military and military cooperation on the one hand and increased professionalism, prestige and pride among the armed forces on the other resulted in a very positive cost-benefit calculus for all.

Finally, Felipe Rojas offers a commentary on Samuel Huntington's ***Clash of Civilizations***, in the context of the terrorist attacks of September 2001, in the first "Commentary" section of the journal. The aim of including this type of essay in the journal is to stimulate debate on the topics presented. We hope to generate a forum for discussion and include your responses in the form of letters and rebuttal essays.

As always, we encourage comments to the articles published here and welcome proposals for additional articles to complement these, especially in the fields of intelligence, budgeting, as well a roles and missions. We also welcome recommendations for book and literature reviews.

Margaret Daly Hayes
Director, Center for Hemispheric Defense Studies and
Editor, ***Security and Defense Studies Review***

[\[Back \]](#)

El Valor de las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior: Argentina en misiones de paz y coaliciones militares

Pablo Vignolles

Capitán de Navío, Armada de Argentina,
Visiting Scholar, Center for Hemispheric Defense Studies

*Estas misiones no son misiones para soldados,
pero sólo los Soldados pueden cumplirlas.
Dag Hammarskjöld-ex Secretario General de N.U.*

Introducción

Desde el fin de la Guerra Fría los integrantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sin las preocupaciones propias de aquel período, encaran el análisis de la resolución de conflictos pendientes y de otros nuevos, aparecidos en el nuevo orden internacional emergente en el mundo. Un nuevo orden marcado por un creciente incremento de crisis, hecho que demanda una mayor atención y participación de las Naciones Unidas que, respondiendo a estas necesidades, incrementa sensiblemente el despliegue de Operaciones de Mantenimiento de Paz (*Peacekeeping Operations*)¹. Así, con la desaparición del conflicto Este-Oeste, si bien la tensión ha disminuido, la paz se ha visto amenazada por el resurgimiento de conflictos étnicos y nacionalistas en distintas regiones. Por consiguiente, a partir de entonces han surgido numerosas situaciones que requirieron el desarrollo de Operaciones de Paz caracterizadas por el mayor número y complejidad respecto de las experiencias precedentes.

¹ El Departamento Operaciones de Paz de las Naciones Unidas las define como: "despliegues preventivos, operaciones de mantenimiento de paz, operaciones de imposición de paz (coaliciones multinacionales y regionales), actividades diplomáticas (diplomacia preventiva, asistencia, consolidación o construcción de la paz, buenos oficios, obtención de pruebas y asistencia social)". Estas operaciones son decididas por el Consejo de Seguridad - órgano competente cuya responsabilidad primaria está en relación con la paz y seguridad internacional - Estas operaciones deben contar con el consentimiento de las partes, no deben favorecer ninguna de ellas en detrimento de la otra. Requieren un mandato claro y viable, la cooperación de las partes y el adecuado apoyo logístico y financiero. Las tropas portan armas ligeras para autodefensa. El costo de las operaciones debe ser comparado con el costo de la alternativa: la guerra: lo que el mundo gasta en un día en armas equivale a un año de presupuesto para estas misiones.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

El documento "Un Programa para la Paz", elaborado durante la gestión del Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros Ghali, estableció las líneas de acción para el aumento del involucramiento de las Naciones Unidas (ONU) tanto en el mantenimiento de la paz como de la seguridad internacional². Allí se define, en términos amplios, a las misiones de paz como: "...el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes concernientes"³.

Es dentro de este nuevo contexto en que la República Argentina decide incrementar sustancialmente y cualitativamente su participación en las misiones de mantenimiento de la paz.

Los primeros antecedentes que cuentan la participación argentina en ellas aparecen en la Guerra del Chaco⁴, en tareas de mediación y que le valiera, al Ministro de Relaciones Exteriores Carlos Saavedra Lamas, obtener el premio Nobel de la Paz.

- ✓ MISIONES DE OBSERVACION
- ✓ ACCIONES DE PROTECCION
- ✓ VIGILANCIA DE TREGUAS
- ✓ MANTENIMIENTO DE LA PAZ
- ✓ MISIONES DE VERIFICACION
- ✓ AUTORIDAD PROVISIONAL
- ✓ MISIONES DE ASISTENCIA

En 1958, dentro del ámbito de Naciones Unidas, Argentina integra la Misión de Observadores en el Líbano (GONUL)⁵.

Durante la presidencia del Dr. Menem, el país se hace presente con un contingente y medios relevantes en una misión de Naciones Unidas. Así, la Armada Argentina desplaza buques y personal en la Bahía de Fonseca (Honduras) en 1990⁶.

Por otro lado, a fines del mismo año, nuevamente la Armada, materializa el uso del instrumento militar como expresión de la política exterior del país, mediante la intervención de un destructor y una corbeta en la Guerra del Golfo Pérsico. Si bien las intervenciones en coaliciones militares internacionales no constituyen una misión de paz en los términos tradicionales, resultan relevantes de ser analizadas en este contexto, ya que junto a las misiones de paz son concurrentes el concepto de empleo del poder militar al servicio de la política exterior del país mediante la proyección de fuerzas en apoyo de los intereses y objetivos de la nación, satisfaciendo la necesidad de legitimación militar al **imponer** el cumplimiento de resoluciones de la ONU en resguardo de la paz en el primer caso y a la contribución a la paz y seguridad internacional como valor agregado, en el caso de las misiones de paz tradicionales mencionadas al principio.

² Boutros Ghali, Boutros; *Un Programa para la Paz*; Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Secretaría General, New York; 1992.

³ Ibid.

⁴ Guerra del Chaco: guerra librada entre el Paraguay y Bolivia entre 1928 y 1935.

⁵ Consejo Argentino para Las Relaciones Internacionales; "La Participación Argentina en Misiones de Paz", *Cuadernos de Lecciones Aprendidas*; N 1; CARI; Buenos Aires; 1999. p 15

⁶ Centro de Operaciones Navales Fonseca; *Informe Armada Argentina*; Buenos Aires 1990; p 5

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

Más tarde, en 1992, la participación se refuerza y consolida como uno de los ejes de la política exterior y de seguridad de la Nación, mediante una importante intervención del Ejército Argentino en Croacia. El país acompaña intensamente el despliegue de la ONU en las misiones de paz⁷. Así, la nación, entendiendo al mantenimiento de la paz como un bien de la comunidad internacional, ha realizado un esfuerzo significativo, acompañando en forma consistente a esta demanda.

El objeto del trabajo

Países con trayectoria en la intervención en estas actividades se han visto beneficiados en diferentes campos: relaciones internacionales, militar, imagen nacional, individual y colectiva e incluso económicamente. Ahora bien, cuánto ha sido el esfuerzo realizado por la Argentina?, ha sido el suficiente?, qué beneficios alcanzó y qué costos ha pagado por ello? Cuán eficientemente ha sido capitalizado ese esfuerzo o inversión? Cómo?

La tendencia actual en materia de gerenciamiento y administración de organizaciones procura alcanzar y medir la eficacia y la eficiencia de toda organización, no siendo ajena la empresa del estado a esta tendencia. La eficacia y la eficiencia se interrelacionan, pero la falta de eficacia no puede ser compensada con eficiencia. Peter Drucker manifiesta que un líder debe tener un desempeño eficaz y eficiente, pero aunque la eficiencia es importante la eficacia es decisiva.⁸ Así, se busca mejorar, determinando los objetivos correctos, cómo alcanzarlos y hacerlo con la más adecuada y eficiente inversión de recursos. El Dr. Guerrero condensa este concepto de la siguiente manera: "El estado globalizado del planeta implanta un modelo único de manejo público estándar que se caracteriza, entre otros por el siguiente rasgo: una orientación más marcada hacia los resultados en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad de servicio."⁹

Recientemente, el debate introducido en el seno del Congreso de Venezuela muestra la necesidad de evaluar los costos y los beneficios de las decisiones públicas en un intento por determinar la eficacia y eficiencia de la administración: "Nuestro esfuerzo se dirige a una mejor comprensión de cómo, a veces, lo que aparenta ser beneficioso, resulta de un costo no estimado o demasiado elevado, no sólo en términos económicos, sino social y político... que incluya la determinación de los riesgos implícitos...qué cosa beneficia a quién, en qué momento y cuánto cuesta a los demás... La metodología de evaluar costos - quién y cómo se paga por una decisión pública - y beneficios - quién,

⁷ En 1989 había alrededor de 10.000 efectivos de Naciones Unidas desplegados, mientras que en 1993 el número se acercaba a 65.000. Referencias, *The Blue Helmets, A Review of UN Peacekeeping*. Departamento de Información Pública, New York, 1993

⁸ Guerrero Omar.; *El Management de la Interdependencia Global; Un modelo de Gerencia Pública en la Era de la Globalización*; Marzo de 2001.

⁹ La idea de la gerencia por objetivos y resultados es añeja. Ver Peter Drucker, *The Practice of Management*; New York; Harper and Ro, 1954, Cap 11: "Managing by Objectives and Self Control."

cómo y cuándo alguien se beneficiará de esa opción puede enfrentarse con reales injusticias que aparentaban no serlo".¹⁰

Así, resulta necesario ir más allá del reconocido aporte realizado por el país a la paz y seguridad internacional, determinando si el esfuerzo ha sido aplicado sobre los objetivos correctos y cómo ha sido capitalizado ello por la nación. El trabajo procura determinar no sólo el *quid pro quo* resultante de la participación argentina en misiones de paz de las Naciones Unidas sino *evaluar*¹¹ los objetivos en cuanto a su *relevancia* (respecto de los fines de la organización), *pertinencia* (impacto alcanzado y oportunidad), *eficacia* y *eficiencia*.¹² Para su análisis he establecido cinco áreas de estudio, correspondientes a los diferentes niveles intervinientes tanto en la decisión como en la conducción de las operaciones de paz. Así, desarrollaré los parámetros a investigar y estableceré las medidas de eficacia y eficiencia que concurran finalmente a evaluar el esfuerzo realizado.

Se enfocará el análisis en el período 1988-2002, estableciéndose el grado de eficacia y eficiencia alcanzado, conforme a los siguientes criterios:

- Estadísticos y/o cuantitativos,
- Cualitativos, apoyados en las encuestas, comentarios y opiniones,
- El principio militar fundamental¹³ y Leyes naturales¹⁴.

En forma concurrente, se identificarán las oportunidades, desafíos y amenazas que subyacen a la luz de los últimos eventos ocurridos en la escena internacional.

¹⁰ CEDICE; *Tendencias Legislativas; Nuevo Parlamento, nuevos retos*; <http://www.cedice.org.ve/detalle>; Caracas, Septiembre del 2000.

¹¹ En su sentido amplio se entiende por evaluación al proceso de recopilación de información que analizada e interpretada a la luz de un marco referencial posibilite la emisión de juicios de valor que conduzcan a la toma de decisiones institucionales. Esta definición pretende distinguir entre evaluación y medición, siendo esta última apenas parte de la primera.

¹² Tomo el concepto de transferencia y eficacia del Dr. Ignacio Fernández Herrero que refiere a cómo los objetivos obtenidos junto a la experiencia acumulada son explotados en beneficio de la organización. Ver del mismo autor: *Indicadores de utilización de la formación*; Universidad Complutense de Madrid; Madrid; Junio de 2001. Por otro lado, el concepto de rentabilidad del Dr. José M. Prieto Zamora cuando refiere a los beneficios razonables que se espera de una inversión realizada. Ver del mismo autor: *Programas de Formación rentables. El concepto de rentabilidad*; Universidad Complutense de Madrid; Madrid; Junio de 2001.

¹³ El Principio Militar Fundamental: establece las condiciones que deben estar presentes para que una operación militar sea eficaz y eficiente. Analiza la aptitud en cuanto a su naturaleza, integridad y urgencia, la factibilidad de realización con los medios disponibles y su aceptabilidad: relación costo-beneficio.

¹⁴ Leyes Naturales: son aquellas que determinan la evolución natural, conforme a su funcionalidad en el medio y a las variables transculturales que definen un hecho, acción, sujeto u objeto. Arqueología del Futuro.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

Las premisas

El análisis se apoya básicamente sobre los objetivos establecidos inicialmente por la administración del Presidente Carlos Menem y, que han sido mantenidos tanto por la administración de Fernando De la Rúa como la de Eduardo Duhalde¹⁵:

1. Reinsertar la República Argentina en el contexto internacional, mediante la apertura al libre comercio y su realineación política con EE.UU.
2. Establecer una política de integración de las Fuerzas Armadas argentinas a la sociedad, mejorando la relación político-militar existente.
3. Responder a las necesidades de intervención en Misiones de Paz de Naciones Unidas mediante un firme compromiso y involucrimiento.
4. Adoptar y mantener como política de estado estas intervenciones en Misiones de Paz y/o coaliciones internacionales.

Reseña histórica: Argentina en misiones de paz

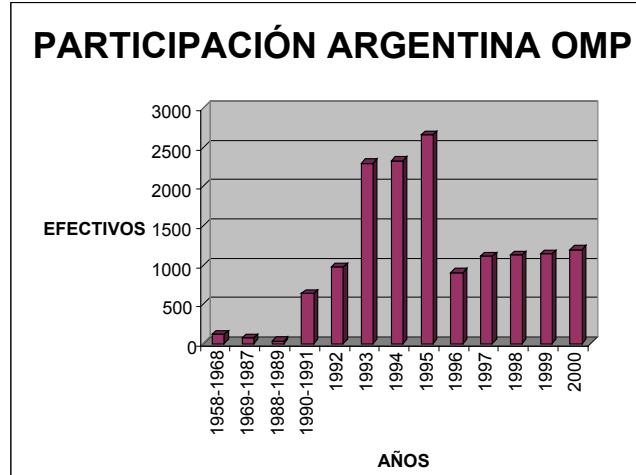
Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), combinación de medios diplomáticos y militares, es uno de los instrumentos con que cuenta la ONU, para "mantener o restablecer la paz y la seguridad colectiva"¹⁶.

Desde el nacimiento de la ONU en 1948, se han organizado múltiples operaciones, entre Fuerzas de Mantenimiento de la Paz y/o Misiones de Observación, siendo la primera de ellas la Organización de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua (UNTSO) en el Medio Oriente. Las operaciones se incrementaron substancialmente a partir de 1988 con la finalización de la Guerra Fría, aprobándose en estos últimos doce años más operaciones que en los cincuenta años anteriores. El cuadro muestra la participación argentina en la pasada década, observándose el mayor esfuerzo entre 1993 y 1995.

¹⁵Diario La Nación; 5 de febrero del 2002; Duhalde se reunió por primera vez con los Jefes Militares: El Presidente prometió que mantendrá las misiones de los cascos azules.

¹⁶ Artículo 24, párrafo 1. *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco, 26 de Junio de 1945.

Cuadro 1



Fuente: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas. 2001

La preocupación argentina por la resolución pacífica de las controversias tiene su origen antes de que las actuales organizaciones internacionales fueran creadas. Encontramos entre los primeros antecedentes el ofrecimiento hecho a mediados del siglo XIX, por el Presidente de la Confederación Argentina, General Justo José de Urquiza, para mediar en el conflicto entre EE.UU y Paraguay.¹⁷

En otro episodio y ante el estallido de la Guerra Civil Española, el Presidente Agustín P. Justo decidió, junto a EE.UU, Francia y Gran Bretaña, destacar unidades navales, cuya tarea sería proteger a los ciudadanos propios residentes en aquel país, pero que se transformarían en una misión de tarea humanitaria, rescatando refugiados españoles y extranjeros acosados por los bandos en pugna. La Armada Argentina desplegó, en los puertos de Alicante y Barcelona, entre 1936 y 1937, al Crucero "25 de Mayo" y al Torpedero "Tucumán", constituyendo la primera misión de esta naturaleza que esta fuerza llevara a cabo en el exterior.

El Ejército Argentino (EA) participó en la resolución de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1928-1935) y en el conflicto entre Perú y Ecuador (1941).

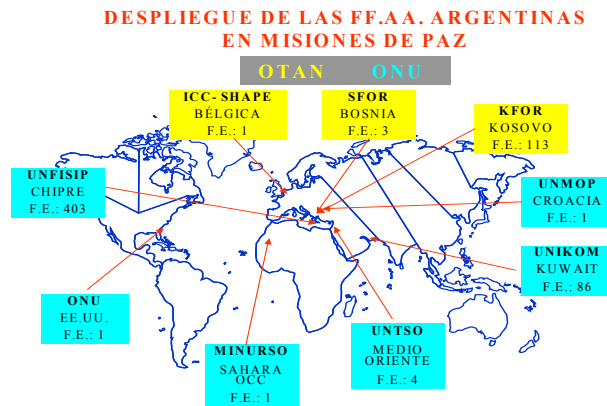
En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), durante la crisis de los misiles en Cuba (1962), en el conflicto entre Honduras y El Salvador (1969-1980), en la remoción de campos minados en Nicaragua (1993), y como país garante en el conflicto entre Ecuador y Perú (1940 y 1995-1999)

¹⁷ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *Cuaderno de Lecciones Aprendidas*. N 1, Buenos Aires, Diciembre 1999.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

Desde la primera participación en UNOGIL (Líbano) en 1958, hasta el presente, se ha contribuido con más de 15000 efectivos de las tres Fuerzas Armadas y de Gendarmería Nacional Argentina. Actualmente, la Argentina mantiene alrededor de 700 hombres destacados en diferentes partes del mundo.¹⁸

Figura 1



Fuente: Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Argentinas. 2001.

El escenario y los actores

El contexto internacional y la evolución de las misiones de paz

Estas misiones han sido concebidas por la ONU para colaborar a mantener o restablecer la paz y seguridad internacional. Constituidas por personal civil y militar, predominan estos últimos en cuanto a cantidad. Son de carácter voluntario, basadas en el consenso y la cooperación internacional. Son una herramienta flexible que enfrenta con éxito situaciones que la Carta de la ONU no contempla en su contenido. En lo instrumental, son utilizadas para la supervisión en el mantenimiento de ceses de fuego, separar facciones antagónicas, amortiguar conflictos, asistir tropas en retirada, verificar desarmes, etc.

Se han constituido en un elemento novedoso para controlar la variedad de conflictos emergentes que amenazan la paz y seguridad internacional y continúa asumiendo tareas que exceden a aquellas tradicionalmente desarrolladas.

¹⁸ Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina; *Participación Argentina en OMP*; Buenos Aires; Octubre del 2001.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

No se agotan en la participación militar y el cumplimiento de misiones afines. Han ido expandiendo su rol a una amplia gama de tareas (ayuda humanitaria, asistencia de desplazados, supervisión de elecciones, asistencia sanitaria, etc)

Una nueva visión nacional

Durante el período de la Guerra Fría estas misiones estuvieron acotadas a misiones de observación o intervenciones limitadas de contingentes. A partir de 1989 recobran vitalidad dando lugar a una nueva era de misiones de paz, caracterizada por la cooperación internacional y en la que el actor principal es la ONU.

Cabe destacar el papel de EE.UU., país que, si bien retiene la posibilidad de actuar unilateralmente en cualquier conflicto, impulsa la participación de la comunidad internacional en el compromiso con la paz y seguridad internacional.¹⁹

Así, se abrió la oportunidad para la República Argentina en su proceso de reinserción en la escena internacional, cambiando el perfil aislacionista, errático y no alineado que la caracterizara. Este cambio refleja una interpretación cabal acerca que la seguridad de la propia nación no está asegurada ni exenta de la influencia de conflictos, desarrollados en lugares distantes del planeta. En tal sentido, el Dr. Ricardo Lagorio – ex subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa Argentino- describe las intervenciones: "fue una divisoria de aguas respecto de la materialización de la política exterior de la República Argentina". La decisión de enviar los buques al Golfo fue una interpretación acerca de la nueva percepción del sistema internacional, de cómo pensar sobre los temas de seguridad internacional²⁰.

Las Relaciones Político-Militares en la Argentina.

El último Proceso de Gobierno Militar (1976-1983) y ciertos hechos acaecidos durante el gobierno del Dr. Alfonsín dejaron una brecha entre la sociedad y sus Fuerzas Armadas. Parecía no encontrarse un camino para el reencuentro entre civiles y militares. Quienes alentaron la participación intensiva de las FF.AA. en estas misiones, vieron la posibilidad de acercamiento político-militar, a través de un objetivo común, fuera de toda discusión tanto para civiles como uniformados.

Por otro lado, las FF.AA. trataban de remontar el descrédito, consecuencia de pronunciamientos militares contra el orden democrático, y de la derrota de la Guerra por las Islas Malvinas. La posibilidad de participar en estas misiones permitiría demostrar su adecuación y subordinación al orden democrático, materializar su apoyo a los objetivos de la Nación y recuperar su prestigio.

¹⁹ National Security Strategy 2001. Enhancing Security; The White House; Washington D.C; December 2001.

²⁰ Lagorio, Ricardo "Institutionalization, Cooperative Security, and Peacekeeping Operations" en "The Argentine Experience" en Dominguez, Jorge, *Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburg Press Pittsburg 1998 p 124.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

La administración del presidente Menem asumió la responsabilidad con las obligaciones dispuestas en la Carta de la ONU: "Los Estados Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad a esta Carta..."²¹ e integró sus FF.AA. en el contexto democrático.

El ámbito regional

Desde la creación de la ONU, no hubo una participación importante de los países latinoamericanos en estas misiones. Brasil y Chile no recibieron con gran entusiasmo la activa política argentina de intervención en misiones de paz. Más aún, generó cuestionamientos y percepciones negativas atribuidas a una presunta falta de consulta del gobierno argentino, previo a la toma de decisión y a la persistencia de un contexto ligado a las políticas de seguridad en la región, en el que las decisiones que afectaran los intereses militares y concepciones geopolíticas, tenían fuerte influencia en esos dos países²². En contraste con ello, el Uruguay, encaró también un involucramiento relevante con estas misiones'.

La equívoca apreciación, acerca de que la participación en estas misiones generaría una diferenciación cualitativa capaz de desbalancear el alistamiento militar de un actor en perjuicio del otro, es una cuestión que quedaría superada en el corto plazo. Esta percepción quedaría neutralizada a partir del hecho que la participación de un país no invalida la del otro, así como por el grado de transparencia de información correspondiente a este tipo de operaciones.

El ámbito militar

Estas intervenciones fueron recibidas con gran entusiasmo por el personal militar. Desde su inicio fue entendido el concepto contribuyente a sustentar la política exterior de la nación así como la proyección de una imagen deseada del país. Así lo indica la encuesta desarrollada entre el personal del Ejército Argentino, revelando un índice superior al 90 % para el personal con experiencia en estas misiones, cuyo detalle se aprecia en el gráfico 2 ²³.

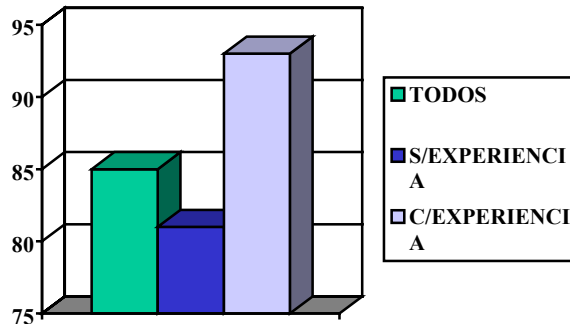
²¹ *Carta de las Naciones Unidas*. Artículo 2 Párrafo 5 San Francisco, 26 de Junio de 1945.

²² Domínguez, Eduardo D. *Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de Paz*, Bs As. Junio 2000.

²³ Pala, Antonio: Presentación: "Argentine Officer Perceptions of the Peacekeeping Role: Institutional and Regional Implications"; 1999.

Gráfico 2

¿Está de acuerdo con la decisión del gobierno en participar en Misiones de Paz?



Fuente: Presentación Percepciones de los argentinos acerca de la participación en misiones de paz de Naciones Unidas. Tcnel Antonio Palá (USAF)

Sin embargo no estuvo exento de inconvenientes, en particular los de carácter presupuestario. Las fuerzas debieron soportar el esfuerzo logístico y financiero del costo de las intervenciones dentro de un marco de extremas restricciones presupuestarias y con retornos demorados del organismo internacional, la ONU. Han tenido un efecto positivo en la imagen de las instituciones militares, otorgándoles un perfil diferenciado del de los 1970s y de postrimerías de los 1980s.

Sin lugar a dudas, aspectos como el entrenamiento, la interoperabilidad y la experiencia de operar en circunstancias próximas a la de un conflicto armado, con fuerzas de otros países, son un alto valor militar agregado.²⁴

El hombre

La intervención de grandes contingentes de personal de las diferentes fuerzas en este tipo de misiones, reclamó la necesidad de adecuar los programas de preparación de este personal a las necesidades de la variedad y multiplicidad de cada tipo de misiones. Así, el Derecho Internacional Humanitario, instrucción en desminado, el idioma inglés, etc., pasaron al primer plano. El carácter de "soldado universal" que estas operaciones impusieron al hombre de armas fue ampliamente aceptado.

²⁴ Respecto a su valor agregado es importante destacar el desarrollo de los Centros de Entrenamiento para las FF.AA. y Seguridad respectivamente (CAECOPAZ y CENCAMEX) en respuesta a la convocatoria del Secretario General de Naciones Unidas en la Agenda para la Paz, sobre la necesidad de mejorar la preparación del personal de los contingentes destacados en las misiones de paz.

Los medios de comunicación

*"La realidad es aquello que se percibe, por lo tanto todo aquello que esté fuera de la percepción o zona de credibilidad de los individuos pasará inadvertida"*²⁵.

Es aquí donde los medios de comunicación, en todas sus expresiones, tienen un papel preponderante sobre los efectos producidos en la percepción y juicio de la opinión pública acerca de estas operaciones y sus implicaciones en los diferentes niveles analizados. Es un factor común que interviene e incide en cada valoración que se haga de las consecuencias, beneficios o perjuicios. Si bien la prensa ha cubierto de manera aceptable la participación en las misiones de paz, no ha sido transmitido adecuadamente a la opinión pública o al menos no ha tenido los efectos esperados, (para los militares), sobre la opinión pública.

El general Zabala comenta al respecto: "La opinión pública ha sido informada desde el inicio, se lo hace periódicamente, pero sería necesario buscar un abordaje que asegure un impacto aún más positivo".²⁶

El Dr. Camilión tiene una visión diferente al expresar: "Una mejor difusión de estas actividades hubiera sido de desear, no cabe duda que otra sería la percepción del público y su valoración del trabajo desarrollado por su gente en representación de la nación".²⁷

El Almirante Molina Pico es más crítico aún: "Creo que en general hubo un cubrimiento aceptable, pero no hay la debida continuidad que asegure la persistencia en la opinión pública; si no se lo impulsa desde el ámbito de las fuerzas, el tema sale de la prensa".²⁸

La validación de estas expresiones está condensada en las distintas encuestas de opinión realizadas en estos años que no muestran un cambio de percepción acerca de la importancia que ha tenido esta participación para el país, para sus FF.AA. o incluso para el hombre mismo.²⁹ Belohlavek nos ilustra con respecto a una ley natural que define la comunicación: "cada tema de comunicación requiere la operativización en tres niveles: 1) el funcional, 2) el emocional y 3) el instintivo"³⁰. Algo se ha avanzado sobre el

²⁵ Belohlavek, Pedro; *Arqueología del Futuro; El Pensamiento Estratégico*; Buenos Aires; 1996; p 13.

²⁶ Zabala, Carlos M; Entrevista hecha por el autor. Octubre de 2001.

²⁷ Camilión. Oscar H.; Entrevista hecha por el autor. Octubre de 2001.

²⁸ Molina Pico, Enrique E.; Entrevista realizada por el autor. Octubre de 2001.

²⁹ Centro de Estudios Unión Para la Nueva Mayoría; *La imagen de las Fuerzas Armadas y de Seguridad*; Buenos Aires; Abril de 2001

"Los militares que custodian un país partido en dos"; *Diario Clarín*; Buenos Aires; Mayo de 2001.

"Los Argentinos confían poco en sus Instituciones", *Diario La Nación*; Buenos Aires; Noviembre de 2001.

Fraga, Rosendo; *La cuestión Militar al finalizar los 90'*; Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría; Buenos Aires; 1997; p 129.

³⁰ Belohlavek, *Arqueología del Futuro*, p 75.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

primero, poco sobre el segundo y nada en el último, por lo que este objetivo constituye una asignatura pendiente.

Los costos

En materia de costos podemos hablar de financieros, materiales y humanos.

La Argentina ha venido invirtiendo bastante en materia de operaciones de paz y en las coaliciones. A modo de ejemplo para el año 2001 el presupuesto ha sido de 13.928.500 pesos (mismo equivalente en dólares estadounidenses).³¹

En los años anteriores en que los efectivos argentinos en misiones de paz llegaron a sumar los 2656 hombres, tal el caso de 1995, el presupuesto fue sensiblemente mayor. Al respecto se plantearon problemas que han tenido una diferente percepción, según el lado en que se estuviera en esta situación. El Dr. Camilión comenta que:

"No ha habido desinteligencias importantes aunque sí se han presentado dificultades en las asignaciones presupuestarias, lo que es normal en estos tiempos." Para el general Zabala, en cambio este aspecto tiene una connotación un tanto diferente: "Las FF.AA. tienen una asignación específica (presupuesto) para OMP. En el Ejército, la provisión de equipo nuevo es limitada al equipo individual. La falta de reembolso de ONU (UNFYCIP) desde 1993 no ha permitido adquirir otros equipamientos. Además no se pudo volcar más fondos de reembolsos a equipar las FF.AA. porque por nuestra propia legislación todos los ingresos de cualquier tipo provenientes de embajadas (La ONU le reembolsa a la Misión Argentina Permanente allí) deben entrar a la secretaría de Hacienda y no al Ministerio de Defensa".

El Almirante Molina Pico subraya:

"El tema de las asignaciones presupuestarias es un tema crítico ya que en general hay una disposición a aceptar las invitaciones a OMP pero una vez concretada la operación no aparecía la partida para cubrir los gastos. Así se cobró con retrasos, las previsiones no fueron las correctas y tampoco se les dieron las prioridades que por las exigencias operativas imponía la situación".³²

Concluyendo con el aspecto financiero de las OMP, le han costado mucho a las FF.AA. quienes han sostenido el esfuerzo sacrificando actividades de sus propios recursos en beneficio de aquellas, sin un mejoramiento de su presupuesto.

Existen otros costos, los ocultos tras el uso, el mantenimiento y la necesidad de reposición del material destacado para estas actividades. El Almirante Molina Pico:

³¹ Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Buenos Aires; Noviembre del 2001.

³² Camilión, Oscar, Zabala, Carlos M., Molina Pico, Enrique E.; Entrevista del autor.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

"El gobierno empleó a su Armada para uno de sus fines: elemento de su política exterior por última vez quizás en 1962, durante la crisis de los misiles de Cuba... la expedición (del Golfo) fue posible debido a una realidad: desde el punto de vista naval la renta del capital invertido durante años, nuestros hombres de primer nivel no se improvisan de la noche a la mañana... nuestro país puso dos buques y luego otros dos en un área de operaciones distante 11.000 millas, operando con éxito por 9 y 6 meses respectivamente...y eso tuvo un costo en cuanto a material caro y difícil de reemplazar..."³³

En materia de costos humanos, hay quien relaciona y atribuye que la participación argentina en el conflicto del Golfo contribuyó a que el país fuera elegido como blanco del terrorismo, ataque a la Embajada y Mutual Israelita en Buenos Aires, en 1992 y 1994. "Hay elementos para pensar que sobreexposiciones de esta naturaleza pueden colocar al país en condiciones vulnerables e indeseables para los objetivos de paz y seguridad buscados".³⁴

La Argentina ha pagado un alto costo en materia de vidas con el personal interviniente en las operaciones, hasta la fecha han dado su vida 20 hombres.

Los beneficios

Todo beneficio tiene un costo, el costo y el beneficio siempre están unidos. A los fines de este trabajo consideraremos al beneficio como la diferencia que existe entre el costo que insume desarrollar y alcanzar un objetivo y el valor percibido por el medio como consecuencia de ello. Sin lugar a dudas como contraparte de los costos incurridos en el desarrollo, tanto de las misiones de paz como en las coaliciones militares internacionales, existe un cúmulo de beneficios alcanzados en los diferentes niveles analizados.

En primer lugar, la República Argentina logró la valoración de este esfuerzo por parte de la comunidad internacional, con el consecuente incremento de su prestigio, alcanzando el reconocimiento y promoción internacional que todo gobierno espera.

En el ámbito regional, ha constituido un elemento integrador por excelencia. Contribuyó al desarrollo de la cooperación política y militar y al entendimiento sub-regional en materia de seguridad y defensa. No debe olvidarse la cooperación en educación para la defensa y la consolidación de medidas de confianza mutua y transparencia.

En el escenario doméstico, viabilizó un mejor relacionamiento político militar así como un nuevo entendimiento cívico militar, diferente al percibido después de la década de 1970 o durante los 1980s.

³³ Molina Pico, Enrique E.; "El Conflicto Irak-Kuwait". Seminario sobre la actuación argentina en el Golfo Pérsico; Bahía Blanca; Septiembre de 1991.

³⁴ *Diario Clarín*; "La Argentina en el Conflicto del Golfo"; Buenos Aires; Febrero de 1998.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

Las Fuerzas Armadas desarrollan un rol que satisface las aspiraciones y expectativas de la profesión militar, explora y explota una faceta del perfil del instrumento militar brindando un tangible sentido de necesidad al poder político y frente a la población. El cambio de imagen operado y la mayor aceptación y reconocimiento de las FF.AA. por cuenta de la opinión pública, satisfacen al interés de reinserción de las instituciones en el cuerpo de la sociedad.

En el campo profesional, les ha permitido compararse y establecer su propio estándar, respondiendo a los desafíos planteados con aptitud, eficacia y eficiencia. Las misiones de paz les ha posibilitado trabajar, más que con hipótesis, sobre casos reales que justifican y prestigian su rol. Finalmente, las FF.AA. han desarrollado operaciones de paz en fuerza de tarea conjunta (tal el caso Chipre), en un ámbito próximo al de una guerra y que les permite visualizar, de primera mano, los efectos de la misma.

Por último, en el mismo sentido, en el nivel del hombre, la participación internacional ha satisfecho tanto sus necesidades profesionales cuanto personales; aumentando su capacidad profesional, ampliando el ámbito de desenvolvimiento y acrecentando su acervo cultural.

La validación y la contra-argumentación

Como fue indicado, el trabajo pretende determinar hasta qué punto el esfuerzo desarrollado por la Argentina en misiones de paz ha sido el adecuado y en qué medida ha sido capitalizado.

Resulta difícil hallar antecedentes que establezcan un procedimiento o método del cálculo costo-beneficio de las decisiones de un estado³⁵. Al respecto, el Dr. Quade comenta sobre las limitaciones en la aplicación clásica de técnicas de costo-beneficio a decisiones en materia de Defensa menciona: "... hay consideraciones referidas a aspectos fundamentales de la Política de Defensa Nacional que no son factibles de ser analizados rigurosamente en forma cuantitativa".

Sin embargo, en toda decisión está presente el concepto de eficacia y eficiencia. Chile ha expresado en diferentes foros, en referencia a estas misiones: "La República de Chile tiene la voluntad de participar en operaciones de paz de la ONU, considerando que la manutención y la promoción de la paz mundial constituye uno de los objetivos de nuestra política de defensa y también de nuestra política exterior. Los criterios que se tendrán en cuenta para la intervención en estas misiones son los siguientes:

- **Políticos:** Satisfacer el interés nacional.... los costos involucrados en las operaciones de paz deben ponderarse con los beneficios que el país obtiene, de manera que exista una conveniente relación entre ambos.

³⁵ Quade, E.J.; *The limitations of Cost-effectiveness approach to military decision-making*. Industrial College of the Armed Forces; Washington D.C, Pg 4

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

- **Operativos:** establecer el tipo de operación, país, duración, tipo y cantidad de medios comprometidos y tiempo de reacción...las operaciones deben contribuir al perfeccionamiento de las instituciones chilenas participantes, entrenamiento de personal, adquisición y reposición de material, etc.

Como Chile no tiene demasiados recursos en este ámbito, debe apuntar a una participación proporcional, analizando caso a caso".³⁶

Para evaluar la eficacia y la eficiencia de estas operaciones, se establecerá el significado de ambos términos para el contexto analizado, definiéndose como parámetros de evaluación, a los objetivos que se identifiquen en cada nivel.

Eficacia: es la medida de la producción (resultados alcanzados) en relación con los recursos invertidos.³⁷ Los objetivos logrados por una institución en relación con las necesidades y expectativas; por el grado de adecuación de la Institución a los mismos o por el costo/efectividad o costo/beneficio de su producto.³⁸

Eficiencia: es el uso óptimo de los recursos disponibles para producir el mejor resultado. Corresponde a la maximización que se alcanza en el proceso de asignación de recursos para alcanzar uno o varios objetivos. En otras palabras "hacer responsable y correctamente lo correcto".³⁹

En el escenario han sido identificados cinco niveles de análisis: Nacional, Internacional, Regional, Militar y el del propio individuo. Dichos ámbitos, entienden desde la elaboración de políticas, identificación de objetivos, elaboración de estrategias, desarrollo de planes, hasta la ejecución en los campos de acción diplomático, militar y político. Esto no quiere decir que uno sea excluyente del otro, o que los fenómenos apreciados no sean pasibles de ser observados en más de uno de estos campos. Por el contrario, la naturaleza de las misiones de paz extienden e integran a los diferentes niveles entre sí.

Definiendo y validando los objetivos

Estableciendo el concepto de **objetivo** como "aquella meta o cualquier otra cosa específica que se desee alcanzar; un **interés** con un **efecto deseado** asociado"⁴⁰, se pasará a enunciar los objetivos identificados en cada nivel y a validarlos:

1. Nivel Nacional e Internacional.

³⁶ "La política de Chile; Operaciones de Mantenimiento de Paz", Seminario "Chile y las Operaciones de Paz de Naciones Unidas"; Nueva York; Junio de 2001.

³⁷ Rosenberg. J.M; *Diccionario de Administración y Finanzas*; Barcelona, 1994.

³⁸ Propuesta para evaluación. Marco teórico-referencial; Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana; La Paz, 1998.

³⁹ Rosenberg. J.M op.cit

⁴⁰ Escuela de Guerra Naval de la Armada Argentina; *Glosario de Terminología Estratégica*. Buenos aires 1999.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

a) El principal y primer objetivo perseguido a través de estas intervenciones ha sido contribuir a reinsertar la República Argentina en el contexto internacional, proyectar una nueva imagen del país hacia la comunidad internacional y realinearse con el principal actor internacional, EE.UU.

Como he indicado anteriormente, el gobierno del presidente Menem apoyó la inserción internacional sobre el alineamiento con Estados Unidos en lo político, la apertura al libre mercado en lo económico y la búsqueda de un protagonismo internacional. Las misiones de paz y la intervención en coaliciones militares internacionales fue el camino para alcanzar el objetivo.

El Dr. Oscar Camilión - ex ministro de Relaciones Exteriores y de Defensa- se refiere al respecto:

"El sustancial incremento de la participación argentina en operaciones de paz así como su papel en las coaliciones internacionales del Golfo y Haití, no fueron decisiones circunstanciales inspiradas por un pragmatismo de corto plazo. Ellas implicaron un giro sustancial en la política exterior argentina. Argentina fue neutral en las dos grandes guerras del siglo XX y aún a fines de la década de los 80' formaba parte del movimiento no alineado. Durante el gobierno del Dr. Alfonsín, él había cofundado el denominado grupo de los seis, juntamente con la Suecia de Palme, la Grecia de Papandreu, Tanzania y otros dos países que adoptó una línea de acción marcadamente enfrentada con Estados Unidos y afín a las orientaciones de la URSS. La decisión de sumarse a la coalición del Golfo terminó con décadas de aislamiento culminadas en un no-alineamiento que no respondía a ningún interés nacional".⁴¹

En referencia a la participación en la Guerra del Golfo el Dr. Ricardo Lagorio expresa:

"La Guerra del Golfo de 1990 fue una oportunidad para la política Exterior de la Argentina porque la decisión del gobierno de enviar dos buques de guerra reflejó una nueva percepción del sistema internacional, una nueva manera de pensar en asuntos relativos a la seguridad internacional. La decisión argentina indicó el deseo de ser un activo participante en la arena internacional: un inversor en paz y seguridad".⁴²

En general se aprecia una coincidencia en cuanto a la priorización de este objetivo para la administración del presidente Menem y uno de cuyos ejes fue el compromiso con la paz y seguridad internacional.⁴³

⁴¹ Camilión, Oscar H. Entrevista al Dr. Camilión, Octubre 2001.

⁴² Lagorio, "Cooperative Security and Peacekeeping Operations" p 124

⁴³ El Teniente General Balza "- ex Jefe de Estado Mayor del Ejército Argentino-:"... podemos concluir que la promoción de la paz y la seguridad global constituye, sin lugar a dudas, un objetivo

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

Siendo éste, un elemento central que condensa la Política Exterior y de Defensa de la Nación, tendrá un análisis extenso y detallado. Ahora resulta necesario integrar los tres niveles, por los elementos que tienen en común.

Antonio Palá, sintetiza el alcance logrado:

"De acuerdo con observadores, el presidente Menem ha dirigido su política exterior desvinculándola del perfil No alineado y de su histórico antagonismo vis-a-vis con los Estados Unidos. Su administración ha alineado aquella política con los intereses de EE.UU, las potencias occidentales y a su turno con el Consejo de Seguridad de la ONU. Ha desarrollado un gran esfuerzo para que la Argentina sea un confiable y participativo miembro de la comunidad internacional, donde el compromiso con las misiones de paz es un importante componente de esta política.⁴⁴

En 1998, la participación en estas operaciones había evolucionado desde su consideración como instrumento de la política exterior a una de las principales líneas de acción para la política de defensa. Según el Libro Blanco de la Defensa:

"La República Argentina ha desarrollado, particularmente en los últimos años, una política de intenso involucramiento en el proceso de rediseño del contexto estratégico de seguridad internacional, mediante la participación de nuestras Fuerzas Armadas en operaciones de paz, como instrumentación de la contribución de la Defensa Nacional al interés estratégico que representa para nuestro país la preservación de la paz y la estabilidad internacional".⁴⁵

En primer lugar existió un explícito reconocimiento por parte de encumbradas personalidades de la escena internacional⁴⁶. Tanto las Naciones Unidas como

principal de la política exterior argentina". Marcela Rosana Donadío en su trabajo sobre políticas de defensa en la Argentina: "Tras el gobierno militar, la reinserción internacional se convirtió en prioridad para nuestra política exterior, profundizándose a partir de la presidencia del Dr. Menem. Dicha política tiene como ejes, el cambio de relación con los EE.UU., una atención preferente a los países del Cono Sur, y una estrecha vinculación con la seguridad internacional a través de Naciones Unidas."

⁴⁴ Pala, Antonio; "Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations" en "The Argentine Experience" en Domínguez, Jorge *Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*; University of Pittsburgh Press Pittsburgh; 1998 p 132.

⁴⁵ Libro Blanco de la Defensa Nacional de la República Argentina; op. Cit; p58

⁴⁶ El Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Norteamericanas, Teniente General Colin Powell agradeció y reconoció el rol desempeñado por los buques argentinos en el Golfo:

"...las relaciones entre los Estados Unidos y la Argentina jamás pasaron por un mejor momento...y destaco el rol que le cupo al país durante la Guerra del golfo, así como nuestro reconocimiento por las otras misiones en el marco de las Naciones Unidas..

El Comandante del Comando Sur de EE.UU., General Wesley K. Clark, en julio de 1996 expresaba a militares argentinos: "Quiero que sepan que hoy la Argentina es nuestra aliada número uno en América Latina". Este sería el paso previo a la designación argentina como aliado extra-OTAN

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

instituciones y organismos especializados en esta problemática o aquellos relacionados con los países del hemisferio, destacan en sus análisis el cambio y la nueva orientación producida en materia de política exterior del país⁴⁷. Finalmente la designación como aliado extra-NATO por EE.UU. corona el mérito a la consecución del objetivo⁴⁸. Hasta qué punto este objetivo y sus consideraciones fueron alcanzadas?

Otro reflejo del intenso compromiso con las misiones de paz ha sido el reconocimiento en el ámbito del Consejo de Seguridad, donde el país accedió a una mayor periodicidad la silla de los miembros no permanentes, así como haber sido invitados para participar en la Brigada de Despliegue Rápido de Naciones Unidas (Shirbrig)⁴⁹

Con otro matiz, la creación del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) ha permitido ser sede de seminarios y

⁴⁷ De acuerdo con el informe del Bureau para Asuntos Inter-americanos del Departamento de Estado de EE.UU. de este año,... el gobierno argentino ha hecho de su relación con EE.UU. la pieza central de su intento por reintegrarse a la escena internacional. Argentina es el único país Latino-americano en participar en la Guerra del Golfo y en todas las fases de la operación en Haití. Ha contribuido en operaciones de paz de Naciones Unidas en todo el mundo y ha ofrecido enviar fuerzas de paz a Eslovenia oriental y policía a la Fuerza Policial Internacional en Bosnia. Ha ofrecido enviar unidades médicas al Golfo en apoyo a las tareas de verificación del cumplimiento de Irak con las resoluciones de Naciones Unidas.

⁴⁸ En reconocimiento a la contribución argentina a la paz y seguridad mundial, el gobierno de los EE.UU. designó al país como Gran Aliado extra-NATO.⁴⁸ El presidente Bill Clinton expresó: "Tenemos una alianza de valores con la Argentina", como un reconocimiento a las contribuciones extraordinarias de este país al mantenimiento de la paz internacional.

La figura de aliado extra NATO es el otorgamiento de un status militar especial a países que se encuentran fuera del ámbito de la NATO pero que tienen un alto valor o relevancia estratégica en su ámbito regional.

Otorga al país: a) Prioridad para acceder material excedente de defensa, bajo un régimen financiero especial. b) Acceso a programas de cooperación de entrenamiento. c) Ser considerado en acuerdos de investigación y desarrollo con el Departamento de Defensa d) Ser elegible para que empresas privadas participen en licitaciones y contratos de mantenimiento, reparación o reacondicionamiento de equipos americanos fuera de aquel país.

La Argentina ha adquirido material para las tres fuerzas: entre otros, el ejército incorporó aviones Mohawk, la fuerza aérea accedió a una versión mejorada del avión A4M y la Armada incorporó helicópteros y buques auxiliares.

⁴⁹ SHIRBRIG: Brigada Multinacional de Despliegue Rápido. Nació como iniciativa de Dinamarca, es una brigada compuesta de contribuciones al Acuerdo de Fuerzas de Reserva de ONU. Fuerza de magnitud de una brigada en misiones donde la rápida respuesta es lo importante y donde otras fuerzas no puedan satisfacer los requerimientos. Elementos de maniobra, sanidad, logística y comunicaciones. Pensada para despliegues de hasta 6 meses. Una vez decidida su intervención, las unidades subordinadas a SHIRBRIG deben estar listas al despliegue dentro de las 2/3 semanas. Participan, además de la Argentina, Austria, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

conferencias sobre la temática en cuestión, así como la integración de personal de distintos países, de la región y fuera, que han participado de los cursos allí dictados.⁵⁰

Finalmente, el Dr. Herbert Huser resume:

"La participación argentina en la escena internacional se convirtió en una constante en una amplia gama de contextos. No le trajo un beneficio en términos de hegemónicas pretensiones o aventuras irredentas - atado a viejos imperativos geopolíticos - sino en el ámbito multinacional, en el de las coaliciones dentro del contexto del mundo de las organizaciones internacionales, en sus diferentes agrupamientos.. Como lo demuestra Chipre, la Argentina ahora puede ser un socio confiable, aún en ese contexto donde comparte responsabilidades con su reciente adversario".⁵¹

El país ha tenido los siguientes reconocimientos: comandante de misión de ONU en 1997, misión en Chipre. Meses atrás surgió la designación de un nuevo comandante para la misión en Kuwait, que recayó en otro general argentino.

Concluyendo, las oportunidades que desde el comienzo de los 90' la Argentina ha recibido pedidos de cascos azules, así como el sustancial incremento en su participación en estas actividades han hecho del país un reconocido actor internacional.⁵²

Sin embargo, la participación en las fuerzas de paz y la designación de aliado extra NATO, generaron preocupación en Chile y Brasil. El Ministro Domínguez se refirió a estas preocupaciones: "No tendrá ninguna consecuencia en las relaciones bilaterales. Nadie puede sentirse sorprendido y menos las autoridades chilenas, porque siempre estuvieron informadas".⁵³ El futuro inmediato demostraría una nueva faceta de integración regional a través de la incorporación de oficiales chilenos al contingente argentino en Chipre.

Ciertos analistas de política internacional cuestionan tanto el alineamiento con EE.UU, sus costos y beneficios, las concesiones realizadas y el haber cerrado con ello la integración internacional por causa de la intervención en las coaliciones militares de

⁵⁰ Ver Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz; Buenos Aires; mayo 2001. <http://mrecic.gov.ar/ministerio/prensa>

⁵¹ Huser, Herbert; "Democratic Argentina's Global Reach"; *NWC Review*, Summer 1998.

⁵² Ver visitas Ministros de Defensa Domínguez, López Murphy a Estados Unidos; 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000; Washington, DC. Otra referencia, *Diario Clarín* EE.UU pidió mantener aporte argentino a los cascos azules: Relaciones con EE.UU; Washington; mayo 2000; <http://www.clarin.com.ar/diario/2000-05-18>

⁵³ Vega, Alfredo.; "Los alcances de la Alianza Extra OTAN bajo la óptica de Defensa"; *Diario La Nación*; Buenos Aires; Agosto 1997.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

referencia, limitando de esa forma, la libertad de acción del país en el contexto actual de multipolarización, y sin apreciarse reales beneficios como contrapartida⁵⁴.

Al respecto, cabría preguntarse si EE.UU. aún respaldase a la República Argentina en su actual crisis, en caso que se hubiere adoptado algún otro tipo de alineamiento o si existiesen otros países que lo harían en su lugar, llegado el caso. Resulta difícil establecer hasta qué punto el prestigio alcanzado en la esfera del compromiso internacional ha incidido o al menos qué peso tiene en la decisión norteamericana de asistir a la nación. Más allá de los hechos y opiniones que se contraponen a la ponencia del Dr. Dallanegra Pedraza, institutos especializados en el asesoramiento para medir la credibilidad, riesgo, propensión a la inversión, etc, consideran aspectos que no están exclusivamente ligados a la política económica y social de un país, si no que incluyen otras cuestiones relacionadas con la defensa y la política exterior. Así, el McKeever Institute of Economic Policy Analysis destaca en el análisis sobre la Argentina dos aspectos que han sido abordados: la condición de aliado Extra OTAN del país y la participación y alto grado de compromiso de la nación con las Misiones de Paz de Naciones Unidas y otras fuera de este ámbito.⁵⁵

⁵⁴ El Dr. Luis Dalla Negra Pedraza expresa sus reservas: " Argentina, en un mundo globalizado, ha elegido exclusiva y excluyentemente a Estados Unidos para su inserción mundial aislándose totalmente del resto del mundo, lo que la perjudica e impide que diversifique sus vínculos y posibilidades. ...la participación en las misiones de paz ha sido una forma de hacer bien los deberes frente a los Estados Unidos, pero sin conseguir nada a cambio."Continúa: "Ante la crisis del Golfo Pérsico, el gobierno tomó una posición clara y definida enviando fuerzas al contingente internacional... se puede observar que estas acciones guardan completa coherencia con la política de acercamiento a los EE.UU. iniciada en la entrevista Bush-Menem en septiembre de 1989... En la lectura que la clase política hizo de los acontecimientos subraya: "... la percepción del gobierno respecto de la necesidad de rechazar la tradición neutralista...La percepción de la élite giró en torno a que Estados Unidos reconoce a quienes lo acompañan en momentos de crisis bélicas. Así se asoció neutralismo con retroceso, aislamiento con atraso y se actuó con la infundada esperanza que EE.UU. influyera favorablemente en la relación económico-comercial con nuestro país"

Acerca de la percepción de las FF.AA: "Su opinión mayoritaria estuvo a favor de participar militarmente en el conflicto del Golfo. Sólo el sector representado por Rico y Seineldín adoptó una posición pública cuestionando la participación.... En la visión de las FF.AA. participar en la guerra sería positivo para justificar mayor presupuesto ante una sociedad que continuaba percibiendo a los militares como violadores de los derechos humanos.....les dio a las FF.AA. una razón de existir en el momento que enfrentaban una crisis de integridad, reducción de recursos y salarios, disminución de las hipótesis de conflicto así como la falta de planes precisos y concretos de reestructuración.... Cuál es el balance de los réditos y costos para el país?; se estima que el alineamiento con EE.UU repercutiría con el de América Latina...podría tener implicancias muy negativas en momentos en que la integración y la concertación regional cobran importancia; Pueden esperarse beneficios por concesiones en áreas temáticas que no se cruzan o se cruzan poco? La llamada política de palos y zanahorias puede llevarse a cabo con relativa facilidad dentro de un área temática...si para atraer capitales o acogerse al plan Brady fue necesario cancelar el proyecto Cóndor y mandar naves al Golfo, cómo se explica que Chile reciba inversiones sin haber tomado esas medidas? Son efectivas y convenientes las concesiones hechas?

⁵⁵ McKeever Institute of Economic Policy Analysis; Argentina: Economic Policy Análisis;February 2001, Pt 26 y 33; <http://www.mkeever.com.argentina.html>

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

Tomando como referencia a España, que guarda ciertas similitudes con la Argentina en cuanto a la trayectoria aislacionista y a la existencia de un régimen militar previo al actual estado democrático institucional, el GEES señala:

"A medida que España ha ido ganando protagonismo en la esfera internacional, su compromiso con la ayuda humanitaria y las misiones de apoyo a la paz ha ido creciendo, en un proceso paralelo de normalización con nuestros socios y aliados, a la vez que de asunción de responsabilidades... también hay que reconocer que como nación, ha obtenido unos claros beneficios por su intervención. Ha ganado en credibilidad y respeto tras largos años de estar al margen del sistema internacional. Es más, el Gobierno y las propias FF.AA. han cobrado un tinte humano que ha calado profundamente en la opinión pública.⁵⁶

En el ámbito doméstico se ha puesto en tela de juicio el verdadero alcance de la designación de aliado extra-NATO, como consecuencia de la activa intervención en misiones de paz. Para ciertos críticos, ello ha quedado apenas en un gesto político, sin mayores beneficios.⁵⁷ Sin dudas son estas manifestaciones políticas los antecedentes para futuros y mejores entendimientos en materias que nunca se habían abordado antes y en otras áreas donde se visualiza mejor las consecuencias del status otorgado. Harold Forsyth analiza el impacto de la designación argentina:

"Aunque la decisión no conlleva la plena integración de la Argentina a la estructura de la OTAN, la sola referencia al concepto aliado militar de los EE.UU. tiene un tremendo impacto llamado a influir directamente no sólo en el futuro argentino, sino en toda América Latina...En este sentido, parece que la nueva categoría concedida es una especie de certificación, es decir, una aval de aptitud y calificación equivalente a la confianza entre iguales... que equivale al ingreso a un club altamente exclusivo....⁵⁸

Para establecer la eficacia y eficiencia, recurrimos a las denominadas leyes naturales. Estas identifican al concepto de oportunidad, como elemento central del objetivo analizado. Así, establecen que "la oportunidad es el elemento definidor de cualquier estrategia y está determinada por la adecuación instantánea o más inmediata al medio"⁵⁹. Sin dudas, la identificación de la oportunidad brindada por las operaciones de paz, así como su aprovechamiento y explotación ha maximizado el concepto definido, obteniendo resultados tanto en el corto plazo como en el largo. Finalmente, la eficiencia se define: "la oportunidad es el momento en el tiempo en el que conviene hacer una acción para lograr un objetivo deseado"⁶⁰, resultando elocuente el alto grado alcanzado.

⁵⁶ GEES. *España, Timor Oriental y el efecto Kosovo*; Madrid; Septiembre de 1999.

⁵⁷ El principal periódico argentino manifiesta desde un editorial: "A esta altura, en la Casa Rosada no se duda que la categoría concedida a la Argentina como premio al amplio nivel de entendimiento con los EE.UU. es sólo un gesto político."

⁵⁸ Forsyth Harold; *Los Aliados del Tío Sam*; Transición; Lima; Perú; Octubre 1997.

⁵⁹ Belohlavek, *Arqueología del Futuro*, pag 57.

⁶⁰ Ibid., pag 58.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

b) Establecer una política de integración de las Fuerzas Armadas argentinas a la sociedad, mejorando la relación político-militar.

La sucesión de procesos militares y la experiencia de la relación político-militar durante el gobierno del presidente Alfonsín habían dejado a las FF.AA. encontradas con el gobierno democrático. El gobierno del presidente Menem, en cambio, se centró en hallar el camino para procurar la subordinación del poder militar y su integración total al sistema democrático y no por la vía de su sometimiento al mismo.

En este sentido, Antonio Pala destaca:

"qué oportunidades existen en el Hemisferio Occidental para mejorar las futuras relaciones cívico-militares? Uno de los grandes desafíos es la consolidación de la gobernabilidad democrática en el hemisferio continúa siendo la incorporación y acomodamiento de las Fuerzas Armadas dentro de la ecuación democrática. El establecimiento del control civil sobre lo militar resulta crítico a los fines de la seguridad regional tanto como la consolidación de la integración económica".⁶¹

Si durante la presidencia de Alfonsín el común denominador de la relación político-militar fue la confrontación, en la siguiente presidencia, el Dr. Menem procuró la integración del poder militar dentro del orden democrático. Así, siguiendo la premisa que "en el proceso de fortalecimiento de las democracias se exige que las Fuerzas Armadas se relacionen con sus sociedades en forma abierta y transparente"⁶², su integración al contexto democrático marcó uno de los ejes de la política militar del gobierno.

El empleo efectivo de las FF.AA. como instrumento de la política exterior crea vínculos entre uniformados e instituciones civiles, consolidando vehículos de comunicación que garantizan un eficaz accionar en pos de los objetivos de la nación. Estos vínculos no se agotan en la relación del militar con el civil, sino que se extiende a la relación entre los dos ministerios que entienden en la materia, los Relaciones Exteriores y de Defensa, poniendo a prueba la armonización e integración de intereses provenientes de las dos áreas⁶³.

Este trabajo lleva a la superficie el verdadero ejercicio del control civil sobre el poder militar, estableciendo los límites y roles competentes del último; "Las misiones militares de ultramar han tenido un efecto político adicional de carácter doméstico. Junto

⁶¹ Pala, Antonio, "Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations" p 130.

⁶² Conclusiones Grupo de Trabajo N 1; *Nuevas dimensiones de la seguridad Internacional* (Conferencia de Bariloche); Red Información USIP-SER en el 2000; Bariloche; Octubre 1996.

⁶³ Para Antonio Palá: "La incorporación de los militares en los objetivos de la política exterior del estado ha creado relaciones entre actores clave. Las misiones de Naciones Unidas proveen a las FF.AA. de un nuevo rol que requiere obediencia a la autoridad civil para ser considerado. Durante una conferencia en el National War College, el embajador argentino Eduardo Airaldi, enfatizaba que el proceso de toma de decisiones para la participación en Misiones de Paz era un procedimiento conjunto cívico-militar. ...el rol en misiones de paz incrementa el grado de sofisticación de las FF.AA. y por primera vez la Cancillería y las FF.AA. comparten una misma misión de envergadura".

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

a otras iniciativas han contribuido a la integración militar y a diluir su influencia como factor en la política interna.⁶⁴

Las misiones de paz han abierto un ámbito fecundo de integración cívico-militar poco explorado, donde las FF.AA. han encontrado desafíos congruentes con la naturaleza de la actividad militar y donde la complementación político-militar adquiere gran relevancia, sino máxima, al menos en tiempos de paz.

Si bien se discutirá más adelante en profundidad, este entendimiento cívico-militar ha incidido favorablemente en la opinión pública acerca de sus FF.AA. El Coronel Nakagama, entonces Director del CAECOPAZ expresa al respecto:

"...ha existido una inflexión en la imagen de las FF.AA. a partir de la participación argentina en operaciones de mantenimiento de la paz... Se ha debido a que la prensa o la opinión publicada cubren aspectos totalmente diferentes a las cuestiones tradicionales que se venían arrastrando desde antes. Las operaciones de paz han sido un elemento de confianza mutua, un elemento catalizador de opinión respecto de las Fuerzas Armadas en la sociedad civil".⁶⁵

c) Adoptar y mantener como política de estado estas intervenciones, respondiendo a las necesidades de Naciones Unidas mediante un firme compromiso y involucramiento.

Desde el fin de la Guerra Fría y la multiplicación de los conflictos intra-estatales, el gobierno incrementó su contribución a la seguridad internacional. Quienes lideraron la esfera política y militar, el desarrollo y ejecución de estas políticas, confirman la solidez y consistencia de este objetivo.

Así, el ministro Camilión se refiere:

"La Argentina decidió asumir una presencia importante que llevó en un momento dado a tomar parte de once operaciones simultáneamente.... Que ésta es una política de estado lo demuestra su continuidad con el gobierno actual, integrado por una coalición distinta del gobierno anterior. Hoy la Argentina tiene una importante presencia en Chipre.... ha ofrecido en los últimos días enviar contingentes de reemplazo en el caso que los Estados Unidos precisara desplazar alguna tropa que estuviera comprometida con la ONU. La razón de esta política es la convicción prevaleciente en la Argentina de que le corresponde asumir responsabilidades en la protección de la Paz y Seguridad internacionales".⁶⁶

⁶⁴ Huser, Herbert C.; "Democratic Argentina's Global Reach."

⁶⁵ Domínguez, Eduardo D.; *Argentina y las Operaciones de Paz*; Buenos Aires; junio 2000.

⁶⁶ Camilión, Oscar H, Entrevista realizada en Octubre de 2001.

Por su lado el Teniente General Carlos M. Zabala - ex Jefe del estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas y ex Comandante de Sector en Croacia - manifiesta: "que es una política de estado, no hay lugar a dudas. Esta afirmación se desprende de los mensajes

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

El compromiso con la seguridad y la paz internacional ha sido puesto de manifiesto en toda oportunidad que la Argentina se expresó en los foros internacionales. Por otra parte los representantes argentinos en Naciones Unidas han expresado la visión nacional sobre la responsabilidad compartida en seguridad global y relatado los pasos seguidos por el país en pos de ello. El embajador argentino ante la ONU Dr. Fernando Petrella:

"... creemos que las actividades de mantenimiento de paz constituyen una herramienta irremplazable para la preservación de la paz y la seguridad internacional... en lo que hace a mi país estamos concentrados en mejorar día a día el entrenamiento de nuestro personal militar...por ello la argentina ha procurado hacer aportes concretos y acordes con las necesidades."⁶⁷

Tras los hechos del 11 de septiembre en EE.UU., la Argentina ha ofrecido el envío de cascos azules para reemplazar eventualmente personal de ese país que estuviera comprometido en los Balcanes si fuera necesario desplegar a Afganistán.⁶⁸ También, ha ratificado este compromiso ofreciendo su participación de efectivos en la fuerza de paz de ONU en Afganistán.⁶⁹

Por último, el General Zabala es categórico al afirmar, "las Misiones de Paz fueron adoptadas y son mantenidas como una política de estado, reafirmando día a día a través de la consistente respuesta que la nación da a través de su participación en 10 misiones de paz de las 16 que actualmente desarrolla este organismo internacional."⁷⁰

presidenciales del entonces Presidente de la República, Dr Carlos Menem cuando pronunciara su discurso en 1992 ante la Asamblea Legislativa ... Ministerio de Defensa... La política enunciada tiempo atrás concentra la acción del Ministerio sobre seis ejes principales...e) apoyar la política exterior mediante la participación argentina en las misiones decididas en el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas"

⁶⁷ Petrella, Fernando; Ver intervenciones de la delegación argentina sobre las operaciones de paz 1997,1998,1999; New York; 1997,1998,1999.

El presidente Dr. Fernando De la Rúa expresaba: " Las Misiones de Paz continuarán teniendo la activa participación de la Argentina.... El país ha adquirido importante experiencia, resultando en la creación del Centro de Entrenamiento Conjunto para Misiones de Paz en 1995 en los que tropas del país o de otros países pueden entrenarse...En esta oportunidad quiero expresar el total compromiso de la Argentina con la seguridad y la paz mundial.. DE LA RUA Fernando; Ver intervención del Presidente de la República Argentina Dr. Fernando De La Rúa en la reunión anual del Consejo de seguridad de Las Naciones Unidas; New York; Septiembre de 2000 y discurso del dr. De La Rúa en Universidad para la Paz, Costa Rica; Noviembre de 2000.

⁶⁸ Gershenson Ana; Argentina ofreció enviar cascos azules; diario Clarín; Buenos aires; Octubre 2001.

⁶⁹ Baron, Ana; "Viajó Giavarini con una carta para Bus"; *Diario Clarín*; 17 de Diciembre del 2001.

⁷⁰ Etchegaray Ricardo J. Asesor Militar Adjunto a la Misión Permanente Argentina en la ONU; Operaciones Militares de Paz; New York; Enero de 2001.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

d) Mejorar la seguridad en la región y promover el desarrollo conjunto de esfuerzos⁷¹. Desarrollar e incrementar la Cooperación Militar Regional.

Este objetivo fue tomando cuerpo y consistencia en el ámbito de la defensa y seguridad regional conforme a la evolución de la integración en otros niveles de las relaciones intra-regionales, específicamente del área económica. El Libro Blanco de la Defensa de la Argentina, condensa este objetivo dentro de los Intereses Estratégicos de la Nación. De esta manera la intervención argentina estimuló la participación de otros países⁷² y contribuyó trabajo combinado entre fuerzas de distintos países, una actividad escasa dentro del marco geopolítico hasta entonces vigente⁷³.

La última vez que los ejércitos de Brasil y Argentina se unieron en un proyecto común fue a finales del siglo XIX, cuando junto al Uruguay conformaron la Triple Alianza para combatir al gobierno de Asunción en la llamada Guerra del Paraguay.⁷⁴ Sólo las armadas de ambos países han llevado a cabo ejercitaciones combinadas a través de los Operativos FRATERNAL, realizados en aguas internacionales. No obstante, a partir de los acuerdos firmados en Potrero de los Funes, los dos países se ven impulsados a coordinar e integrar los asuntos que resultaran de común interés en materia de política de seguridad y defensa.

Para Andrés Fontana:

"Fue el escenario brindado por ejercitaciones de misiones de paz que otorgó la posibilidad de materializar aquel entendimiento en objetivos, durante la ejecución de ejercitaciones combinadas de los ejércitos. El ejercicio Cruz del Sur estuvo

⁷¹ *Williamsburg Declaration*, Williamsburg, USA, 1995.

⁷² El Dr. Camilión comenta: "cabe observar que este cambio ha sido analizado con marcado interés en Sudamérica estimulando a Brasil, Chile y Uruguay a adoptar mayores compromisos en el ámbito regional e internacional.

Para Antonio Palá: "Las Operaciones de Paz poseen una de las características inherentes al bien público o colectivo, primariamente no exclusivo y de no-rivalidad. Estas operaciones son no exclusivas, porque mientras los actores persiguen sus intereses independientemente, a su vez proveen beneficios para actores que no participan. Su carácter no-rival en el hecho que la participación de uno de ellos no inhabilita o disminuye la capacidad de participar del otro".⁷² Continúa diciendo: "La participación en operaciones de paz contribuye a la seguridad regional. ONU aparece como proveedor de oportunidades en materia de seguridad dentro del sistema Latinoamericano".

⁷³El Teniente General Zabala: "ha sido un multiplicador del compromiso de los países regionales firmantes de la carta de la ONU con las Operaciones de Paz. En Chipre hay oficiales sudamericanos integrando el contingente argentino y para el año que viene uno de esos países contribuirá con treinta hombres al contingente propio. A esto se suma los beneficios de la interoperatividad alcanzada. El desarrollo del Centro Argentino de Entrenamiento en Operaciones de Paz (CAECOPAZ)⁷³ ha integrado personal extranjero, dando énfasis a las recomendaciones realizadas en el informe Brahimi referente a incrementar el entrenamiento y capacitación en Operaciones de Paz

⁷⁴ Inédito acuerdo firman Menem y Cardoso. Red de Información USIP-SER en el 2000. Diario Ambito Financiero. Buenos Aires; Abril de 1996.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

relacionado a una operación de Paz de ONU, no a una hipótesis de conflicto; sin duda el ejercicio fue un éxito por sus objetivos."⁷⁵

El ejercicio Cabanas 2001 consagró el ideal de la formación de una fuerza combinada en la región sudamericana. Desarrollado en el norte de la Argentina, congregó efectivos de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, EE.UU., observadores de México y Colombia. El marco del ejercicio fue en torno a una fuerza de despliegue rápido en misiones de paz de la ONU⁷⁶.

Le siguieron intercambios de oficiales entre las Fuerzas Armadas y al año siguiente, bajo el mismo imperativo de la misión de paz, el ejercicio se realizó en Brasil con la participación de fuerzas de Uruguay y con la asistencia de los presidentes de los tres países. Esta vez el ejercicio se constituyó en el más grande desarrollado entre fuerzas militares llevado a cabo en Latinoamérica utilizando 2410 hombres, 44 helicópteros y 40 vehículos blindados.⁷⁷

Por otra parte merece ser destacado el impacto positivo sobre la consolidación de medidas de confianza mutua y transparencia que ha impulsado la cooperación regional con relación a estas operaciones, tal cual lo describe el informe final del Seminario "Las Operaciones de Paz en el Desarrollo de la Cooperación Hemisférica":

"...Así, las Operaciones de Paz llevan a una sinergia continua en términos de Cooperación: ésta requiere transparencia que a su vez genera confianza; la que al contribuir a la estabilidad aporta significativamente a la Seguridad. Consideramos que estas operaciones de las naciones amigas del continente, son una contribución importante a la cooperación y a la seguridad Hemisférica. Las Operaciones pueden converger con otras iniciativas para dar respuesta multilateral a las situaciones de conflicto actuales y potenciales que afecten al hemisferio.... la Argentina ha abierto a los países amigos las puertas del CAECOPAZ ... ofreciendo integrar en su plana mayor oficiales de la región con experiencia en la preparación de contingentes."⁷⁸

Es muy difícil encontrar quien pudiera negar la legitimidad de la participación argentina en misiones de paz. Es diferente respecto de la intervención en Coaliciones

⁷⁵ Fontana Andrés. *Refunding Hemispheric Security: The community of American states in the 1990s and beyond; Peace and Security; Regional arrangements*; January 2001; pg 51.

⁷⁶ El co-director del ejercicio, General Olivera, se refirió: "el nivel alcanzado superó las expectativas. Se logró una importante comunión e identidad del grupo. Podemos decir que tenemos un batallón de coalición entrenado, listo para actuar"

⁷⁷ Fontana, pg 52.

⁷⁸ Seminario "Las Operaciones de Paz en el Desarrollo de la Cooperación Hemisférica"; Ser en el 2000; Buenos Aires; Julio 1997.

Por el CAECOPAZ ya han pasado 104 cursantes de 22 diferentes países tanto regionales como del hemisferio, Europa y Asia. 79 hombres de 8 países de la región integran contingentes argentinos y ha incorporado instructores de Bolivia, Brasil, Canadá, Chile y USA. Esto hace que un total de 193 integrantes de FF.AA. amigas han sido de una u otra forma integrados a través del centro o en las misiones de paz.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

Internacionales donde se han oído voces contrarias, toda vez que se ha discutido la intervención⁷⁹. Sí, hay quienes difieren acerca del impacto y beneficios alcanzados por estas operaciones.

Ciertos argumentos contrarios a la participación ponen en tela de juicio tanto el aspecto ético de las mismas, por considerar que se estaría lesionando la soberanía de los pueblos, como la asimetría existente en la relación entre países que contribuyen con los efectivos y los que aportarían los recursos financieros para su sustento.⁸⁰

Al respecto, cabe reflexionar acerca de las recomendaciones del Grupo de Estudios Estratégicos de España (GEES): "Ningún país en solitario debería arrogarse la legitimidad de una intervención, decidida o no por Naciones Unidas. Corresponde a la comunidad internacional servir de fuerza estabilizadora de paz. Sólo una acción común garantiza una legitimidad apropiada y que la fuerza que se emplee sea adecuada y eficaz. ... España no jugará nunca un papel destacado y creíble si no está dispuesta a pagar por ello, en términos de sacrificios humanos y en términos económicos".⁸¹

Respecto del impacto negativo, las críticas surgidas desde la región ha sido fundamentalmente acerca de la intervención argentina en las coaliciones militares del Golfo y Haití, críticas apuntadas a la decisión unilateral del gobierno argentino⁸².

⁷⁹ Durante 1998, en oportunidad de agravarse la crisis con Irak - acerca de la negativa del gobierno de este país a permitir la verificación de las Naciones Unidas sobre el desarrollo y acopio de armas químicas y bacteriológicas -, el gobierno nacional determinó su compromiso que en el caso que la crisis derivara en acciones bélicas, contribuiría con el envío de un contingente sanitario materializado por el Hospital Reubicable de la Fuerza Aérea Argentina. Esta decisión generó el rechazo de la oposición política, las presentaciones ante la justicia para impedir la eventual partida del contingente, interposiciones de "no innovar" y hasta la declaración de inconstitucionalidad de la iniciativa presidencial. Ver Diario Clarín: Duhalde se enfrenta a Menem por Irak; Buenos Aires; Febrero de 1998.

⁸⁰ Durante el Seminario "Misiones de Paz"-Hacia las Fuerzas Armadas del año 2000- uno de los participantes condensa estos cuestionamientos: "Más allá que nuestras FFAA adquieran una mejor experiencia y mejoren su capacidad y adiestramiento, hay un problema político importante. Advierto que se está diseñando un nuevo orden internacional, donde ha entrado en conflicto uno de los principios básicos, que es la independencia de los estados miembros. El concepto de independencia hoy no es el mismo que en el siglo pasado o el del momento en que se suscribió la Carta de las Naciones Unidas. Se ha producido un cambio sustancial en todo el orden político internacional. Entonces, por vía de hecho, tomando una interpretación política y no estrictamente jurídica de la Carta se incursiona, transformando el sistema. Los setenta países que el señor embajador dice que participan son precisamente los que tienen menor peso político en el concierto internacional, como nosotros (Argentina) y los grandes países como Alemania y Japón. En todo esfuerzo bélico hay una contribución de sangre y dinero. Es decir los setenta países harían simbólicamente la contribución de sangre, en tanto que los grandes, el dinero....En esta relación de fuerza, los países están aceptando, al participar, el apartamiento de los principios tradicionales y fundamentales del orden internacional..

⁸¹ GEES; *Apuntes: España, Timor Oriental y el efecto Kosovo*; Madrid, Septiembre de 1999. <http://www.gees.org/publicaciones/ap>

⁸² Antonio Palá describe que: "Quizás uno de los pasos más controvertidos por la administración del Presidente Menem - particularmente en su relación con los países vecinos - fue el apoyo

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

Cabe recordar que para el caso Haití, por ejemplo, la legitimidad de la intervención se sustenta en su contribución a la implementación de la Resolución 875/93 del Consejo de Seguridad de la ONU⁸³. Por otro lado, esta acción fue seguida de la participación en la Misión de Paz en Haití, donde intervinieron fuerzas policiales proporcionadas por la Gendarmería Nacional y unidades aéreas de transporte.

No será la participación en estas misiones determinante, pero sin duda contribuyente a otros factores para inclinar la decisión en uno u otro sentido. Otro testimonio, el Secretario del Tesoro de EE.UU. ha dicho que su país "apoyará y ayudará a la Argentina porque es un país amigo y aliado"⁸⁴ (extra-OTAN), siendo este último aspecto una consecuencia directa del compromiso argentino con las misiones de paz, tal cual fuera desarrollado previamente.

En el Nivel Militar

Como se indicó, las Fuerzas Armadas transitaban un proceso traumático signado por la falta de recursos, restricciones presupuestarias y un prestigio deteriorado frente a la sociedad. Así, identificaron como una considerable oportunidad política, institucional y profesional la participación en estas operaciones. En este sentido, existe un alto porcentaje (85%) de aceptación y valoración de estas misiones entre el personal.⁸⁵

Al respecto Antonio Palá describe:

"La motivación del militar para participar en las misiones de paz era sensiblemente diferente de las del gobierno. Con la reducción mundial en los presupuestos de defensa, la supervivencia institucional parecería como la primera razón para el incremento en la participación. Esto no significa que estas operaciones han pasado a ser la razón de ser de las Fuerzas Armadas Argentinas, pero sí se han constituido en una misión muy importante. Han pasado a ser el rol secundario más importante".

Los objetivos identificados para este nivel son:

argentino a la operación de invasión en Haití para restituir al presidente Arístide. Argentina fue el único país Latinoamericano que ofreció el apoyo a la referida operación. Posteriormente, la Argentina proveyó buques para establecer el bloqueo de Haití, ganando la crítica de sus vecinos."⁸²

⁸³ Armada Argentina; La Armada Argentina en Haití; Buenos Aires; 1994.

Naciones Unidas; Consejo de Seguridad de N.U; Resolución 875/93.

⁸⁴ O'Neill, Paul; Secretario del Tesoro de los EE.UU.; CNN Noticiero; 5 de febrero del 2002.

⁸⁵ Pala, Antonio; Presentación "Percepciones de los argentinos acerca de misiones de paz de Naciones Unidas".

a) Integrar las fuerzas armadas en el marco de un mejor y más armónico entendimiento político-militar.⁸⁶

Este es un objetivo biyectivo (interés común de dos partes) entre los niveles político y militar, control político de los militares por el poder civil y la reinserción militar en el contexto democrático. Ricardo Lagorio se refiere a la evolución de las instituciones militares: "El control político sobre las Fuerzas Armadas fue consolidándose, en la misma medida que las Fuerzas profundizaron el proceso de institucionalización democrática y adaptación cultural a las nuevas realidades".⁸⁷

La biyectividad del objetivo de integración de las FF.AA. y mejorar el diálogo político-militar, se refiere específicamente a la compartida preocupación de los hombres de armas por armonizar el entendimiento con la conducción política del país y viceversa.⁸⁸

Ricardo Lagorio resume la satisfacción del objetivo:

"...tuvo consecuencias positivas para el país, tanto para la sociedad civil y sus FF.AA, incluyendo las relaciones cívico-militares. Este es un importante objetivo de las Instituciones militares. Desde el fin de la Guerra Fría los militares han reelaborado y reevaluado sus objetivos, misiones y tareas. Lo más importante ha sido el nuevo pensamiento acerca de sus roles en la realidad doméstica e internacional".⁸⁹

Continúa diciendo: "...estas operaciones han contribuido a democratizar e institucionalizar a las FF.AA, otorgándoles un rol alternativo al tradicional de defensa nacional y de intereses vitales...ha contribuido a profundizar su proceso de democratización e institucionalización".⁹⁰

Para establecer la eficiencia y eficacia alcanzadas en este objetivo recurrimos a la ley que define el concepto de marginalidad: "el valor agregado percibido por el medio al cual una institución es marginal es muy bajo y por ende, el producto generado es de

⁸⁶ Pala, "Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations" p 131.

⁸⁷ Lagorio, "Cooperative Security and Peacekeeping Operations" p 147.

⁸⁸ El actual Ministro de Defensa, Dr. Horacio Jaunarena marca este punto de interés: "una mirada al actual contexto nos muestra el interés y la voluntad de modernizar y readaptar a sus FF.AA. en el contexto democrático".⁸⁸ Por otro lado, el Diario Clarín sintetiza el grado de entendimiento alcanzado: "Esto requiere una preparación específica y una cooperación con entidades civiles y militares organismos de derechos humanos. Se entiende, especialmente, el valor que puede adquirir este tipo de funciones para Fuerzas Armadas que estuvieron tan marcadas en el pasado por concepciones de aislamiento externo, represión interna y desconfianza hacia otros sectores de la sociedad".

⁸⁹ Lagorio, p 126.

⁹⁰ Deborah Norden observa que: la participación de los militares en las Misiones de paz les permite ser un jugador valioso en la política exterior, encontrando reconocimiento donde antes habían encontrado desdén.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

bajo valor o poco aceptado"⁹¹. Tomando las leyes que definen: "la efectividad de la organización depende de su adaptación dinámica al medio o en su capacidad para satisfacer sus necesidades, donde dicha efectividad se mide por el logro de los objetivos planteados y que las organizaciones existen en función de un medio, viven de él y para él, donde la eficiencia de la organización depende de su adaptación dinámica al medio"⁹² se puede concluir que las FF.AA. han salido de esa marginalidad a través de un instrumento que se ha visto eficaz en el alcance del objetivo y eficiente por la relación del costo y el beneficio obtenido.

Hay quienes no están de acuerdo acerca de este mutuo beneficio e integración de civiles y militares, por cuanto consideran que la participación en las misiones ha beneficiado mayormente a los militares sin haber modificado mayormente la preexistente relación político-militar⁹³.

b) Constituir un eficaz instrumento de la política exterior de la Nación.

Las Armadas han tenido históricamente un rol reconocido como instrumento en apoyo de la política exterior de los países. El objetivo de reinserción internacional brindó una excelente oportunidad para impulsar y ejercer estas iniciativas.

El almirante Molina Pico expresa en la conferencia desarrollada al término de las operaciones del Golfo Pérsico: "La participación de la República Argentina en las Operaciones del Golfo Pérsico-Arábigo retoma el uso de las FF.AA. como un elemento de la política exterior de la República".⁹⁴

Hay coincidencia en que las Misiones de Paz ha constituido el mejor ejemplo para el empleo de las FF.AA. como instrumento de la Política Exterior de la Nación, un nexo entre las Políticas de Defensa y Exterior. En este sentido el objetivo ha sido realmente eficaz a los intereses superiores y ha tenido un beneficio marcadamente eficiente⁹⁵.

⁹¹ Belohlavek, pag 91.

⁹² Ibid., pag 93

⁹³ Para la Licenciada Rut Diamint, los beneficios de la participación en Operaciones de Paz han sido casi exclusivamente para los militares: "Fue más positiva para ellos (los militares) que para el país. Fue la primera vez que el estado- en manos legítimas- los convoca y les encuentra un rol que es útil a los intereses del estado. En esta medida fue útil y creo que muchos de ellos lo reconocieron así. La Guerra del Golfo fue una convocatoria muy directa a la Armada que era entonces la fuerza que había hecho una adaptación más importante a los nuevos códigos internacionales que el Ejército o la Fuerza Aérea."

⁹⁴ Molina Pico, Enrique E.; Entrevista al autor , Octubre de 2001.

⁹⁵ El Dr. Camilión lo describe: "Puede decirse sin temor a error que desde el punto de vista costo-beneficio, esta actuación internacional argentina ha sido el mejor capítulo en el área de la defensa durante el último decenio y una de las más destacadas páginas diplomáticas".⁹⁵ El general Zabala afirma: "En el ámbito gubernamental el impacto ha sido muy bueno, porque la participación militar es la expresión del instrumento militar al servicio de la política exterior, contribuyendo a incrementar la estatura estratégica del país en el subcontinente".

c) Mejorar el profesionalismo de las Fuerzas.

Una de las consecuencias de la intervención de los militares en la política fue su distracción de las funciones profesionales, que sumado a las restricciones presupuestarias afectaron su desenvolvimiento. Sin dudas, estas misiones les otorga una oportunidad profesional que satisface mayormente sus aspiraciones profesionales.

El Almirante Molina Pico condensa este concepto:

"El impacto que ha tenido el envío de fuerzas de paz ha sido altamente positivo, por qué?, porque dan la sensación de poseer una misión que debe tener todo militar, a la vez que satisface el sentido de aventura que debe tener esta profesión arriesgada por su esencia. Permite compararse con otras fuerzas de distinto orden, y así saber cuál es nuestra realidad".⁹⁶

En cuanto a la profesionalización de las FF.AA, hay acuerdo de haber satisfecho las aspiraciones de la conducción militar e incluso haber superado las propias expectativas. Las FF.AA. tuvieron que trabajar a la par de otros países más y menos avanzados, pudiendo medir y comparar sus aptitudes profesionales, ganando el respeto y reconocimiento entre la población del país anfitrión y otros contingentes militares. A diferencia de países con antecedentes coloniales, los contingentes argentinos han tenido un buen recibimiento y aceptación.⁹⁷

El general Zabala condensa su experiencia al frente de tropas de Misiones de Paz:

"en el nivel profesional, es la ocasión de operar en un ambiente operacional complejo. Uno tiene la oportunidad de operar con otros ejércitos, apreciar sus capacidades y compararlas con las propias. Provee de primera mano los efectos

⁹⁶ Molina Pico, Enrique E.; Entrevista al autor, Octubre de 2001.

⁹⁷ El Dr. Camión: "Las FF. AA han obtenido una experiencia, por ejemplo en el Golfo, que no hubiera sido posible adquirirse de ninguna otra manera". Antonio Palá: "la experiencia alcanzada resulta de gran valor, todo hombre proveniente de una misión de ONU es voluntario para la siguiente. ... Sin duda, son un campo fértil para el ejercicio de liderazgo, tácticas, logística y otras actividades militares dentro del marco de obediencia a la autoridad civil...

Santiago Aversa condensa: "Para la Armada Argentina implicó probarse a sí misma, comprobando que poseía en su Flota de Mar los medios y el personal apto para tomar parte en un evento militar internacional de esa categoría. Los comentarios de Jefes de Grupos de Tareas intervinientes fueron más que elocuentes al respecto. (comentarios de Vicealmirante USN Frank Kelso II, Capitán de Navío RCN, Dusty Miller, Contralmirante USN R.A. Taylor)".⁹⁷

Vale la pena remarcar, respecto de la naturaleza de la participación en el conflicto del Golfo Pérsico o en el bloqueo de Haití, aunque no constituyan misiones de mantenimiento de paz, a los fines del presente trabajo resulta relevante en cuanto a los **costos** incurridos y los **beneficios** obtenidos.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

de la guerra, permitiendo a nuestras tropas apreciar el trabajo de las Naciones Unidas y sus misiones de paz.⁹⁸

También, permitió valorar y validar la experiencia previa en ejercicios combinados. En particular, para la Armada Argentina, que durante mucho tiempo ha estado realizando ejercitaciones con EE.UU (Operaciones UNITAS) y con el Brasil (Operación Fraternal). Ello le facilitó la tarea de integrarse a una fuerza multinacional en la que participaban 13 países, sin una estructura de comando unificada y con distintos niveles tecnológicos en juego.⁹⁹ El mismo concepto se verifica en el Informe sobre la Armada en Haití:

"... el adiestramiento naval entre las armadas ha sido de vital importancia para permitir estar en capacidad de responder a requerimientos efectivos para integrar coaliciones multinacionales en tiempos de crisis... el trabajo continuado con unidades de USA y del Canadá permitió adquirir experiencia en la conformación de Fuerzas Navales Combinadas para ejecutar operaciones bajo mandato de la ONU.

El alto valor agregado generado por estas operaciones refleja la eficacia alcanzada, donde la eficiencia se condensa en haber constituido un significativo aporte complementario al objetivo central de estas actividades, y sin incurrir en mayores costos.

d) Recuperar la imagen institucional de las Fuerzas Armadas ante la sociedad.

La imagen y aceptación de las FF.AA. por la sociedad estaban igualmente afectadas. Estas misiones otorgarían una vía posible de recuperación¹⁰⁰.

El Almirante Molina Pico despeja dudas:

"Las Fuerzas Armadas han mejorado su imagen, las operaciones de paz son bien vistas por el país, no así las que no son "tan de paz" como el Golfo o Haití. No obstante, cuando recientemente surgió el tema antiterrorista y se habló de la participación de fuerzas argentinas, se repitieron las valoraciones negativas - como cuando fuimos al Golfo - no con la decisión política - sino con la aptitud de las FF.AA...".¹⁰¹

El general Zabala enfatiza sobre la transformación operada en el seno de las Fuerzas Armadas y su percepción por el gobierno y el ciudadano : "...en el nivel de las FF.AA. y debido a los nuevos escenarios después de la Guerra Fría, las Operaciones de Paz y las de Apoyo a la Comunidad han pasado a ser las actividades más concretas,

⁹⁸ Pala, p 139

⁹⁹ ARMADA ARGENTINA; Informe y Conclusiones; La Armada en el Golfo Pérsico; Buenos Aires;1991.

¹⁰⁰ Para Antonio Palá: "Las FF.AA. encararon la participación en Misiones de Paz desde la perspectiva institucional, tanto para la supervivencia como para su prestigio".

¹⁰¹ Molina Pico, Enrique E.; Entrevista al autor en Octubre del 2001.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

justificables y demostrables ante los contribuyentes para justificar los gastos de defensa".¹⁰²

Finalmente, el mejoramiento de la imagen institucional de las FF.AA, lo otorga el nuevo rol, que genera una percepción diferente de la opinión pública.

"Eficaces y subordinados": así resume el Licenciado Rosendo Fraga a las Fuerzas Armadas argentinas del día de hoy: "han demostrado aptitud para adaptarse a las nuevas realidades. La participación en las Operaciones Multinacionales de Paz, la integración con las FF.AA. de la región, la eliminación del servicio Militar Obligatorio... son algunas de las manifestaciones de esta capacidad de adaptación."¹⁰³

El general Zabala extiende este reconocimiento al ámbito internacional:

"El prestigio alcanzado a escala internacional es grande, desde 1992 la Argentina ha desempeñado puestos de alta conducción en las misiones de paz. Comandante, segundo Comandante, jefe de Misión de Observadores, puestos en el estado mayor en NU y finalmente hace pocos días el requerimiento de un comandante para la misión UNIKOM en Kuwait".¹⁰⁴

Sin embargo, a pesar de los comentarios referidos, las encuestas realizadas a la opinión del público no reflejan este mismo grado de mejoramiento de la imagen institucional de las Fuerzas Armadas argentinas. El informe elaborado por el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría en mayo del año pasado indica que la imagen positiva de las FF.AA. hoy es del (21%).

¹⁰² Zabala, Carlos. Entrevista al autor. Buenos Aires; Octubre 2001.

¹⁰³ Fraga, Rosendo; Eficaces y Subordinados; diario Página 12, Buenos Aires, Agosto;1997.

¹⁰⁴ Zabala, Carlos. Entrevista al autor en Octubre de 2001.

Figura 3



Fuente: Centro de Estudios Para la Nueva Mayoría. Abril 2001.

Por último, en relación con comentarios acerca de la aptitud de las FF.AA. para desempeñarse eficaz y eficientemente en estas misiones, el Almirante Molina Pico analiza comentarios formulados, los contrasta con los resultados alcanzados, despejando cualquier duda al respecto:

"Debemos destacar también que paralelamente a los cambios de opiniones que generó en la opinión pública el anuncio de la intención de enviar los buques al Golfo, cierta prensa y algunas personalidades públicas comenzaron a difundir la idea de ineptitud de las fuerzas argentinas para desempeñar la misión que se les encomendaba, resumiendo que lo más que podrían hacer sería un viaje de turismo. El resultado final de la operación fue el más grande y mejor desmentido de estas opiniones".¹⁰⁵

En otro orden de cosas, existen quienes sostienen que la participación en misiones de paz resta capacidad disuasiva a la nación, ya que destacan normalmente tropas y medios de élite, con el impacto en la credibilidad disuasiva de sus fuerzas. En el concepto disuasivo de una nación no es exclusivo ni excluyente en el análisis el poder militar, juegan otros factores que intervienen en esta ecuación tales como el análisis del contexto vigente, cuestiones históricas, alianzas, etc. La Argentina no ha destacado personal ni medios que pudieran afectar seriamente su capacidad de combate. Lo hizo con el personal disponible para el tipo de operación sin recurrir a afectar capacidades específicas o material que pudiese ser considerado vital o irremplazable.¹⁰⁶

En contraste con la generalizada coincidencia acerca de los claros beneficios para las FF.AA. en la contribución al entrenamiento de los efectivos, que se obtienen a través de la participación en estas misiones, para las FF.AA. estadounidenses, en

¹⁰⁵ Molina Pico, Enrique E; "El conflicto Irak-Kuwait"; Conferencia dictada en la Universidad nacional del Sur; Bahía Blanca; Septiembre de 1991.

¹⁰⁶ Schroeder, Ricardo; "La Armada Argentina en Centroamérica"; *Boletín del Centro Naval*; Buenos Aires; N 763; Invierno de 1991; pg 280

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

cambio, este tipo de operaciones degrada el alistamiento de sus tropas, distrayéndolas de la misión natural que es la de prepararse para ganar las guerras que el país libre. Al respecto, resulta sumamente interesante el programa de reentrenamiento al que son sometidos los efectivos americanos que han estado participando en operaciones de paz.¹⁰⁷

Para Nina Serafino:

"El alistamiento es un término ambiguo y subjetivo para definir el grado de preparación de las FF.AA. (entrenamiento y equipamiento) para defender la nación. Como las FF.AA. norteamericanas han sido últimamente requeridas para misiones de paz y otras misiones no combatientes disminuyendo significativamente su capacidad para cumplir su misión principal, se ha establecido un debate en el seno del Congreso acerca de si los militares estaban realmente preparados para atender a las necesidades de proteger los intereses vitales amenazados mientras están empeñados en otras actividades."¹⁰⁸

Más allá del aspecto técnico en cuestión, es necesario contemplar la responsabilidad asumida por la comunidad internacional que está por encima de este tipo de cuestionamiento, respondiendo desde las conclusiones de un grupo de estudio del GEES: " la paz y la seguridad internacional es cuestión de todos. Y lo es especial y principalmente para los países quienes disfrutamos más de ella"¹⁰⁹

En el nivel del hombre

Así como en el plano institucional hay una serie de intereses y aspiraciones, en el terreno del profesional militar existen objetivos a ser alcanzados por quienes participaron en estas operaciones. En cada hombre hay una necesidad de mantener motivaciones que hacen tanto a su espíritu militar como al íntimo e individual.

Para su análisis tomaremos como referencia la Pirámide Motivacional de Maslow¹¹⁰, que define la gama de las motivaciones humanas

Figura 2

¹⁰⁷ Informe del Ejército de los EE.UU.; *The effects of Peace Operations on Unit Readiness*; Appendix A; Apendix B; 1995; http://call.army.mil/products/spc_sdy/unitrdy/apendixa.htm

¹⁰⁸ Serafino, Nina M.; "Peacekeeping: Issues of US Military Involvement"; CRS Issue Brief; Washington D.C; July 1999. p 10.

¹⁰⁹ GEES; Apuntes: *España, Timor Oriental y el efecto Kosovo*; Madrid, Septiembre de 1999.

¹¹⁰ Belohlavek, Pedro; Pirámide Motivacional de Maslow: todos los estímulos que motivan la conducta humana están organizados jerárquicamente y de manera ascendente en forma cualitativa. Esto puede expresarse gráficamente en forma de una pirámide. En su base figuran los estímulos o necesidades básicas que el hombre comparte con el resto de los animales (comida, sueño, abrigo, descanso). Pero el hombre, por su diferencia específica, posee razón, y a través de ésta manifiesta el espíritu. Por eso, una vez satisfechas las necesidades básicas o del instinto, comienza a elevarse hacia motivaciones propias de objetivos superiores. Según Maslow, es poco probable que el hombre responda a esos motivos "altos" si no se han satisfecho los intermedios.



Personnel and Human Resources Management. Robert Mathis. Pg 78

Se identifican cuatro objetivos, conscientes o no, del personal militar:

a) Asegurar un adecuado nivel de autorrealización.

Existe un generalizado consenso acerca de la necesidad de autorrealización de los integrantes de las Fuerzas Armadas Argentinas. Dadas las similitudes con las misiones militares tradicionales, el individuo útil, trabajando en lo específico y entrenando en lo profesional militar, bajo condiciones de riesgo, próximas a la del conflicto armado.

Protagonistas comentan al Dr. Perez Tellado:

"Aquí se crece, uno llega a saber cuánto da y cuanto más puede dar, esto enriquece al hombre y no únicamente en lo profesional.. se amplía el marco cultural y se fortalecen los valores. Uno siente que está ejerciendo a pleno su profesión. El riesgo. El esfuerzo, la situación, todo nos afecta a todos y eso nos impulsa a que cada cual active sus máximas capacidades en beneficio del conjunto".¹¹¹

La autorrealización es quizás el objetivo más importante, donde se centra la esencia de la profesión militar. La realización profesional, el ejercicio del liderazgo, el desenvolvimiento en un ambiente de riesgo, propio de la actividad militar constituyen, algunos de los parámetros para medir la eficacia de este objetivo¹¹².

¹¹¹ Perez Tellado, Gonzalo; "Una Pirámide Altamente Positiva"; *Revista del Suboficial*; Buenos Aires 1994;

¹¹² Volviendo sobre la entrevista al almirante Molina Pico: "El impacto del envío de fuerzas de paz ha sido sumamente positivo, porqué?, Pues da la sensación de poseer una misión que debe tener

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

El Capitán Schroeder relata su experiencia de comandante del contingente argentino en Nicaragua:

“obtener experiencia en el ámbito de fuerzas internacionales, compararse con otros miembros de otras marinas y quedar satisfecho y dar a conocer la capacidad de la Armada en un ámbito internacional, sumamente exigente y competitivo, son los que revisten mayor importancia, sobre todo en tiempos de crisis en que nuestro espíritu necesita incentivos. Pude palpar nuestra propia evolución, pude sentir en carne propia cómo la fría duda anglófona del día que llegamos se transformó en un respetuoso silencio en las reuniones operativas y en conceptuosas notas de reconocimiento a la labor al momento de las despedidas. Observé que mi Armada sólo se diferencia de las rectoras en sus medios...”¹¹³

Al referirse a una de las leyes naturales que gobiernan el desarrollo de estrategias exitosas, Belohlavek afirma que: *"el hombre debe y necesita sentir el valor del objetivo como propio. Sin ello no hay estrategias ni eficaces ni eficientes"*¹¹⁴. Los comentarios y afirmaciones previas demuestran la maximización del objetivo.

Sin embargo, hay militares que expresan sus reservas; el general Deimundo Piñero señala:

"El hecho de que el Ejército haya centrado su accionar más tangible en dichas operaciones, las convierte en su tarea más relevante. La naturaleza y propósito de las misiones de paz conllevan una profunda diferencia con las derivadas de la función primaria de las FF.AA. - prepararse para la guerra-. ...La realización de tareas a menudo similares y comunes, tanto de oficiales y suboficiales, si bien incrementa la cohesión, también contribuye a desdibujar los niveles jerárquicos. ...Se emplean considerables recursos financieros, distorsionando la capacidad de las FF.AA. de cumplir con su función básica".¹¹⁵

En primer lugar valdría la pena reflexionar hasta qué punto las críticas expresadas son comparables con los beneficios alcanzados y por otro lado pensar hasta qué punto no nos hallamos frente a una transformación real de la percepción de las misiones tradicionales de las FF.AA.

b) Incrementar el conocimiento.

El militar transcurre su carrera profesional en constante aprendizaje, por lo que este es un objetivo que subyace naturalmente y que constituye parte de la esencia del

todo militar, de la misma forma que satisface el sentido de aventura propio de una profesión arriesgada por esencia"

¹¹³ Schroeder, pg 280.

¹¹⁴ Belohlavek, *Arqueología del Futuro* pag 99.

¹¹⁵ Dominguez, Dubin E; *Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*; Buenos Aires; Junio de 2000; p 54.

profesional de las armas. Veamos los comentarios: "Esta experiencia nos amplía el conocimiento del mundo, otras culturas, otras costumbres..." "Utilización fluida del idioma inglés coloquial y de comunicaciones operativas. Experiencia logística y de mantenimiento en zonas de escaso apoyo técnico".¹¹⁶

Por otro lado, toda experiencia genera en sí un incremento natural del conocimiento; la intensidad y la persistencia en el tiempo de estas actividades generaron un alto valor agregado profesional para quienes tomaron parte.¹¹⁷

Para el General Balza:

"Desarrolló en nuestros hombres la capacidad para el accionar combinado y su integración en sistemas militares colectivos, con doctrinas diferentes a las nuestras...permitió adquirir experiencia en la conducción de fracciones orgánicas con efectivos completos, difícil de materializar en tiempos de paz...amplió la base cultural y visión general de oficiales y suboficiales...posibilitó la comprensión y conocimiento de otros instrumentos armados..."¹¹⁸

Si bien en ciertos casos ese aprendizaje, o valor profesional agregado, corre el riesgo de diluirse una vez que el individuo se reincorpora a la rutina de la unidad que dejó meses atrás, limitando la asimilación de la experiencia recogida, este objetivo se maximizó en las dimensiones analizadas.

c) Incrementar la autoestima, competencia y prestigio.

Particularmente, cuando se decidió intervenir en las Coaliciones, surgieron voces poniendo en tela de juicio la capacidad profesional de los hombres y de las Instituciones militares para responder a la responsabilidad asumida. No obstante, tanto los protagonistas como los líderes militares coinciden en el efecto positivo y sinérgico producido en los integrantes de los contingentes. Asimismo, el desempeño de las tropas ha sido altamente reconocido por sus pares de otras naciones.¹¹⁹

El Almirante Molina Pico, se refiere al envío de buques al Golfo Pérsico: "cada uno de los argentinos es libre de hacer juicios de valor sobre la eficiencia de sus instituciones, pero las expresiones indicaban con sorna o cinismo un descreimiento total en nuestras propias posibilidades, no ya las nuestras como marinos sino como representantes de los argentinos". Continúa diciendo: "La visión del exterior recogió

¹¹⁶ Schroeder, *La Armada Argentina en Centroamérica*. p 280.

¹¹⁷ El capitán Schroeder concluye: "Se incrementó un 40% la actividad operativa con relación a lo ejecutado en el propio país, similar incremento de las destrezas marineras, operación con helicópteros como actividad rutinaria y se incorporó una experiencia en logística y mantenimiento en áreas de escasos recursos o nulo apoyo técnico. Se aprendió el uso fluido del idioma inglés"

¹¹⁸ Balza, Martín; Discurso en Seminario "Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz"; Consejo Argentino Para las Relaciones Internacionales; Buenos Aires; Noviembre; 1993.

¹¹⁹ Otros protagonistas comentan: "La gente de los otros batallones se asombra de nuestra capacidad e ingenio para resolver problemas". "Le ha permitido al personal compararse con sus equivalentes de otros ejércitos".¹¹⁹

inicialmente estas expresiones... The Economist el 29 de septiembre, expresaba que los buques cuanto mucho harían un viaje de turismo. Autoridades de un país amigo que no enviaron fuerzas, expresaron que nuestros buques molestarían con su presencia a las fuerzas operativas".¹²⁰

En cuanto a la vocación militar y al orgullo individual el hombre siente íntegramente una revitalización profesional¹²¹.

El Capitán Schroeder expone la magnitud del efecto apreciado sobre su personal e incluso sobre su propia percepción : "Y por último, si a alguien le cabe alguna duda de que el nuestro es el capital humano, puedo asegurar que habiendo visto su comportamiento y al compararlo internacionalmente, creció en mí el profundo orgullo de conducir la gente que presentaba una particularidad: la mayoría no era seleccionada, pertenecía a las dotaciones originales de las unidades, eran una muestra cabal y totalmente realista de la Armada Argentina."¹²²

Finalmente hay una opinión generalizada que estas misiones contribuyen a un mejor alistamiento de las tropas (80%).

d) Reforzar el sentido de pertenencia.

El militar cultiva desde su ingreso a la Institución su identificación con La Patria, las Instituciones, la Unidad, el Grupo, el equipo, los valores, etc, consolidando la necesidad de pertenencia a algo que tenga un significado, un valor y que materialice su razón de ser. Así, las Operaciones de Paz son un campo fértil para que esta necesidad se desarrolle plenamente.

"Todos, en una u otra forma hemos recibido elogios cuando nos hemos dado a conocer como cascos azules".

"Hay gran camaradería entre los Cascos azules, todos se sienten parte de UNPROFOR y saben que cumplen una misión valorada mundialmente".¹²³

La medida de eficacia y eficiencia en esta área se establecerá a través del impacto que han estas operaciones sobre quienes formaron parte de los contingentes. Si bien, cada quién tiene un sentido de pertenencia adquirido por su integración a la Fuerza Armada a la que pertenece, estas operaciones han desarrollado una nueva,

¹²⁰ Molina Pico, Enrique E.; Seminario de Análisis de la actuación argentina en el Golfo Pérsico, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca; 28 de septiembre de 1991.

¹²¹ El General Balza condensa en este sentido: "...ofreció al personal la posibilidad de compararse con otros ejércitos... recibiendo muestras de reconocimiento acerca del desempeño y comportamiento, así como valorar nuestra real ubicación profesional en el mundo."

¹²² Schroeder, "La Armada Argentina en Centroamérica" pg 280.

¹²³ Perez Tellado, "Una Pirámide Altamente Positiva";

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

diferente y profunda identificación con un grupo de referencia¹²⁴. Belohlavek nos valida este objetivo: "La identidad determina la capacidad, el nivel de eficacia...toda organización necesita que los hombres estén actuando allí donde tienen su identidad. Caso contrario perderán eficacia¹²⁵".

Por último, no debe olvidarse que estas operaciones han constituido un incentivo económico muy importante para el personal, especialmente en tiempos en que las restricciones presupuestarias, e incluso la disminución de los salarios han causado un deterioro del nivel de vida del militar y afectado sus aspiraciones. Ello advierte que ha variado sustancialmente con la que se tuvo durante estos últimos diez años, en particular en el periodo al que se hizo referencia más arriba.

Este fenómeno es atribuible fundamentalmente a la desvalorización sufrida por las instituciones y el gobierno en general, en los últimos años. Si bien se aprecia que relativamente las FF.AA. se encuentran ubicados en la aceptación de la gente después de la Iglesia y de los Medios de Comunicación, y lejos de los otros órganos institucionales, incluso del empresariado, los valores arrojados no indican un aumento en términos reales.¹²⁶ Un estudio reciente refleja la pérdida de la confianza de la opinión pública en las instituciones, similar a la experimentada en países iberoamericanos, según consta en el informe de Gallup Argentina.¹²⁷

Se concluye en que este objetivo ha sido alcanzado parcialmente y, dado el esfuerzo demandado a las FF.AA., no ha sido eficiente.

La relación del costo y el beneficio

A lo largo del trabajo se ha analizado los objetivos, se han explicado los costos que ha tenido su consecución, los beneficios resultantes en las diferentes áreas y finalmente se ha validado y contraargumentado ello. Para finalizar procederemos a establecer la relación de los costos y los beneficios, recurriendo a las leyes naturales que definen esta relación.

Así, someteremos el análisis a las siguientes: "a) el costo y el beneficio puede no darse en la misma organización y con riesgo que la situación muestre un fuerte desequilibrio, b) la ganancia económica de una organización es la diferencia entre el costo económico de su valor agregado y el valor que el medio asigna al mismo".¹²⁸ Por

¹²⁴ El General Zabala subraya: "Sentirse representantes del país en el exterior, cumpliendo una misión importante que le da a uno prestigio personal en el medio en el que vive". ¹²⁴ Uno de los integrantes del Batallón del Ejército Argentino en Bosnia resume: "Hay gran camaradería entre los Cascos Azules, todos se sienten UNPROFOR y saben que cumplen una función valorada mundialmente."

¹²⁵ Belohlavek, Pedro *Arqueología del Futuro; El Pensamiento Estratégico* p 96.

¹²⁶ Estudio sobre Imagen de las Fuerzas Armadas. Centro de Estudios para La Nueva Mayoría. Buenos aires; Mayo de 2001.

¹²⁷ *Diario La Nación*; "Los argentinos confían poco en sus instituciones"; José Claudio Escribano; Política; <http://www.lanacion.com.ar/01/11/01>; Buenos Aires; noviembre 2001.

¹²⁸ Belohlavek, *Arqueología del Futuro*, p 79.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

un lado demuestra la complejidad de medir la relación costo-beneficio, teniendo en cuenta que los costos han sido absorbidos por el nivel militar mientras que los beneficios más significativos han sido capitalizados por el nivel nacional. Por otro lado, relacionando el reducido conocimiento de la opinión pública, acerca del involucramiento en estas actividades, con la escasa percepción de una mejor imagen de sus FF.AA., se aprecia una pérdida de eficiencia del esfuerzo realizado.

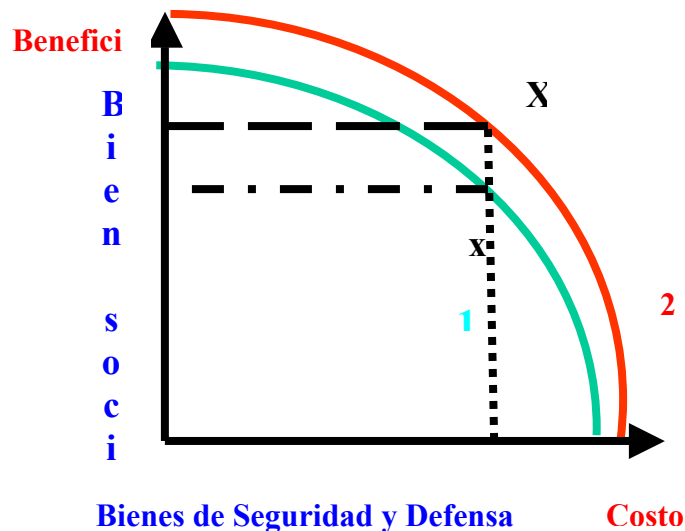
Respecto de la ley que evalúa los resultados: "los resultados de una organización se miden en el corto y largo plazo. Si hay resultados en el largo plazo y no en el corto, la organización y su proyecto tienden a desaparecer rápidamente; si en cambio hay resultados en el corto plazo y no se prevé el largo, la organización se desestabiliza y buscará otra actividad"¹²⁹. En este sentido, se han verificado resultados concretos para ambos plazos, no obstante debe persistirse en el compromiso para asegurar los beneficios.

Cuantitativamente, los beneficios alcanzados son manifiestamente superiores a los costos incurridos, siendo la magnitud cualitativa de los beneficios aún más elocuente, proporcionando una relación entre costo y beneficio muy favorable.

Finalmente, emplearemos el concepto de Frontera de Posibilidad de Producción¹³⁰ para comprender el efecto multiplicador de beneficios de las operaciones de paz:

¹²⁹ Ibid., p 80.

¹³⁰ FPP: Curva de la Frontera de Posibilidad de Producción: muestra la mayor cantidad de bienes alternativos que es posible producir acorde con los factores de producción disponibles (trabajo, capital y tecnología). Permite apreciar cómo al incrementar uno de esos factores se percibe el beneficio.



¿Qué significa el gráfico? Si entendemos que la producción de bienes de Seguridad y Defensa es el producto de la misión tradicional de las FF.AA. consistente con la asignación de recursos corrientes dentro del presupuesto nacional y que el otro bien que produce el estado con el mismo presupuesto, al que llamamos bien social y que se manifiesta como bien alternativo en otras áreas del estado nacional, es fácil entender que en tanto se aumente la asignación de recursos en Seguridad y Defensa, manteniendo constante el total de recursos disponibles, la cantidad de bienes sociales a producir debiera disminuir (inserción internacional, integración regional, prestigio, relaciones político-militares, educación etc). sin embargo, la inversión en Misiones de Paz ha tenido un efecto opuesto, produciendo una multiplicación en los "beneficios sociales" equivalente al que genera la incorporación de una nueva o mejor tecnología de producción, por cuanto, con un mínimo incremento de recursos para cumplir con estas misiones, el efecto producido ha sido el de expandir la FPP incrementando los que consideramos bienes alternativos. Así, se obtiene más beneficios sin pagar un *costo de oportunidad*¹³¹ y con un *costo marginal*¹³² prácticamente inexistente.

Oportunidades, amenazas y desafíos.

La actual problemática internacional, su dinámica y la revitalización de las amenazas generan desafíos que la comunidad de naciones debe enfrentar y resolver

¹³¹ Se denomina costo de oportunidad a aquel que se paga por la producción de un bien o servicio alternativo.

¹³² Se denomina costo marginal al costo que se paga por la producción de una unidad más del bien o servicio que se presta.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

mediante. Nuevos *desafíos* se abren a la luz de la naturaleza de los conflictos emergentes, con misiones de paz más complejas y riesgosas que requieren:

- Disponibilidad de mejores tropas y logística para poder actuar en operaciones del capítulo VII, *falta de consenso entre las partes* (Estilo Kosovo);
- Organización militar en el nivel de Brigadas de Despliegue Rápido,
- Mayor necesidad de policía civil,
- *Peacebuilding* desde el comienzo de las operaciones, demanda de personal femenino en el terreno, más eficiente interacción con agencias civiles,
- Alcanzar el consenso político para este nuevo tipo de operaciones,
- Integración regional con prioridad en el sub-continente,
- Menores tiempos para la toma de decisiones en participar,
- Finalmente, desarrollar una estructura de financiamiento y equipamiento con reintegros más apropiada.

En cuanto a las *oportunidades*:

- Necesidades de elementos de *peacebuilding* regionales ligado al requerimiento de organizaciones regionales eficaces para asumir PKO;
- La propensión de países desarrollados a proporcionar el apoyo financiero;
- La creciente demanda para formar y capacitar personal militar, civil y policial en PKO integra a las sociedades en un nuevo diálogo y debate.
- La posibilidad para el empresariado civil de explorar necesidades dentro de los países en donde se desarrollan estas operaciones¹³³.

Todo ello no está exento de un cúmulo de *necesidades* que deben plasmarse a través de acuerdos y coordinaciones que aseguren un compromiso consistente y sostenible en el tiempo. Las declaraciones y acuerdos en materia de cooperación entre las naciones del estilo de las reuniones de Williamsburg o Bariloche deben ser

¹³³ El periodista Yuri comenta en la entrevista que durante su estadía de un mes con las fuerzas de paz de Uruguay en el Congo advirtió que empresas de los países mencionados buscaban la forma de ofrecer soluciones a la necesidad de telefonía fija, entre otras necesidades, en un país devastado por la guerra civil.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

materializados en directivas que plasmen la política del estado en este orden, tal cual lo define EE.UU. en la PDD 25.¹³⁴;

Respecto del contexto interno del país, se identifica como la *amenaza* más visible al incremento de los problemas socio-económicos de la Nación que ponen en tela de juicio, la priorización de estas operaciones frente a las necesidades domésticas.

Resumen

Puede sintetizarse la definición, el análisis y la evaluación de la intervención de la República Argentina en las misiones de paz en el cuadro indicado al fin del trabajo, cuyo resultado se explica a continuación:

En primer lugar, la elección de estas misiones para alcanzar los objetivos indicados ha sido eficaz por cuanto resulta remarcable el grado con que han permitido obtenerlos o han contribuido a ello. Haciendo la ponderación de este grado de eficacia, a la luz del Principio Militar Fundamental se concluye en que ha sido deseable, por cuanto los objetivos han sido correctos en su naturaleza, han permitido obtenerlos en tiempo y prácticamente en su totalidad. Salvo el aspecto relacionado con la imagen de las FF.AA, todos han sido claramente satisfechos. En segundo lugar, respecto a la eficiencia, en general ha habido un aprovechamiento acorde al esfuerzo realizado, aunque subyace una asimetría en relación con el costo incurrido y los beneficios recibidos. Aquí es aplicable la ley natural de eficiencia que reza: "cuanto mayor esfuerzo ejerce una organización para alcanzar sus objetivos, menos eficiente y estable es, cuando se adapta al medio, fluye en él sin ejercer fuerza, maximizando su eficiencia"¹³⁵. La devaluación producida en la efectividad es atribuible a causas externas a las cuestiones propias de la naturaleza de las misiones de paz, pero que están (las causas) relacionadas con las instituciones y actores, que intervienen de una u otra forma en la conformación o desarrollo de estas operaciones. Es allí donde el concepto de eficiencia se resiente, llevando a la superficie cuestiones de fondo previas, tales como política exterior, de defensa, militar, de comunicación, legislativas, presupuestarias, de redefinición de roles y prioridades para las FF.AA, etc.

Conclusiones

a) Respondiendo a los interrogantes desarrollados al comienzo de este trabajo, considero que el esfuerzo realizado por la nación en apoyo de la paz y seguridad

¹³⁴ PDD 25: Presidential Decision Directives 25/94. esta directiva de presidente establece la política de los EE.UU en materia de participación en Operaciones de Paz así como en las votaciones en el Consejo de Seguridad. Se apoya en seis tópicos principales: participación selectiva, incremento de la eficiencia - reducción de costos - , definición clara respecto del comando y control de fuerzas norteamericanas en esta misiones de UN, reforma y optimización del manejo de estas operaciones, optimización del manejo y soporte financiero de las operaciones y generación de mejores vías de cooperación entre el Ejecutivo, el Congreso y la opinión pública en esta materia. Ver PDD 25; The White House; Washington D.C, May 6, 1994.

¹³⁵ Belohlavek, *Arqueología del Futuro*, p 91-92.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

internacional ha sido muy significativo, un esfuerzo inclusive más allá de lo que hubiera sido posible de esperar de un país situado en un extremo del mundo, con una tradición aislacionista y de participación limitada en el pasado. Sin dudas se ha pagado un costo, pero no más del que paga toda nación que pretenda integrar el concierto de naciones en un mundo globalizado. Que hubo beneficios, a no dudarlo, como también que estos beneficios han sido capitalizados en un mejor posicionamiento internacional, con un efecto de traslado sinérgico regional, en ventajas a la hora de integrar programas de adquisiciones militares, en un reacomodamiento y percepción de las instituciones militares en el ámbito local y de gran valor para cada hombre.

b) El empleo de Fuerzas Multinacionales para resolver conflictos locales intra estatales continuará siendo una política a mantenerse en el futuro próximo, con especial énfasis en buscar la participación de elementos militares regionales. Diferentes razones impulsarán a la comunidad internacional comprometida con la paz y la seguridad, a intervenir con fuerzas de paz o mediante coaliciones bajo el mandato y legitimidad del Consejo de Seguridad de la ONU.

c) La Argentina ha empleado eficaz y eficientemente el instrumento militar en apoyo de su política exterior, teniendo una participación muy activa tanto en misiones de paz como en coaliciones, ya sea en el ámbito internacional como en el regional, bajo mandato de ONU o de otro organismo internacional. El compromiso del país no es nuevo en materia de política exterior, sí lo es en cuanto a intensidad y a integración de la política de defensa y la política exterior del país. La república ha acompañado las transformaciones y necesidades generadas en el nuevo escenario internacional adoptando un compromiso firme como protagonista del bien común internacional: la seguridad y paz.

d) A pesar que tanto las misiones como las coaliciones contemplan la proyección del poder militar de la nación como instrumento de la política exterior, en apoyo de resoluciones tomadas en el seno de la comunidad internacional, resulta importante remarcar la diferencia de percepción y valoración, especialmente en el escenario doméstico, de unas y otras.

e) Estas misiones no constituyen la misión principal de las FF.AA, pero sin duda materializan una manera tangible de justificar el gasto en defensa frente a la ciudadanía. Sin dudas, es uno de los aspectos sobre el cual ha de analizarse la *modernización, transformación o adecuación* del instrumento militar, en donde la defensa de los intereses vitales de la Nación continuará siendo la función esencial de las Fuerzas Armadas: "la defensa de la nación de enemigos externos es la función irreductible *sine qua non* que legitima la acción de las Fuerzas Armadas"¹³⁶. Las FF.AA. son una institución integral que la ausencia de un enemigo actual no invalida su existencia.

f) Casi ninguno de los objetivos mencionados durante este trabajo es posible de ser alcanzado exclusivamente a través de estas misiones o intervenciones. Son sí, un

¹³⁶ Marcella, Gabriel; "Warriors in Peacetime; Future Missions of the Latin American Forces"; *Small Wars and Insurgencies* 4; No 3 (Invierno 1993).

Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política Exterior

vehículo palpable, sensible, ágil, flexible, eficaz y, adecuadamente empleado, eficiente, como complemento o elemento central de la estrategia y acciones desarrolladas para lograrlos. Constituyen un pilar sobre el que se apoya la política exterior de la nación, en el que se cimientan los lazos de inserción y compromiso internacional y de integración regional, sobre el que se actualizan los roles de las FF.AA. y su reacomodamiento en el marco social y de las instituciones democráticas y que brinda una oportunidad de superación y realización profesional de alto valor agregado a quienes constituyen el componente humano de las Fuerzas Armadas de la República Argentina.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 2 No. 2

Winter 2002

The National Defense and Security Fiscal Budget of Peru

Eduardo Morón

Eduardo Morón received his Ph.D. in Economics at UCLA, holds an M.A. in Economics from the Universidad del CEMA in Buenos Aires, Argentina, and studied Economics at Universidad del Pacífico in Peru. Currently he is a Professor in the Economics Department of the Universidad del Pacífico. He is the research coordinator of the Macro and Economic Policy Research Area at the Research Center of Universidad del Pacífico (CIUP). He is author and editor of several books, working papers and academic articles. Among his latest publications are, *The Incomplete Reform: Saving the Nineties?*, CIUP-IPE, jointly edited with Roberto Abusada, Fritz DuBois and José Valderrama (Lima, 2000), and a series of studies about pension reforms with Eliana Carranza. He runs the Peruvian Budget Project at CIUP and he is a member of the Latin American Budget Transparency Index in Peru. Morón is a frequent commentator in the major Peruvian newspapers.

[\[Back \]](#)

Presupuesto Fiscal Peruano de la Defensa y Seguridad Nacional

Eduardo Morón

Profesor, Universidad del Pacífico

Introducción

Este documento es una primera aproximación a entender cual es la estructura del sistema de defensa nacional en el Perú y cómo se asignan los fondos al interior de un sector tan especial como es defensa. Este documento ha sido elaborado a través de una serie de entrevistas con personas que en algunos casos han preferido quedar en el anonimato. Esto en realidad es una muestra de lo que veremos a lo largo de todo el documento, la característica esencial es la imposibilidad de tener una fuente permanente de información. Toda la información más desagregada relativa a este sector es sujeta a una serie de controles de confidencialidad que hacen poco transparente el gasto público en defensa.

Consideramos que el proyecto de transparencia presupuestal debería servir para poner en el debate público una serie de aspectos de control y supervisión por parte de las organizaciones civiles así como del Congreso.

Sistema de Defensa Nacional Peruano

El Sistema de Defensa Nacional es el conjunto de órganos del Estado que tiene como finalidad permanente garantizar la concepción, dirección, preparación y ejecución de la Defensa Nacional.

Defensa Nacional

Defensa Nacional engloba dos grandes conceptos: la Seguridad y el Bienestar General. La seguridad es una necesidad básica de la persona y de los grupos humanos, al mismo tiempo que es un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Bajo cualquier forma que se le entienda, la seguridad implica las nociones de garantía, protección y tranquilidad de las personas, frente a amenazas o presiones que atenten contra su existencia, sus bienes, al ejercicio de sus derechos, etc. Si el Bienestar General, uno de los fines esenciales del Estado, exige un ambiente de seguridad y tranquilidad que posibilite la realización de la persona humana, resulta claro que, para alcanzar tal fin, el Estado debe contar con un sistema de defensa de la seguridad nacional, de modo que sea capaz de eliminar o neutralizar todas las amenazas o presiones que puedan interferir el desarrollo de la

El Presupuesto de Defensa del Perú

Política Nacional y de los esfuerzos para lograr crecientes niveles de Bienestar General¹.

Precisamente, según la Ley del Sistema de Defensa Nacional², la Defensa Nacional es el conjunto de previsiones y acciones que el Gobierno genera y ejecuta permanentemente para lograr la Seguridad Nacional, en sus ámbitos interno y externo. Ésta se desarrolla en todos los campos e involucra las actividades de Defensa Externa e Interna, Movilización, Inteligencia, Defensa Civil y las relacionadas con el Orden Interno cuando lo disponga el Presidente de la República.

La Defensa Nacional se preocupa por tanto de adoptar medidas para preservar el clima de paz en que deben desarrollarse la Seguridad y el Bienestar General, y de garantizar la vida familiar y comunal, así como el derecho a alcanzar la prosperidad, manteniendo la independencia y soberanía del Perú. Su misión es asegurar la tranquilidad interna y externa, prever los conflictos y resolverlos con éxito, mantener el orden constitucional y preparar a la población para hacer frente a los desastres naturales y emergencias sociales.

Objetivos

De esta manera, se pueden mencionar los objetivos de mediano plazo de la Defensa Nacional:

- Mantenimiento de la soberanía, independencia e integridad territorial.
- Mantenimiento del orden interno, garantizando el funcionamiento y la vigencia de las instituciones.
- Protección y garantía de intereses y derechos del Estado en el contexto internacional.
- Mantenimiento del sistema democrático como régimen de gobierno.
- Participación en la erradicación de la delincuencia común.
- Erradicación del terrorismo interno.
- Fortalecimiento de cohesión e identidad nacional.
- Participación en el proceso de desarrollo nacional.
- Consolidación de la integración nacional y regional.
- Erradicación de la pobreza como prevención de desbordes populares.
- Protección de la vida, patrimonio e infraestructura del Estado frente a desastres.
- Conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Organización

Para alcanzar el logro de estos objetivos y garantizar la concepción, dirección, preparación y ejecución de la Defensa Nacional, el Estado cuenta con un

¹ Centro de Altos Estudios Militares, *Planeamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional*, Chorrillos, 1990.

² Decreto Legislativo 743 del 08 de Noviembre de 1991.

El Presupuesto de Defensa del Perú

conjunto interrelacionado de órganos que forman el Sistema de Defensa Nacional. Éste se encuentra actualmente integrado por el Ministerio de Defensa (MINDEF), el Consejo de Defensa Nacional (CDN), el Comando Unificado de Planificación (CUP), el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)³.

CDN

El Consejo de Defensa Nacional es el más alto órgano del Sistema de Defensa Nacional, el cual establece la política que orienta la conducción de la Defensa Nacional. Este consejo se encuentra presidido por el Presidente de la República y mantiene relaciones permanentes con los organismos integrantes del Sistema de Defensa a través de la Secretaría de Defensa Nacional, que es el organismo encargado de la concepción, adopción y planeamiento integral de la Defensa Nacional, y de la coordinación, supervisión y orientación en la ejecución de las acciones en los campos de acción no militares, así como en la formulación y difusión de la doctrina de Seguridad y Defensa Nacional⁴.

MINDEF

Por su parte, el Ministerio de Defensa es el organismo representativo de las Fuerzas Armadas que ejerce la política del Estado para la defensa integral del país. Este Ministerio, como organismo central del Sistema de Defensa Nacional, tiene como finalidad el formular y difundir la doctrina de seguridad y de Defensa nacional, concebida al servicio de los intereses del pueblo peruano, sustentada en el respeto a los valores y derechos esenciales de la persona humana y la colectividad⁵.

SIN

En cuanto al Sistema de Inteligencia Nacional, éste se encuentra bajo el mando del Presidente de la República y su objetivo es el de favorecer la acción política nacional. Dentro de este organismo, se encuentra el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

CUP

El Comando Unificado de Planificación está integrado por miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. Este comando tiene como objetivo principal la lucha contra la subversión; para ello, recibe recursos del Gobierno Central, a través de los institutos anteriormente mencionados.

SINADECI

Por último, el SINADECI es el conjunto interrelacionado de organismos públicos y privados, así como la población organizada, que tiene como misión el ejercicio planificado de la Defensa Civil en todo el Territorio Nacional⁶. La Defensa Civil se entiende que es el conjunto de medidas permanentes diseñadas a prevenir,

³ SEDENA, *Doctrina Básica de Defensa Nacional*, 1997.

⁴ Ley del Sistema de Defensa Nacional, D. Legislativo 743.

⁵ Información obtenida del tríptico titulado "Ministerio de Defensa, Instrumento para el Desarrollo Nacional", elaborado por el Ministerio por motivo de la conmemoración del duodécimo aniversario de este organismo, celebrado el primero de abril de 1999.

⁶ SEDENA, *Doctrina Básica de Defensa Nacional*, 1997.

El Presupuesto de Defensa del Perú

reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar los desastres o calamidades.

De este modo, por medio de estos organismos se lleva a cabo el Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional, proceso mediante el cual la Secretaría de Defensa Nacional y el Instituto de Defensa Civil conciben y preparan acciones para hacer frente a los conflictos y/o catástrofes determinados en la Directiva del Gobierno, así como adoptan previsiones en los campos político, económico, sicosocial⁷ y militar de la Defensa Nacional, las mismas que, aprobadas por el Consejo de Defensa Nacional, sirven para conformar la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional. Dicho proceso incluye la determinación, obtención y preparación de los recursos para llevar a cabo las acciones previstas y la forma en que deben emplearse⁸.

A continuación se presentará un análisis más detallado de las entidades que forman parte de la Defensa Nacional más importantes: el Ministerio de Defensa y el Sistema Nacional de Defensa Civil. Éste contará con una descripción de su organización, sus funciones y objetivos. Luego de ello, se realizará presentación de información de la Comisión de Defensa del Congreso de la República.

Ministerio de Defensa

Tal como se mencionó líneas arriba, el Ministerio de Defensa es el organismo representativo de las Fuerzas Armadas que ejerce la política del Estado para la defensa integral del país. Este Ministerio es responsable, en el aspecto administrativo, de la preparación y desarrollo de los Institutos de la Fuerza Armada, de la movilización para casos de emergencia y de la supervisión y control de los Organismos Públicos Descentralizados del Sector Defensa. Asimismo, en el aspecto operativo, es responsable del planeamiento, coordinación, preparación y conducción de las operaciones militares en el más alto nivel, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas⁹.

Funciones

Entre las funciones del Ministerio de Defensa se encuentran las siguientes:

- Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, mediante el empleo de las Fuerzas Armadas.
- Asegurar la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico y social, y en la defensa civil.
- Participar en la formulación de la política empresarial del Estado, en los asuntos relacionados con la Defensa Nacional.

Objetivos

En cuanto a sus objetivos, el Ministerio de Defensa posee los siguientes:

⁷ Incluye los elementos de educación y cultura, salud, saneamiento y alimentación, trabajo y previsión social, vivienda, ética y religión, y comunicación social.

⁸ CAEN, Desarrollo y Defensa Nacional, Tomo III, edición revisada y actualizada, 1998.

⁹ Información obtenida del tríptico titulado "Ministerio de Defensa, Instrumento para el Desarrollo Nacional", elaborado por el Ministerio por motivo de la conmemoración del duodécimo aniversario de este organismo, celebrado el primero de abril de 1999.

El Presupuesto de Defensa del Perú

- Institucionalización del Sistema de Defensa Nacional.
- Perfeccionamiento orgánico y funcional de los organismos del Sistema de Defensa.
- Formulación y difusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional.
- Promoción de la conciencia de Defensa Nacional entre la población.
- Obtención y mantenimiento de la capacidad operativa y logística de las Fuerzas Armadas.
- Participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo socio-económico nacional y en la Defensa Civil.

Conforme con este último objetivo, cabe resaltar que las Fuerzas Armadas continúan laborando a fin de contribuir al desarrollo de las áreas menos favorecidas o poco accesibles del territorio nacional. Esta vocación de trabajo y servicio se remonta a varias décadas, a través de las Unidades Militares de Asentamiento Rural (UMARES). Junto a esta tarea, el personal destacado en las más alejadas zonas del territorio peruano ha venido trabajando para estimular y fortalecer el desarrollo de la conciencia cívica e identidad nacional del nativo, a través de acciones concretas, tales como el conocimiento y valoración de los símbolos patrios, la difusión del conocimiento de la cultura cívico-militar, además de brindar la seguridad y el apoyo a la actividad de repoblamiento de vastas zonas de frontera apartadas o abandonadas.

Son también dignas de destacar las acciones que viene cumpliendo las Unidades de desactivación de Minas Antipersonales, conformadas por personal de ingenieros militares del Ejército Peruano; así como la tarea de los pilotos de la Fuerza Aérea Peruana (FAP), responsables de los vuelos de acción cívica, y de los marinos, los que utilizan la capacidad operativa de sus Unidades Fluviales, contribuyen de modo decisivo al enlace con las poblaciones más alejadas y/o de difícil acceso, transportando víveres y equipos, a lo largo y ancho de la región amazónica peruana¹⁰.

Todo ello confirma que las Fuerzas Armadas del Perú tienen un lugar preferente en la lucha por la defensa y el desarrollo nacional al desempeñar un papel importante en la integración de las comunidades nativas, la ayuda a damnificados, la construcción de carreteras y puentes, la asistencia médica, y el desarrollo de las fronteras.

Organización

Según el Organigrama Modificado del Ministerio de Defensa (MINDEF)¹¹, éste cuenta con (i) un órgano de *Decisión y Dirección*, formado por el Ministro de Defensa, (ii) cuatro órganos de *Línea de Unidades Ejecutoras*, integrados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Marina de Guerra del Perú y la Fuerza Aérea del Perú, (iii) dos órganos *Consultivos*, integrados por el Consejo Superior del MINDEF y por el Comité de Asesores, (iv) un órgano de *Planificación y Asesoría*, formado por la Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación (OPPP), (v) órganos de *Apoyo*, como la Oficina de Información y

¹⁰ Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, Revista *Otorongo*, edición N° 5, agosto de 1999.

¹¹ Conforme a la Directiva N° 006-97 SGMD-D.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Protocolo, la Secretaría General del MINDEF¹², la Procuraduría Pública, la Oficina General de Administración, la Secretaría del Ejército¹³, la Secretaría de Marina¹⁴, la Secretaría de la Fuerza Aérea¹⁵, la Secretaría de Operaciones Conjuntas, la Secretaría de Asuntos Jurídicos, la Secretaría de Asuntos Intersectoriales, y la Secretaría de Coordinación y Asuntos Administrativos; por último, (vi) como Organismos Públicos Descentralizados se encuentra la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), la Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAMM), el Servicio Industrial de la Marina (SIMA) y el Instituto de Aeronáutica del Perú (INDAER).

Debido a los objetivos del presente estudio, se profundizará en el análisis de la labor de la Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación (OPPP), como órgano de planificación y asesoría del Ministerio de Defensa (MINDEF), en el proceso de modernización administrativa del MINDEF¹⁶. Asimismo, debido a la importancia que posee en el Sector Defensa, se describirá el papel de las Fuerzas Armadas en el apoyo a la frontera nor-oriental peruana.

En cuanto al resto de la estructura del MINDEF, es posible encontrar información en Internet de dos instituciones de las Fuerzas Armadas: el Ejército Peruano¹⁷ y la Marina de Guerra del Perú¹⁸. En sus respectivas páginas web, se halla una descripción general sobre sus estructuras, objetivos, flotas, entre otros.

OPP

En el año 1996, se inició en el MINDEF un proceso de modernización administrativa, en cumplimiento de la RS 394-PCM del 30 de noviembre de 1995, para lo cual se constituyó cinco Comités de Modernización (Sectorial, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea). La Secretaría de Marina se desempeñó como Secretaría Ejecutiva del proceso de modernización del MINDEF.

Por directivas del Gobierno, se adoptó el enfoque de Dirección por Objetivos, basado en la definición de objetivos, metas y resultados esperados, así como en la delegación de funciones, responsabilidades y capacidad de decisión en los escalones subordinados. El proceso comprendía la reestructuración de los procesos administrativos así como la reestructuración de las organizaciones y funciones, incluyendo la modificación de las leyes orgánicas.

Este proceso, que se desarrolló durante los años 1996 y 1997, abarcó a todo el Sector Público. Para su conducción se creó el Programa de Modernización, dirigido por el Presidente del Consejo de Ministros, contando con un Directorio y una Secretaría Técnica. Desde noviembre de 1997, el proceso se ha mantenido en suspenso en el MINDEF. Toda la documentación sobre la Modernización del sector Defensa está en poder de la Oficina de Planificación, Programación y

¹² Controla el Sistema Informático de Despacho.

¹³ Supervisa al IGN.

¹⁴ Supervisa al SIMA y la ENAMM.

¹⁵ Supervisa al CONIDA, SENAMHI e INDAER.

¹⁶ Más adelante se describirá el procedimiento que emplea la OPP para diseñar el Presupuesto Fiscal del Ministerio de Defensa.

¹⁷ <http://www.ejercito.mil.pe>

¹⁸ <http://www.marina.mil.pe>

El Presupuesto de Defensa del Perú

Presupuestación, para que asuma la responsabilidad de continuar con el proceso por corresponderle de acuerdo con sus funciones. En Diciembre de 1998 se emitió una directiva¹⁹ que establecía las normas, los conceptos directrices y las acciones necesarias para dar continuidad al Proceso de Modernización. Se designó por tanto al Comité de Rediseño de la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, con la misión de rediseñar la organización y funciones de los órganos que integran el Despacho Ministerial, la Ley Orgánica del MINDEF, así como su reglamento, los cuadros de asignación de personal y los Manuales de Organización y Funciones correspondientes.

En el presente año la OPPP ha expuesto al Secretario General del Ministerio de Defensa un Proyecto de Rediseño del despacho Ministerial del MINDEF, el cual se encuentra desde la segunda quincena del mes de julio en su despacho para su evaluación y posterior aprobación por el señor Ministro de Defensa.

Por su parte, el proceso de Modernización de la Administración Pública se encuentra en suspenso en cuanto al trámite de dispositivos legales que requieren la aprobación del Congreso. En la Presidencia del Consejo de Ministros continúan funcionando los organismos que fueron implementados especialmente para la dirección de la modernización del Estado, los cuales se mantienen actualmente asesorando y realizando acciones específicas.

Apoyo en el Desarrollo de la Frontera Nor-Oriental

No debe dejarse de mencionar el apoyo que están brindando las Fuerzas Armadas sobre el desarrollo de la frontera nor-oriental del país. Según lo establecido en el artículo 171 de la Constitución Política del Perú, las Fuerzas Armadas participan en el desarrollo económico y social del país, por lo que su presencia en cada rincón del Perú no sólo garantiza la seguridad, sino también participa de manera efectiva en el bienestar y desarrollo integral de la nación peruana.

El concepto de la Defensa Nacional es un concepto integral orientado a lograr el bienestar general de la nación en su conjunto. A partir de esta premisa las Fuerzas Armadas planifican y ejecutan las acciones destinadas no sólo a garantizar la soberanía e integridad del patrimonio territorial peruano, sino también a contribuir en la tarea de promover el desarrollo de sus zonas de frontera²⁰.

De esta manera, el Estado Peruano, consciente de la importancia estratégica y social de esta labor, ha dado nuevos pasos destinados a la consolidación del objetivo de creación y fortalecimiento de las denominadas "Fronteras Vivas", creando a partir de 1998 la Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, la misma que, teniendo al Sector Defensa como ente coordinador y promotor, tiene como encargo específico el establecer y concretar políticas para el desarrollo económico, social y cultural de la frontera nor-oriental, comprendida en el ámbito territorial de los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto.

La Comisión Multisectorial cumple sus funciones a través de dos modalidades de trabajo: Trabajo de Gabinete y Trabajo de Campo. Dentro del trabajo de gabinete están comprendidas las acciones de planeamiento, coordinación, estudios de factibilidad, organización de seminarios, foros y talleres sobre la

¹⁹ Directiva N° 013-98 MD-H/2 del 01 de diciembre de 1998.

²⁰ Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, Revista *Otorongo*, edición N° 5, agosto de 1999.

El Presupuesto de Defensa del Perú

problemática de la zona fronteriza; así como el trabajo de difusión y sensibilización de los organismos involucrados y del público en general, en torno a estos temas, a través de la Revista "Otorongo" y de diverso material impreso. Por su parte, el trabajo de campo se cumple a través de los viajes de apoyo multisectorial a las diversas áreas de acción de la Comisión. Este trabajo cubre las siguientes fases: (i) elaboración del diagnóstico situacional de las áreas visitadas; (ii) creación e implementación de proyectos específicos; y (iii) seguimiento del desarrollo de los mismos. Paralelamente a este proceso, se realiza una constante Acción Cívica, destinada a atender los problemas más inmediatos de las comunidades visitadas.

En la actualidad, cuando se plantea la necesidad de una estrategia de desarrollo sostenible para la región, resulta imperativo que se pongan al servicio de este cometido los aportes de las personas e instituciones que, con criterios científico-técnicos, guíen adecuadamente los pasos a seguir. Ha sido esta la razón por la que la Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental viene incursionando en el campo de la promoción del estudio y discusión de propuestas para el desarrollo de esta importante región peruana.

Según el General de Ejército Peruano Carlos Bergamino Cruz, el hecho de ser la región amazónica una porción de territorio nacional de difícil acceso y poco conocida ha sido uno de los factores que, unido a los problemas existentes, tanto en el Frente Interno como en el Externo, han favorecido el estado de olvido y postración de estas áreas.

Sin embargo, hechos tales como la firma del acuerdo de paz definitivo con el Ecuador, y la delimitación y demarcación del tramo correspondiente a las fronteras comunes, el avance en la lucha contra el narcotráfico, y la casi total erradicación de las bandas terroristas que asolaban importantes zonas de esta región, se han constituido en los pasos previos indispensables, que permiten hoy en día avizorar un destino promisorio para las áreas fronterizas peruanas y para la Amazonía en general.

Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)

El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) fue creado en 1972 como una necesidad de mejorar el Sistema de Seguridad peruano, después de las experiencias que dejó el desastre del 31 de mayo de 1970, cuando se produjo el sismo de mayor intensidad que ha ocurrido en el Perú en el presente siglo, y que dejó una secuela de muertos y destrucción en el Callejón de Huaylas.

En forma general, se entiende que Defensa Civil es el conjunto de medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar los desastres o calamidades.

Los objetivos, principios, funciones y organización del Sistema Nacional de Defensa Civil se presentan a continuación. Ellos se encuentran en el Decreto de Ley N° 19338, del 28 de marzo de 1972, mediante el cual fue creado el SINADECI, y en los Decretos Legislativos N° 442²¹, 735²² y 905²³, que modifican la Ley del Sistema de Defensa Civil.

²¹ Expedido el 27 de setiembre de 1987 y reglamentado por Decreto Supremo 005-88-SGDM, el 12 de mayo de 1988.

²² Expedido el 12 de noviembre de 1991.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Objetivos

Los Objetivos del SINADECI son:

- Prevenir daños, evitándolos o disminuyendo su magnitud.
- Proporcionar ayuda y encauzar a la población para superar las circunstancias del desastre o calamidad.
- Asegurar la rehabilitación de la población afectada.
- Concientizar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella.
- Asegurar, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país.

Principios

Para cumplir sus fines, el SINADECI guía su organización y funcionamiento por los siguientes principios:

- **Protección humanitaria**, por cuanto sus actividades se orientan a aliviar el dolor o sufrimiento del ser humano ante los efectos de los desastres.
- **Autoayuda**, porque reconoce que la mejor ayuda surge de la propia población afectada, aprovechando su potencial oportuna y adecuadamente.
- **Supeditación al interés colectivo**, por cuanto las necesidades de la población afectada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan al empleo selectivo de los medios disponibles.
- **Convergencia de esfuerzos**, considerando que a la zona afectada deben concurrir los recursos materiales, así como los esfuerzos de personas y organismos de modo racional, dependiendo del tipo de desastres.
- **Acción permanente y planificada**, teniendo en cuenta que el país está amenazado por múltiples fenómenos que causan desastres, lo que obliga a mantener un permanente estado de alerta.

Funciones

En cuanto a sus funciones, el SINADECI posee las siguientes:

- Planear, coordinar y dirigir las medidas de prevención necesarias para evitar desastres o calamidades y disminuir efectos.
- Adoctrinar a la población sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastres o calamidades.
- Planear y coordinar la utilización de todos los recursos necesarios, públicos y privados, a fin de contar en forma oportuna y adecuada con los medios indispensables para proporcionarlos en la recuperación de las personas y bienes.

²³ Expedido el 2 de Junio de 1998.

El Presupuesto de Defensa del Perú

- Asegurar la comunicación rápida y eficiente con las áreas del país y/o del extranjero, desde donde pueda llegar ayuda a los damnificados, verificando que se haga efectiva en forma oportuna y adecuada.
- Asegurar la movilización inmediata de los elementos de rescate y recursos de todo orden a las zonas afectadas, con el fin de adoptar las medidas de emergencia indispensables, de acuerdo con las circunstancias.
- Centralizar la ayuda externa que se reciba para fines de emergencia, así como la que se envía a otros países en casos similares.
- Gestionar la dación de dispositivos legales y administrativos que se juzguen necesarios, en apoyo de los planes de Defensa Civil.
- En cualquier caso, asegurar la máxima protección a la población contra la acción de armas e ingenios de destrucción, socorriendo por todos los medios a las víctimas y disminuyendo rápidamente las consecuencias, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para la actividad normal de todos los órganos de dirección del país y el funcionamiento eficaz de la economía nacional.

Organización

En cuanto a su organización, el Sistema de Defensa Civil está integrado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como organizador conductor; las Direcciones Regionales de Defensa Civil; los Comités Regionales, Sub-regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil, como órganos jerarquizados; las Oficinas Sectoriales e Instituciones de Defensa Civil; y las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales.

El INDECI es el organismo del Sistema encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil. Es un Organismo Público descentralizado del Sector de la Presidencia del Consejo de Ministros. Entre sus funciones se encuentra la de (i) orientar, coordinar y supervisar el planeamiento de la Defensa Civil; (ii) dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil en las fases de prevención, emergencia y rehabilitación; (iii) supervisar las acciones que ejecuten los organismos y entidades, cualesquiera que sea su naturaleza, que reciban fondos públicos para fines de Defensa Civil; (iv) realizar estudios e investigaciones aplicadas a la problemática de Defensa Civil, entre otras.

Los Comités de Defensa Civil son organismos integrados de la función ejecutiva del Sistema Nacional de Defensa Civil. Tienen carácter multisectorial y jurisdicción Regional, Provincial y Distrital. En cada Región del país, se constituye un Comité de Defensa Civil, cuya sede es la del Gobierno Regional, y está presidido por el Presidente de la Asamblea Regional e integrado por el Comandante de Armas de la Región, el Director Regional de las Fuerzas Policiales, un representante por cada órgano de línea del Gobierno Regional, representantes de organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otros vinculados con Defensa Civil, y el Jefe de la Oficina Regional, el cual actuará como Secretario Técnico. Entre las funciones de estos Comités Regionales se encuentran la de (i) dictar medidas y/o coordinar la ejecución de acciones necesarias para hacer frente a los desastres o calamidades que les afecten; (ii) supervisar la administración y asegurar la utilización óptima de los recursos públicos y/o no públicos disponibles, de acuerdo con las normas emitidas por el INDECI; (iii) dirigir y promover la capacitación a la población

El Presupuesto de Defensa del Perú

para prevenir daños por desastres posibles de ocurrir y hacerles frente; (iv) supervisar los programas de Defensa Civil para asegurar la rehabilitación hasta que existan las condiciones mínimas para el desarrollo ininterrumpido de actividades en la zona; (v) pronunciarse previamente o tramitar la declaración de estados de emergencia por desastres o calamidad pública, de acuerdo a los dispositivos legales vigentes; (vi) aprobar el Plan de Defensa Civil de la jurisdicción del Comité, que incluye medidas de prevención, emergencia y rehabilitación; y (vii) mantener los canales de comunicación con los otros componentes del Sistema.

Por su parte, en cada provincia y en cada distrito del país se constituyen Comités de Defensa Civil, con sede en la respectiva capital, y están presididos por el Alcalde respectivo e integrados por el Sub-prefecto de la provincia o el Gobernador del distrito, el Comandante de Armas de la jurisdicción, funcionarios del Sector Público, representantes de las organizaciones no públicas, campesinas, laborales, culturales o gremiales y las que realicen labores de bienestar, así como el Jefe de la Oficina de Defensa Civil del respectivo municipio, quien actuará como Secretario Técnico. Entre las funciones de la Oficina de Defensa Civil de municipio se pueden mencionar la de (i) ejecutar el Plan de Capacitación en Defensa Civil para la colectividad de la jurisdicción; (ii) centralizar inspecciones técnicas de seguridad, tanto de locales comerciales como en edificaciones en construcción; (iii) realizar evaluaciones técnicas de posibles eventualidades de riesgo en acantilados, playas, centros comerciales, vías públicas, etc.; entre otras.

Comisión de Defensa dentro del Congreso de la República

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República, conforme lo dispuesto en el artículo 34° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso, es un grupo especializado de trabajo cuyas funciones comprenden la supervisión y seguimiento de las actividades que, en materia de defensa nacional –en los frentes externo e interno– así como de orden interno, desarrollan los sectores Defensa e Interior. De igual modo, le compete el estudio y dictamen de proyectos de ley, así como la absolución de consultas en los asuntos que, con relación a los temas de su competencia, son puestos en su conocimiento por la ciudadanía.

Objetivos

- Analizar, estudiar y dictaminar las diversas iniciativas legislativas que en las materias de defensa nacional, orden interno e inteligencia, sean sometidas a su consideración.
- Cumplir con la facultad fiscalizadora del Congreso, velando por el cumplimiento de las normas vigentes en materia de defensa nacional, orden interno e inteligencia, tanto por los funcionarios del Estado como por parte de las instituciones privadas y de los ciudadanos.
- Velar por que los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú cumplan, en el ejercicio de sus funciones, con el irrestricto respeto a los derechos humanos.
- Mantener permanente atención sobre los hechos de los que diariamente dan cuenta los medios de comunicación, a fin de tomar las acciones inmediatas que correspondan dentro de sus atribuciones, cuando aquéllos se relacionen con los temas materia de su competencia.

El Presupuesto de Defensa del Perú

- Mantener estrecha relación con la ciudadanía, para conocer sus inquietudes y preocupaciones en las materias que son de competencia de la Comisión, tramitando los diversos pedidos que formulen según su naturaleza, así como para recibir sus aportes y sugerencias con respecto al trabajo que desarrolla.
- Crear conciencia en la ciudadanía de que la defensa nacional es un asunto que involucra a todos los peruanos, dejando de lado el criterio tradicional de que se trata de un tema de exclusiva competencia de las Fuerzas Armadas.

Labor Legislativa

La Comisión se aboca al estudio y dictamen de los proyectos de ley que, sobre los temas de su competencia, son presentados en la presente legislatura, así como de aquellos cuya actualización sea solicitada por los autores. Para el desarrollo de la labor legislativa, la Comisión solicita opinión a las diversas instituciones públicas y privadas, y a especialistas en cada materia, con la finalidad de obtener aportes y sugerencias que permiten elaborar propuestas legales viables. Con igual propósito, de considerarlo conveniente, organiza conferencias, mesas redondas, conversatorios, talleres de trabajo, entre otros eventos. De igual modo, realiza encuestas dirigidas a diversos sectores de la población, considerando diferentes indicadores tales como edad, profesión, nivel socioeconómico, cultural, entre otros.

Control Político

La Comisión invita a los señores titulares de los Ministerios de Defensa y del Interior, del Servicio de Inteligencia Nacional y del Consejo Supremo de Justicia Militar, con la finalidad de que informen sobre temas de su competencia, y, si es el caso, respecto de asuntos puntuales de los que tome conocimiento la Comisión, sea a través de los medios de comunicación o por denuncia de los interesados. También invita a los funcionarios públicos y representantes del sector privado cuyas actividades tienen relación con las materias de competencia de la Comisión o que resultan de interés para la misma o que, en su caso, le son encargados por el Pleno del Congreso.

Con el objeto de que la ciudadanía conozca de cerca el trabajo que desarrolla la Comisión, ésta mantiene actualizada su Página Web²⁴. Asimismo, como un medio de promover la participación del público en general, se mantiene pendiente de los mensajes que se cursan a la Comisión a través su correo electrónico, dándoles respuesta oportuna.

La Página Web cumple la misión de poner a disposición de cada uno de sus visitantes la información correspondiente a las labores que desempeña la Comisión. Ésta permite contar con toda la información necesaria, tales como son: (i) agendas, (ii) actas de sesiones (sean éstas de carácter ordinario o extraordinario), (iii) Proyectos de Ley ingresados para el análisis de la comisión (en este punto, el usuario podrá acceder directamente al texto íntegro del Proyecto de Ley de acuerdo a los enlaces que se ponen a su disposición), (iv) Dictámenes de Proyectos de Ley, (v) fechas en las cuales se cuenta con invitados en el seno de la comisión, así como en las cuales realiza audiencias públicas y/o seminarios con el fin de difundir los temas relacionados a su Comisión de Trabajo, (vi) artículos de interés y muchos

²⁴ <http://www.congreso.gob.pe/comision/defensa.htm>

El Presupuesto de Defensa del Perú

otros datos más, que sirven para difundir el trabajo realizado y contribuir con el desarrollo y educación del país.

Presupuesto de Defensa Nacional

En el presente capítulo, se desarrollará un análisis del presupuesto público asignado a la Defensa Nacional. Seguidamente, se presentará el proceso de planeamiento presupuestal que sigue la OPPP para diseñar el Presupuesto Fiscal del Ministerio de Defensa, el cual, según información obtenida, corresponde a aproximadamente el 99% del presupuesto del Sector Defensa. Seguidamente, se indicará el tipo de información a la cual es posible acceder, con una periodicidad anual, para realizar un análisis futuro.

Clasificaciones Presupuestales

En el Perú, cuando se habla del presupuesto de Defensa Nacional, es necesario distinguir al *Sector Defensa* de la *Función Defensa y Seguridad Nacional*. Ello es necesario debido a que, dentro de los pliegos del Sector Defensa, se asigna presupuesto para cumplir con funciones de Salud y Saneamiento, Administración y Planeamiento²⁵, Educación y Cultura²⁶, y de Justicia²⁷, por ejemplo.

Según el Clasificador Institucional para 1999 de los Pliegos Presupuestarios²⁸, dentro del pliego de Defensa se encuentra el Ministerio de Defensa, la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), y la Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAMM).

De la misma manera como el Sector Defensa asigna parte de sus recursos a las distintas Funciones Presupuestales, los demás Ministerios y Organismos Públicos colaboran con la Función Defensa y Seguridad Nacional. Según el Clasificador Funcional Programático para 1999²⁹, a esta función³⁰ la corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones de dirección, coordinación y conducción para la garantía de la independencia, soberanía e integridad territorial, así como para garantizar, mantener y establecer el orden público y preservar el orden interno. Asimismo, incluye además acciones de prevención y atención a la población en situación de desastre o calamidad pública.

²⁵ Esta función corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas para el planeamiento, dirección, conducción y armonización de las políticas de gobierno, necesarias en la gestión pública, así como para la ejecución y control de los recursos públicos.

²⁶ Corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones y servicios en materia de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, en el ámbito nacional; que aseguran la formación intelectual, moral, cívica y profesional de la persona humana, para su participación eficaz en el proceso de desarrollo socioeconómico y en la preservación y difusión de la cultura.

²⁷ Corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas con el objetivo de administrar justicia conforme al ordenamiento constitucional y legal, garantizando el debido proceso.

²⁸ Diario Oficial *El Peruano*, Lima, 30 de diciembre de 1998.

²⁹ Diario Oficial *El Peruano*, Lima, 30 de diciembre de 1998.

³⁰ Función 07.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Dentro de dicha función se encuentran los programas de Defensa Terrestre, Defensa Marítima, Defensa Aérea, Servicios de Inteligencia, Orden Interno, Defensa Contra Siniestros y Defensa Conjunta.

En el Programa de Orden Interno destacan los subprogramas de Operaciones Policiales, Movimientos Migratorios, Autoridad Política, y el Subprograma de Control de Armas, Municiones, Explosivos de Uso Civil y Servicios de Seguridad. Estos subprogramas comprenden el conjunto de acciones desarrolladas para garantizar el orden, tranquilidad y seguridad pública, procurando el normal desarrollo del quehacer de la población dentro del territorio nacional. De esta manera, el Subprograma de Operaciones Policiales presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, previene, investiga y combate la delincuencia, y vigila y controla las fronteras. El Subprograma de Movimientos Migratorios administra, coordina y controla el movimiento migratorio de nacionales y extranjeros. El de Autoridad Política ejecuta las tareas relativas al gobierno interior, en coordinación con los organismos correspondientes, para colaborar en el logro de los fines y objetivos del Gobierno a cargo de las autoridades políticas, en representación del Poder Ejecutivo, en el ámbito nacional. El subprograma de Control de Armas, Municiones, Explosivos de Uso Civil y Servicios de Seguridad comprende las acciones desarrolladas para normar y controlar la fabricación, comercio, transporte, posesión y uso de armas, municiones y explosivos de uso civil, así como el control de los servicios de seguridad.

Por su parte, el programa de Defensa Contra Siniestros comprende las acciones desarrolladas para la reducción de los riesgos y muertes de la población en casos de desastre o calamidad pública declarada. De esta manera, este programa incluye a los subprogramas de Defensa Civil, Defensa contra Incendios y Emergencias Menores y Defensa Contra Inundaciones. El Subprograma de Defensa Civil comprende las acciones orientadas al planeamiento, dirección, coordinación y control de las actividades del sistema de defensa civil, con la finalidad de proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y asegurando su rehabilitación en casos de desastre o calamidad de toda índole. El Subprograma de Defensa Contra Incendios y Emergencias Menores previene y extingue incendios, así como salvaguarda vidas humanas en situaciones de emergencias menores. A su vez, el subprograma de Defensa Contra Inundaciones comprende las acciones que evitan daños en la infraestructura de áreas urbanas o rurales ocasionados por inundaciones.

El Programa de Defensa Conjunta lleva a cabo el planeamiento, asesoramiento y coordinación de las operaciones de defensa nacional en el más alto nivel, así como el asesoramiento en la formulación y difusión de las doctrinas de defensa nacional.

Proceso de Planeamiento

El Presupuesto anual del Pliego se lleva a cabo a través del Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional. Este proceso se realiza sobre la base de los Objetivos Nacionales³¹. Las directivas del Gobierno (objetivos, políticas e hipótesis) se derivan de la apreciación y concepción de política estratégica, las cuales forman

³¹ Entendidos como la expresión de los intereses y aspiraciones vitales que la Nación busca satisfacer en un periodo determinado de su existencia.

El Presupuesto de Defensa del Perú

parte del Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional y el Desarrollo Nacional. De esta manera, el presupuesto busca prever de los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos del Sector Defensa a través de los Planes, Programas y Metas establecidas³².

La Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación, en el marco del Proceso de Modernización del MINDEF, ha aplicado un enfoque Sistémico Organizacional, el cual concibe a la organización como un sistema único que tiene un propósito y está compuesto por partes que se interrelacionan. En ese sentido, el Ministerio de Defensa se percibe como un macrosistema organizacional, constituido por diversos sistemas que interactúan para contribuir al logro de su finalidad. Entre estos sistemas, se encuentra el Sistema Decisional, el Sistema Corporativo, el Sistema de Apoyo y el Sistema Operacional. El Sistema Decisional está conformado por una serie de sistemas decisionales Político, Estratégico, Administrativo y Táctico; y conduce e integra los demás sistemas y relaciona al Sistema Organizacional con el entorno. El Sistema Corporativo ayuda a todo el Sistema Organizacional, realiza la normalización para determinar los procedimientos y formas de trabajo, y comunica y ejerce el control. Este sistema se encuentra integrado por un sistema de Planificación, de Organización, de Racionalización, de Control, de Comunicación, de Información y un sistema Jurídico Militar. El Sistema de Apoyo provee de recursos necesarios a través de un sistema Financiero, Logístico, de Personal, Tecnológico, de Acción y Movilización, de Instrucción y Entrenamiento, y de Doctrina. El Sistema Operacional, conformado por un sistema Operativo y un sistema de Inteligencia, emplea los recursos para producir la Seguridad Nacional.

Para el desarrollo y control del sistema organizacional del MINDEF se tiene como patrón de referencia a los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazos. De esta manera, se compara el estado actual con un patrón de referencia para determinar las necesidades existentes. Luego de ello, se identifican las causas de estas necesidades y se determina las acciones a seguir. Así, la Planificación en el MINDEF se lleva a cabo de tres fases: (i) La Determinación de Objetivos, Políticas y Estrategias, (ii) la Formulación de Planes, y (iii) la Retroalimentación Permanente.

Mediante el proceso de Programación se establecen las actividades por realizar debidamente ordenadas por campos funcionales y prioridades en el tiempo, para la consecución gradual de cada objetivo en el mediano plazo³³. Los objetivos contenidos en el Plan de Objetivos constituyen el punto de partida de la Programación, la cual asegura la materialización de los planes administrativos aprobados para el mediano plazo, mediante la dosificación de las acciones durante el periodo considerado. Las metas de este proceso se establecen sobre la base de los recursos asignados para apoyarlos, por áreas funcionales específicas (Personal, Organización, Instrucción y entrenamiento, Materiales, Infraestructura, Ciencia y Tecnología, etc.) y para periodos de tiempo definidos³⁴.

El Presupuesto establece cuantitativamente el costo de las actividades, de los medios y de los recursos que involucra la ejecución de los Planes y Programas.

³² Ministerio de Defensa, Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación.

³³ El mediano plazo es entendido por los programadores como un periodo de cinco años o menos.

³⁴ CAEN, *Desarrollo y Defensa Nacional*, Tomo III, edición revisada y actualizada, 1998.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Para efectos del Planeamiento Estratégico Administrativo³⁵, la presupuestación se ubica en el planeamiento de mediano plazo, mientras que el Presupuesto Funcional por Programas es anual.

Las metas que se derivan de los Planes de Corto, Mediano y Largo Plazo son programadas y valorizadas en función de una proyección económica-financiera, lo cual permite la formulación del Presupuesto Anual, como la dirección y el control de las actividades.

Dentro de los Objetivos Nacionales destacan: (i) la consolidación de una sociedad justa, libre y culta, con profundo sentido humanista, nacionalista y democrático; (ii) la unidad nacional sustentada en la integración y cohesión nacional; (iii) el desarrollo integral y armónico, en concordancia con la Seguridad Nacional; (iv) el poder nacional que garantice la independencia, soberanía e integridad del patrimonio nacional; (v) y el fortalecimiento de la imagen política, cultural y económica del Perú en el ámbito internacional, latinoamericano, y subregional.

La Imagen Objetivo del Sector Defensa se deriva de estos objetivos nacionales, además de estudios de la Realidad Nacional y del contexto Internacional. Los Objetivos de Largo Plazo del MINDEF se encuentran en función de esta Imagen Objetivo y de los Objetivos del Proyecto Nacional. Los Objetivos de Largo Plazo del Despacho Ministerial y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, así como del Ejército, Marina, Fuerza Aérea y Organismos Públicos Descentralizados, se encuentran vinculados y en función de los Objetivos de Largo Plazo del MINDEF.

Según una última evaluación de la OPPP, actualmente los órganos del MINDEF establecen sus objetivos siguiendo criterios y metodologías propios; así como se observa que, por un lado, los objetivos de algunos órganos no se conocen en la OPPP, y que, por otro lado, que no están estructurados ni interrelacionados formando un sistema. Entre los vacíos existentes, es posible apreciar que el Despacho Ministerial carece de Imagen Objetivo y de Objetivos de Largo y Mediano Plazo, debido a que este despacho no se ha establecido normas sobre el particular. Entre las alternativas existentes para resolver esta problemática, la OPPP considera que lo más conveniente es realizar la actualización de objetivos siguiendo un procedimiento general que requiere desde (i) solicitar al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a las Institutos de la Fuerza Armada y a los Organismos Públicos Descentralizados, sus Imágenes Objetivos y Objetivos de Largo y Mediano Plazo actualizados, así como las correspondientes políticas y estrategias; (ii) analizar la información y estructurar los objetivos en un sistema integrado, para lo cual se podrá requerir la participación de los órganos involucrados; (iii) someter el proyecto resultante a la opinión de los Jefes de Oficina y Secretarías del Despacho Ministerial; (iv) establecer la normatividad y metodología a seguir en futuras actualizaciones de objetivos; (v) presentar el trabajo final y las recomendaciones respectivas al

³⁵ Conjunto de previsiones que adoptan los organismos del Sistema de Defensa Nacional a través de acciones administrativas, orientadas a organizar, racionalizar, obtener, preparar y asignar recursos que satisfagan los requerimientos surgidos en el Planeamiento Estratégico Operativo (aquel que planea y propone las acciones necesarias y las tareas de movilización), acorde con la decisión del Consejo de Defensa Nacional.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Secretario General y luego al Ministro para su aprobación; hasta (vi) difundir los objetivos y políticas aprobadas³⁶.

Objetivos del Sector Defensa para el año 2000

Entre los objetivos del Sector Defensa para el año 2000, y sobre la base de los cuales se ha programado el presupuesto para el próximo año, se pueden mencionar los siguientes³⁷:

- Disponer de un nivel adecuado de fuerzas que permita cumplir las misiones y las tareas derivadas del Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional en el frente externo e interno.
- Mantener el máximo grado de preparación y entrenamiento de las Fuerzas Armadas, tanto institucional como en conjunto, mediante una óptima organización, operatividad del equipo y apoyo logístico.
- Concluir y consolidar las acciones que corresponden al campo militar, derivadas de los acuerdos que han dado solución definitiva al diferendo con el Ecuador.
- Concluir la consolidación de la pacificación nacional en el campo militar.
- Fortalecer la cohesión, integración, moral y motivación del personal militar y civil.
- Incrementar y mejorar el bienestar del personal militar y civil.
- Incrementar las operaciones de Acción Cívica y de Asuntos Civiles para contribuir al desarrollo económico y social del país.
- Mantener actualizado el Planeamiento Estratégico y el Planeamiento de Movilización y Desmovilización.
- Mejorar la infraestructura de las instalaciones militares, particularmente las de apoyo logístico y mantenimiento.
- Preparar y participar con eficiencia en las tareas correspondientes al próximo proceso electoral y censos que se encomienden al Sector.
- Modernizar y racionalizar la organización para la planificación, normatividad, ejecución, control y evaluación de las actividades administrativas del Sector.
- Impulsar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico en las áreas militares, cartográficas, aeroespaciales, meteorológicas, hidrográficas y otras áreas de interés.
- Apoyar las actividades de los Organismos Públicos Descentralizados del Sector, difundiendo las actividades que realizan y promocionando sus productos, así como apoyando con la capacitación técnica de su personal.

Por otro lado, sin descuidar sus misiones fundamentales, el Sector Defensa se ha planteado la política de orientar sus acciones hacia una mayor participación del

³⁶ MINDEF, Documento Interno al que se tuvo acceso de la Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación, División de Planeamiento y Presupuesto, Lima, 1999.

³⁷ Ibid.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Sector en el Desarrollo Nacional, incidiendo en actividades que contribuyan al logro de los objetivos del Gobierno en su lucha contra la pobreza extrema y la generación de empleo.

Con el fin de mantener el máximo grado de preparación y entrenamiento de las Fuerzas Armadas, las escuelas de los institutos de las Fuerzas Armadas incidirán en la doctrina de operaciones conjuntas y en el afianzamiento de la cultura corporativa; así como se preparará y desarrollará ejercicios de entrenamiento conjuntos.

Para lograr el objetivo de concluir y consolidar las acciones que corresponden al campo militar, derivadas de los acuerdos que han dado solución definitiva al diferendo con el Ecuador, durante el próximo año se concluirá con el desminado en las zonas fronterizas con el Ecuador, el Sector participará en los Comités Multisectoriales Regionales de Desarrollo de Fronteras que se han constituido. Asimismo, se buscará lograr la participación de los diferentes sectores, a través de la Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental (CMDF-NO), en las tareas de ocupación y desarrollo de esa zona de frontera. Por último, se propiciará la difusión en el ámbito nacional e internacional de los mapas cartográficos con el límite fronterizo definitivo con el Ecuador.

Debido al objetivo de concluir la consolidación de la pacificación nacional en el campo militar, el Sector Defensa se ha planteado las políticas de lograr la conversión de las zonas declaradas en emergencia en zonas pacificadas normales; desarrollar, incentivar y apoyar las acciones de los Comités de Autodefensa; desarrollar y apoyar las acciones de las Unidades de Asuntos Civiles con el objetivo de incrementar la adhesión y el apoyo de la población a las Fuerzas Armadas; apoyar las acciones del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia y otros programas del Gobierno que sean afines; e incrementar y mantener las acciones de inteligencia tendientes a prever el rebrote subversivo.

Para fortalecer la cohesión, integración, moral y motivación del personal militar y civil, se reforzará la disciplina y la lealtad, comandando con el ejemplo, desarrollando un alto grado de responsabilidad y sancionando drásticamente y ejemplarmente la comisión de faltas y delitos. Asimismo, se fortalecerá la moral administrando al personal militar y civil en forma justa, estableciendo planes de carrera adecuados, y capacitando, incrementando y mejorando las actividades de bienestar. A su vez, se desarrollará una cultura corporativa basada en la necesidad de la acción conjunta para el mejor cumplimiento de la misión constitucional de las Fuerzas Armadas.

Para alcanzar el objetivo de incrementar y mejorar el bienestar del personal militar y civil, se realizará acciones efectivas en las áreas de educación, salud, recreación y vivienda en las diversas guarniciones del país. En el área de educación, el Sector se ha propuesto mejorar la infraestructura física y docente para la educación de los hijos del personal militar, abarcando hasta la preparación pre-universitaria. En el área de vivienda, se ha planteado establecer nuevos programas de vivienda propia y vivienda de servicio para las familias de Oficiales y Subalternos. En el área de salud, se mejorará la atención médico-quirúrgica, el servicio hospitalario, la provisión de medicinas y la integración de servicios médicos especializados de los institutos de las Fuerzas Armadas. Por último, en lo que sea factible, se extenderá las acciones de bienestar al personal civil que labora en las organizaciones militares.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Con el propósito de incrementar las operaciones de Acción Cívica y de Asuntos Civiles, se participará con unidades orgánicas y medios propios en la ejecución de los proyectos de construcción de carreteras, construcción de puentes y el mantenimiento de vías programadas en el Plan Vial Nacional. Asimismo, se participará en la alfabetización, tanto del personal en servicio militar como en apoyo de programas de alfabetización del Sector Educación. Por su parte, se fomentará la difusión de la Carta Nacional concluida y se desarrollará el Atlas Nacional Digital.

Actualmente, este proyecto último es el principal objetivo del IGN. El Proyecto Atlas Digital del Perú consiste en construir un sistema de información de datos geoespaciales, a través de imágenes tridimensionales de la geografía peruana. Éste se está realizando con apoyo del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) y el Centro de Investigación en Geografía Aplicada de la Universidad Católica del Perú. Con una inversión de un millón de dólares norteamericanos, financiados por el BID, este proyecto será el primero que empleará tecnología multimedia. El Atlas Digital será presentado en formato CD-ROM y mostrará a los usuarios información textual y cartográfica, con secuencias de música y video de diversas áreas geográficas del Perú. Éste se trata de un objetivo que se hará realidad en el próximo año, y colocará al Perú a la vanguardia en tecnología cartográfica³⁸.

En cuanto a la Carta Nacional, elaborarla y actualizarla fue la función primordial del Instituto Geográfico Nacional, durante los últimos años. Ésta es la representación del terreno peruano, en un papel o disco magnético, y su función fundamental es dar a conocer el potencial de los recursos naturales peruanos, para formular planes de seguridad interna o externa, y para trazar la ruta que conduzca al desarrollo nacional. Este desarrollo está ligado íntimamente al desarrollo de la cartografía. Prueba de ello es que no existe en el país ninguna obra de importancia en la que el IGN no haya participado directa o indirectamente, a través de sus mapas, cartas y planos, en los que se planean las operaciones militares, la colocación de hitos, irrigaciones, carreteras, proyectos mineros, aeropuertos, represas, centrales hidroeléctricas, y se evalúan los desastres naturales.

El IGN, en 1998, inició el Proyecto de Cartografía Satelital con señales de radar, con la finalidad de completar, a corto plazo, el cubrimiento cartográfico de todo lo faltante del territorio nacional. En tal sentido, se ha dado una especial consideración a la modernización y adquisición de instrumentos y equipos cartográficos, para mantener el nivel científico y tecnológico que le corresponde al Instituto, como entidad rectora de la cartografía nacional.

En cuanto al objetivo de mantener actualizado el Planeamiento Estratégico y el Planeamiento de Movilización y Desmovilización, el Sector se ha propuesto planear, preparar y estar en condiciones de ejecutar la movilización militar, y mantener las reservas empadronadas, organizadas, equipadas y entrenadas, así como realizar ejercicios de llamamientos de reservas y proponer la actualización de la legislación sobre movilización.

Por su parte, se rehabilitará, desarrollará y mejorará las instalaciones de las Unidades de las Fuerzas Operativas y Órganos de Apoyo, particularmente sus áreas de entrenamiento, talleres de mantenimiento e instalaciones para el personal de Oficiales, Suboficiales y Tropa; y se mejorará las vías terrestres, aeropuertos, helipuertos, campos de aterrizaje y establecimientos navales. Con ello, se cumplirá

³⁸ Instituto Geográfico Nacional, Informativo Anual 1998.

El Presupuesto de Defensa del Perú

con el objetivo de mejorar la infraestructura de las instalaciones militares, particularmente las de apoyo logístico y mantenimiento.

Con el fin de modernizar y racionalizar la organización para la planificación, normatividad, ejecución, control y evaluación de las actividades administrativas del Sector, durante el próximo año, se tiene planeado establecer la normatividad para la planificación y programación integral en el Sector Defensa, se modernizará y racionalizará la organización y funciones de todos los órganos del Sector, y se racionalizará el gasto e incrementará las fuentes de recursos directamente recaudados.

Acceso a Información sobre Presupuesto

Según la Ley de Presupuesto del Sector Público, el Presupuesto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior tienen carácter de Reservado. La única información presupuestal a la cual se puede acceder es al monto total asignado al Sector Defensa, así como a la Distribución de los Recursos Públicos por Pliegos y a la distribución por Funciones. El público general puede obtener dicha información de aquella exposición que no tiene carácter de confidencial que realiza todos los años el Ministro de Defensa frente al Congreso de la República, entre los meses de setiembre y octubre, con el fin de sustentar el presupuesto de su Sector. Actualmente, esta exposición puede verse a través de un canal nacional de televisión por cable, así como puede obtenerse una copia escrita del Diario de Debates del Congreso, con unos meses de retraso³⁹, el cual se encuentra disponible en Internet⁴⁰.

Por lo tanto, por mecanismos regulares, no es posible acceder a información desagregada por programas, dentro de cada pliego del Sector Defensa, y menos aún información presupuestal sobre el destino y el tipo de gasto de estos recursos. Por ello, el tipo de análisis que puede ser realizado es la importancia del Sector Defensa y de la Función Defensa y Seguridad Nacional, dentro del Presupuesto Público Global; así como el peso que se le da a los pliegos de la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), y a la Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAMM), en comparación con el total de recursos que son asignados al Ministerio de Defensa. De la misma forma, al encontrarse disponible la desagregación del presupuesto del Sector Defensa por Funciones, es posible realizar una evaluación general y global de cuál es el destino de los recursos presupuestados del Sector.

Análisis Presupuestario

Función Defensa y Seguridad Nacional

Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la función de Defensa y Seguridad Nacional es el de garantizar la independencia, soberanía e integridad

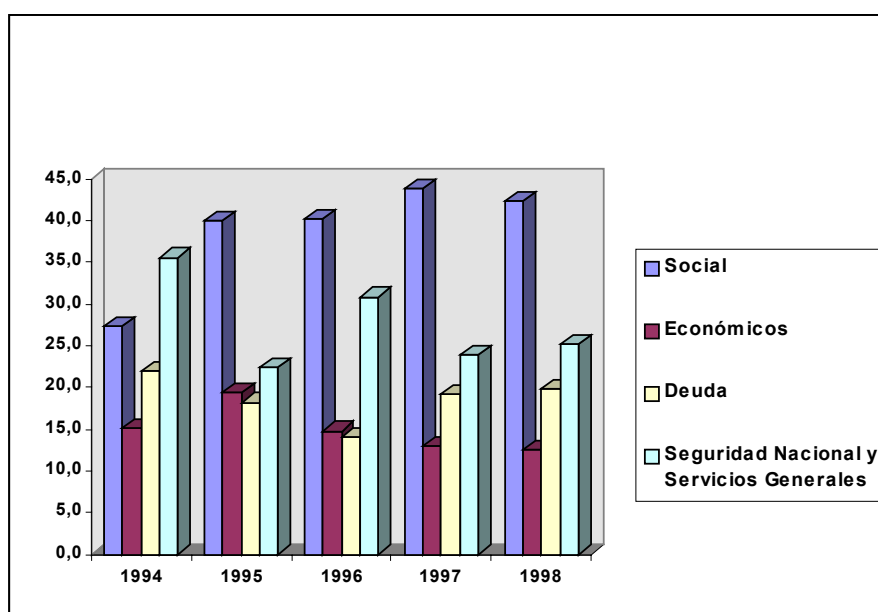
³⁹ La Exposición del Ministro de Defensa del día 15 de Octubre de 1999, hasta la fecha, aún no ha sido publicada en el Diario de Debates del Congreso que se encuentra en la página web de dicha institución.

⁴⁰ <http://www.congreso.gob.pe>

El Presupuesto de Defensa del Perú

territorial del Perú; así como mantener y restablecer el orden público y preservar el orden interno⁴¹. Sus programas se dividen en Defensa Terrestre, Defensa Marítima, Defensa Aérea, Servicios de Inteligencia, Orden Interno, Defensa Contra Siniestros y Defensa Conjunta. En cuanto a su presupuesto, se puede apreciar que éste ha perdido participación dentro del Presupuesto Público en los últimos 5 años: de una participación de 17.8% y 19.9% del total del Presupuesto Público de 1995 y 1996, respectivamente, ésta cayó a un 15.3%, durante 1997, y a aproximadamente un 14%, durante los últimos dos años⁴² y para Presupuesto Público del año 2000⁴³.

Gráfico 1: PERÚ, PRESUPUESTO DEL GASTO PÚBLICO, SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1994-1998⁴⁴.
(en porcentajes)



Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República

Sector Defensa

La participación del presupuesto del Sector Defensa dentro del Presupuesto General de la República ha ido cayendo a lo largo de los años. Ello puede ser deducido del comportamiento presentado por el presupuesto del Ministerio de

⁴¹ Incluye además acciones de prevención y atención a la población en situación de desastre o calamidad pública.

⁴² Fuente: Comisión del Presupuesto del Congreso de la República.

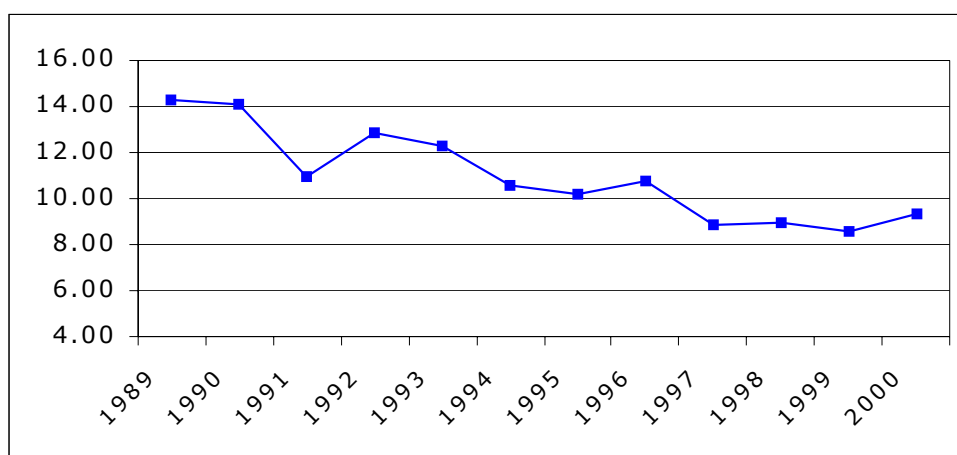
⁴³ Fuente: Diario de Debates del Congreso.

⁴⁴ En términos generales, Servicios Generales es todo aquello que corresponde a la labor administrativa que desarrolla el Estado, contiene los presupuestos de Defensa y Seguridad Interna. Para efectos del presente gráfico, se ha desagregado el servicio de la deuda.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Defensa, ya que a este pliego es destinada la mayor parte de recursos del Sector (más del 90%). Desde 1989, la importancia relativa del Ministerio de Defensa dentro del Presupuesto público ha disminuido gradualmente, desde representar el 14.26%, durante ese año, hasta el 9.35% del Presupuesto Público del año 2000; salvo durante épocas en las que hubo situaciones de conflicto con el Ecuador, lo cual afectó positivamente los presupuestos de los años 1992 y 1996.

Gráfico 2: PERÚ, PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA, 1996-2000.



Fuente: OPPP.

En cuanto al Sector Defensa en general, la cifra que se le asignó durante 1999 fue de 2 mil 772 millones 803 mil 520 nuevos soles, aproximadamente el 8.7% del Presupuesto Público. La distribución de los recursos públicos por pliego fue la siguiente: el presupuesto del pliego Ministerio de Defensa fue de 2 mil 734 millones 049 mil 234 soles, que equivalieron al 98.60%, en comparación al 0.11% del CONIDA, 0.49% del SENAMHI, 0.19% del Instituto Geográfico Nacional, 0.41% Consejo Supremo de Justicia Militar, y el 0,20% de la Escuela Nacional de Marina Mercante⁴⁵. De ello se puede confirmar la importancia que posee el Ministerio de Defensa dentro del Sector. Ello era predecible debido a que éste integra los presupuestos de las instituciones de las Fuerzas Armadas.

La distribución por funciones del presupuesto del Sector Defensa de 1999 fue la siguiente: justicia, 11 millones 275 mil nuevos soles, que equivalieron a 0.41%; administración y planeamiento, 17 millones 661 mil 750 nuevos soles, que equivalen a 0.64%; asistencia y previsión social, 491 millones 131 mil 184 nuevos soles, esto es, 17.71%; defensa y seguridad nacional, 2 mil 201 millones 291 mil 935 nuevos soles, significa esto 79.39%; educación y cultura, 18 millones 211 mil 058 nuevos soles, representa 0.66%; salud y saneamiento, 33 millones 232 mil 593 nuevos

⁴⁵ Fuente: Diario de Debates del Congreso.

El Presupuesto de Defensa del Perú

soles, esto es, 1.19%⁴⁶. De esta manera, se puede observar que, luego del financiamiento de los proyectos relacionados a la Defensa y Seguridad Nacional, se destina una parte importante del presupuesto del Sector Defensa hacia la Asistencia y Previsión Social.

Para el próximo año, el Sector Defensa participará del 9.48% del Presupuesto General de la República, lo que equivale a 3 mil 182 millones 917 mil 605 millones de nuevos soles. Esto significa un crecimiento nominal de alrededor del 16%⁴⁷.

Según la información que se obtuvo en una entrevista con un alto funcionario de la Oficina de Planeación, Programación y Presupuesto (OPPP)⁴⁸, tal crecimiento nominal en el presupuesto del Sector Defensa se explica por el aumento en los salarios de los miembros de las Fuerzas Armadas⁴⁹, que se realizó en el presente año y no fue contabilizado en el presupuesto respectivo. Los recursos dirigidos al pago del personal y las obligaciones sociales, junto con lo asignado a obligaciones previsionales, representan un porcentaje muy importante dentro del presupuesto (aproximadamente el 60%), por lo que este aumento en los salarios tuvo un impacto considerable dentro del presupuesto global del Sector. Asimismo, este aumento del 16% en el presupuesto del Sector se debe al mayor apoyo que se le está brindando a la Asistencia y Previsión Social y al Desarrollo de las Fronteras.

Con respecto al tipo de financiamiento, en el año 2000, el 95.73% de los Recursos Públicos del Sector Defensa se financiará con recursos ordinarios, y el resto con recursos directamente recaudados⁵⁰. Esto mantiene la tendencia observada en los años anteriores.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Información obtenida en la OPPP.

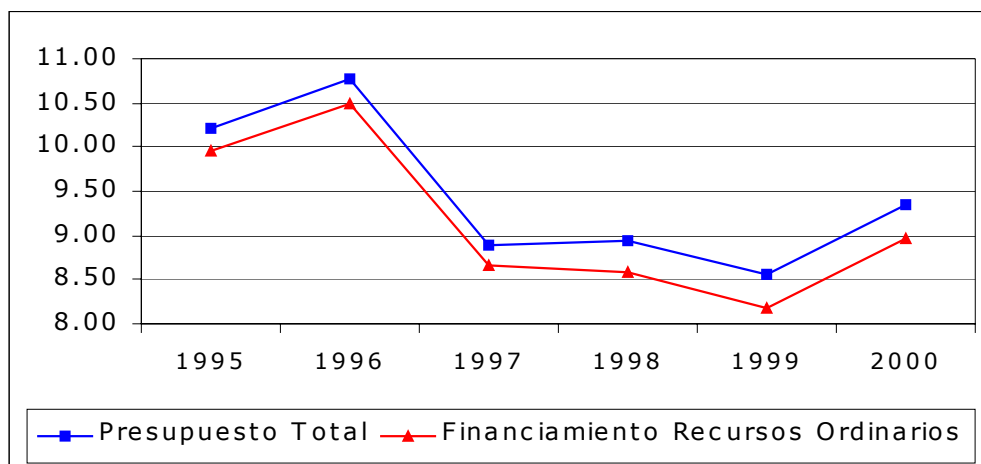
⁴⁸ El informante pidió mantener su identificación en reserva.

⁴⁹ Aproximadamente del 10%.

⁵⁰ Información obtenida en la OPPP.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Gráfico 3: PERÚ, PRESUPUESTO TOTAL V.S. FINANCIAMIENTO CON RECURSOS ORDINARIOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA, 1995-2000.
(porcentaje del Presupuesto General de la República)



Fuente: OPPP.

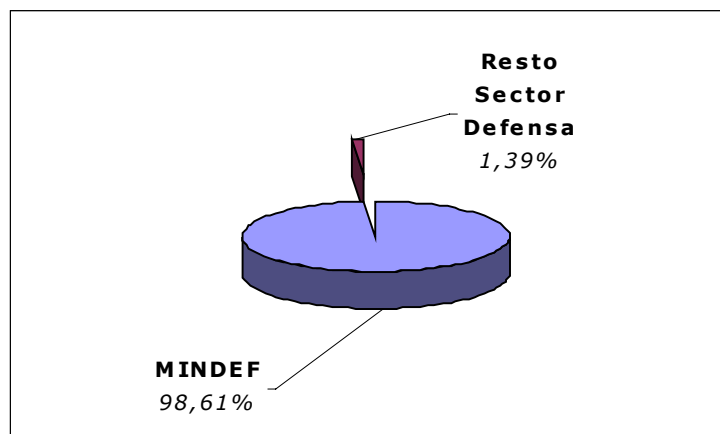
La distribución por pliegos de los recursos públicos del Sector Defensa, durante el año 2000, se realizará de la siguiente manera: 98.61% para el Ministerio de Defensa (MINDEF), 0.10% para la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), 0.58% para el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), 0.17% para el Instituto Geográfico Nacional (IGN), 0.35% para el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), y 0.19% para la Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAMM). Ello revela que la estructura porcentual del presupuesto del Sector se mantendrá casi inalterable, con respecto a 1999; salvo algunos pequeños incrementos en los pliegos del SENAMHI, en detrimento de los presupuestos del IGN y el Consejo Supremo de Justicia Militar.

De acuerdo con la Distribución Funcional del Presupuesto, para el año 2000 el 80.02% del Presupuesto del Sector Defensa se destinará a la función de Defensa y Seguridad Nacional, el 17.42% a la Asistencia y Previsión Social, el 1.02% a la función de Salud y Saneamiento, el 0.7% a la Administración y Planeamiento⁵¹, el 0.49% a la Educación y Cultura, y el 0.35% a la función de Justicia. Por ello, tal como ocurrió con la distribución de los recursos por pliegos presupuestales, la distribución funcional del presupuesto del Sector Defensa del año 2000 no presenta cambios considerables, con respecto a 1999.

⁵¹ Esta función corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas para el planeamiento, dirección, conducción y armonización de las políticas de gobierno, necesarias en la gestión pública, así como para la ejecución y control de los recursos públicos.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Gráfico 4: PERÚ, DISTRUBUCIÓN POR PLIEGOS DE LOS RECURSOS DEL SECTOR DEFENSA, 2000.

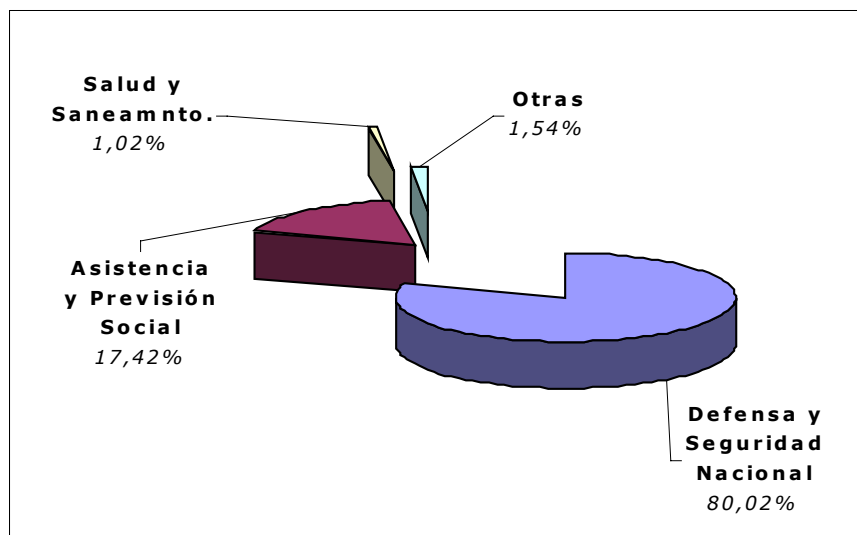


Fuente: OPPP.

Según información obtenida en la OPP, la distribución del Presupuesto del Sector Defensa por Categoría del Gasto será la siguiente: el 97.82% corresponden a gastos corrientes, mientras que tan sólo el 2.18% corresponden a gastos de capital. En lo que se refiere a la distribución por Grupo Genérico del Gasto, el 41.75% es para el Personal y las Obligaciones Sociales y el 17.42% corresponde a las Obligaciones Previsionales, para Bienes y Servicios se ha presupuestado el 31.98%, para Otros Gastos Corrientes, el 6.67%; el 1.57% del Presupuesto del Sector Defensa se gastará en Otros Gastos de Capital, mientras que tan sólo el 0.65% en Inversiones.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Gráfico 5: PERÚ, DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR DEFENSA, 2000.



Fuente: OPPP.

Con respecto a esto último, es preciso mencionar que, según información brindada en la OPPP, el presupuesto del Sector Defensa no alcanza para cubrir la compra de mayor armamento. Los recursos asignados sólo son utilizados en el mantenimiento de las flotas y el armamento. Si el Estado planifica una compra de armas, lo cual no se tiene ahora previsto debido a la paz que se vive con Ecuador, ésta se financia mediante recursos extraordinarios.

Conclusiones

Una primera evaluación del sector defensa y de su presupuesto nos indica que la información disponible es escasa y casi de nula utilidad puesto que no permite una evaluación de la rentabilidad social de proyectos individuales asociados a dicho sector.

Asimismo, una gran parte del presupuesto se destina a acciones orientadas a atender los programas de gasto social. Esto genera una distorsión con respecto a la evaluación del resto de la política de gasto social del gobierno. Es difícil medir cuanto del gasto de defensa destinado a atender necesidades sociales de la población resulta complementario o sustituto del resto de acciones del gobierno. Podemos pensar en que las Fuerzas Armadas muchas veces se encargan de la distribución de los alimentos del Programa Nacional de Alimentos (PRONAA) pero no necesariamente eso contribuye a que dichos recursos lleguen efectivamente a poblados aislados.

En cuanto a temas más complejos como el gasto militar en equipo se debería incluir referencias a Jane's u otras fuentes no militares para encontrar

El Presupuesto de Defensa del Perú

información valiosa que se pueda comparar con lo efectivamente declarado en las cuentas públicas. Claramente este último gobierno ha sido muy celoso con la información relacionada a este tema pero constituye una potencial fuente de conflicto al existir reportes sobre la posibilidad de haberse utilizado fondos de la privatización en gastos de equipo militar.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Bibliografía

CAEN, *Desarrollo y Defensa Nacional*, Tomo III, edición revisada y actualizada, 1998.

Centro de Altos Estudios Militares, *Planeamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional*, Chorrillos, 1990.

Clasificador Institucional para 1999 de los Pliegos Presupuestarios, Diario Oficial *El Peruano*, Lima, 30 de diciembre de 1998.

Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, Revista *Otorongo*, edición Nº 5, agosto de 1999.

Diario de Debates del Congreso

Instituto Geográfico Nacional, Informativo Anual 1998.

Ley del Sistema de Defensa Civil, Decreto de Ley Nº 19338, del 28 de marzo de 1972, y modificaciones por Decretos Legislativos Nº 442, 735 y 905.

Ley del Sistema de Defensa Nacional, D. Legislativo 743.

SEDENA, *Doctrina Básica de Defensa Nacional*, 1997.

Páginas Web

Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.pe>

Comisión de Defensa del Congreso:

<http://www.congreso.gob.pe/comision/defensa.htm>

Ejército Peruano: <http://www.ejercito.mil.pe>

Marina de Guerra del Perú: <http://www.marina.mil.pe>

Las Fuerzas Armadas en la Argentina

Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis

Marcelo Fabián Sain

Investigador, Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)
Profesor, Escuela de Defensa Nacional (EDN), Argentina

1) El *modelo tradicional* de defensa nacional y militar, y su colapso

Los profundos cambios producidos durante los años 1980 y 1990 tanto en el plano internacional como en la esfera doméstica de la Argentina significaron el colapso de una forma particular de organización y funcionamiento de la defensa nacional y, en su marco, de las Fuerzas Armadas de nuestro país. En su conjunto, el sistema de defensa nacional argentino, del que las Fuerzas Armadas han configurado apenas una dimensión particular del mismo, se estructuró desde mediados de siglo sobre la base de un conjunto de parámetros que resultaron anacrónicos frente a la envergadura de los cambios señalados, poniendo en evidencia la necesidad de emprender un profundo proceso de reformulación de dicho sistema defensivo y, en su marco, de reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Aquel *modelo tradicional* de organización de la defensa y de las instituciones castrenses se estructuró básicamente desde la segunda mitad de la década de 1950, se consolidó durante los 1960 y se extendió hasta los años 1970. El mismo se asentó sobre la base de una *concepción securitista* de la defensa nacional. Esta concepción se enmarcó en la Guerra Fría y se basó en la consideración de la defensa nacional como el esfuerzo estatal destinado a lograr la “seguridad nacional”, la que abarcaba tanto la protección frente a agresiones militares convencionales perpetradas por otros Estados como principalmente la conjuración de riesgos surgidos en la esfera de la seguridad interior. En este marco, la defensa nacional debía atender un conjunto de amenazas y conflictos derivados de tres ámbitos, a saber, (i) en el nivel subregional, las disputas limítrofes y/o territoriales sujetas, en su gran mayoría, a resolución militar y que estaban en vigente desde hacía algunas décadas; (ii) en el plano global, los antagonismos y competencias derivados de la confrontación estratégica Este-Oeste, en tanto los países latinoamericanos constituían las reservas táctica los Estados Unidos en el marco de su lucha contra la Unión Soviética; y (iii) en la esfera interna, los conflictos resultantes del enfrentamiento contra grupos políticos internos de carácter insurgentes o apenas opositores en el marco de la denominada “lucha contra la subversión”. La defensa, así, tuvo una faceta tanto externa como interna.

Reforma Militar en Argentina

En este contexto, las Fuerzas Armadas se proyectaron como instrumentos castrenses en la eventual confrontación contra las Fuerzas Armadas de otros países vecinos por conflictos territoriales, en particular, contra Brasil, Chile y Gran Bretaña; contra la Unión Soviética mediante su participación logística en el esquema defensivo hemisférico conducido por Estados Unidos; y contra los grupos políticos opositores internos, asumiendo tareas de carácter policial. Éstos, en suma, fueron los tres ejes de hipótesis de guerra en torno de los cuales las Fuerzas Armadas argentinas fueron estructurando sus bases doctrinales, sus funciones y su organización institucional entre los años 1950 y los 1970.

Ahora bien, a partir de los años 1980, el fin de la Guerra Fría y de los conflictos regionales derivados de ésta, el proceso de distensión, cooperación e integración desarrollado en el plano subregional, la democratización del sistema político local a partir de la instauración democrática producida con la llegada de Raúl Alfonsín al gobierno nacional a fines de 1983, y la evolución de la economía y de la situación fiscal de nuestro país, constituyeron mudanzas que convirtieron en anacrónico al modelo tradicional en el que se asentaba la organización de la defensa y de las Fuerzas Armadas argentinas. Como se dijo, éstas se basaron tradicionalmente sobre la base de pilares doctrinales e institucionales que fueron desarticulados por los cambios internacionales y domésticos señalados. Sin embargo, en la Argentina, al igual que en la mayoría de los países de la región, no se emprendió un proceso de reconversión institucional de sus Fuerzas Armadas tendiente a ponerlas a tono con las nuevas tendencias generales y a estructurarlas de acuerdo con el tipo de Estado resultante de esos procesos, con la política exterior seguida durante los años 1980 y 1990 y con los condicionantes económicos-fiscales existentes desde entonces.

Al respecto, durante los gobiernos de Alfonsín (1983-89), Carlos Menem (1989-99) y Fernando De la Rúa (1999-2001), tanto los vaivenes de la vida política del país como la recurrente desconexión con que, en general, estas administraciones gubernamentales atendieron los temas militares –entre ellos, la necesaria reestructuración de las Fuerzas Armadas argentinas- con relación a las nuevas tendencias de seguridad internacional y subregional y a las nuevas condiciones político-institucionales y económico-presupuestarias domésticas, dieron cuenta de la recurrente ausencia de políticas de defensa nacional y castrenses integrales, esto es, la ausencia de políticas diseñadas y formuladas en sintonía con los cambios institucionales, sociales y económicos desarrollados en los ámbitos internos y externos. Es decir, no hubo, en general, una adecuación activa de la situación doctrinal, orgánica y funcional de las Fuerzas Armadas argentinas a las nuevas tendencias y condiciones dadas en los planos doméstico e internacional, lo cual ha estado centralmente determinado por las tendencias y padrones de funcionamiento del sistema político, por el tipo de relaciones civil-militares articuladas durante estos años y, muy particularmente, por el desempeño de los gobiernos civiles frente a la cuestión de la defensa, la seguridad y las Fuerzas Armadas.

A partir de los 1980, la gravitación de la clase política sobre la vida institucional de la Argentina y sobre las relaciones civil-militares no derivó solamente de las orientaciones, los intereses, las visiones y las acciones llevadas a cabo por sus dirigentes y funcionarios. De alguna manera, dicha gravitación ha estado condicionada por las características y factores que conformaron el contexto político, económico y social. En efecto, las profundas transformaciones producidas desde

Reforma Militar en Argentina

entonces tanto en el ámbito internacional como en el sistema político y económico local dieron lugar a la emergencia de una nueva configuración de poder y de una nueva trama de relaciones en el escenario mundial y regional, y enmarcaron el paulatino surgimiento de una nueva matriz política, económica y social en el ámbito doméstico. Estos procesos condicionaron, de diferente manera y con distinta magnitud, la dinámica política desarrollada en nuestro país. No obstante, el grado de condicionalidad -esto es, el grado de constreñimiento y/o facilitación- que esos factores tuvieron sobre las posibilidades y proyecciones de los actores políticos y, puntualmente, sobre las relaciones civil-militares que se fueron articulando en ese contexto, ha sido variado y diversificado. Pero, en gran medida, dicha condicionalidad estuvo mediada y/o determinada tanto por la forma y la pertinencia a través de la cual aquellos factores situacionales fueron conocidos, diagnosticados y comprendidos por parte de los actores políticos, como también por los estilos y la capacidad mediante la cual esos actores abordaron, procesaron y actuaron sobre las mismas. En consecuencia, la incidencia de los factores situacionales, es decir, de las condiciones políticas, sociales y económicas, tanto internacionales como domésticas, sobre el desarrollo del proceso político doméstico de la Argentina ha estado *mediatizada* por el comportamiento y desempeño de la clase política y, en particular, por el de las sucesivas elites gubernamentales que estuvieron encargadas de definir la agenda política y de formular, sancionar e implementar las políticas públicas referidas a la defensa nacional, la seguridad interior y la reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas, y de hacer frente a los conflictos y problemáticas surgidas al respecto.

2) El desempeño de la clase política civil frente a los asuntos militares en la Argentina democrática

Como se dijo, la instauración democrática de 1983 han conllevado profundos cambios en las relaciones civil-militares argentinas, en particular, porque colocaron en la clase política civil la responsabilidad del ejercicio del gobierno estatal y, en su marco, la exigencia de tener que formular e implementar la política de defensa, seguridad y militar del Estado. De allí, la importancia que ha adquirido desde entonces el desempeño de la clase política civil frente a estas cuestiones.

A lo largo de todos estos años, dicho desempeño ha sido, en general, deficiente a la hora de llevar a cabo políticas estatales tendientes a modernizar a las instituciones castrenses a la luz de los profundos cambios internacionales y domésticos producidos durante la última década. En un contexto en el que las Fuerzas Armadas no preservaron márgenes sustantivos de presencia política autónoma, tal como sí se pudo apreciar en otras experiencias regionales, la responsabilidad primaria en el registro de aquellas condiciones internacionales y locales y de sus efectos sobre nuestro país y sobre su situación de seguridad así como la traducción de ese registro en políticas públicas de reforma y modernización militar ha recaído en la clase política civil y no en las Fuerzas Armadas. No obstante, lo que ha primado al respecto ha sido la continuidad de la impronta de delegación de la administración de los asuntos de la seguridad y la defensa a las propias Fuerzas Armadas, cuando no la incompetencia o indiferencia de la clase política civil para conducir dichos asuntos o la decisión de no formular políticas al respecto. Como resultado de ello, se produjo una significativa desconexión entre los imperativos de la reinstitucionalización y modernización de las Fuerzas Armadas y las nuevas

Reforma Militar en Argentina

tendencias y condiciones dadas en los planos internacional y doméstico. Ahora bien, ¿cuáles han sido estas tendencias y condiciones?.

2.1) *El escenario internacional y regional*

En el ámbito internacional, el fin de la contienda Este-Oeste y de los conflictos locales derivados de ésta fue concomitante con el inicio de abarcativos procesos de distensión, acercamiento, cooperación e integración regional y subregional desarrollados no solamente en materia económica sino también en materia política y de seguridad. En este marco, en el Cono Sur de América Latina se fue creando un nuevo clima de seguridad signado por la disminución de las percepciones de amenazas militares mutuas entre los países de la región, en particular, entre Argentina, Brasil y Chile, y por la concreción de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y tensiones existentes y, específicamente, de los problemas limítrofes pendientes.¹

Tales tendencias dieron lugar a una situación regional y subregional caracterizada por la ausencia de conflictividades interestatales sujetas a resolución militar y, a partir de ello, al inicio de un proceso de construcción y afianzamiento de la confianza mutua que, en lo referente a la dimensión militar, ha estado ciertamente apuntalado por el hecho de que Latinoamérica constituye la región del globo con el menor número de conflictos interestatales en su historia y con el promedio más bajo de gastos públicos destinados al uso militar. Asimismo, esta situación se halla en la actualidad significativamente reforzada por el hecho de que no se vislumbran conflictividades interestatales que tiendan a ser resueltas militarmente, sino que, por el contrario, prima la tendencia a encarar resoluciones de carácter concertativas y por vía diplomática.

En este marco, y al compás de una permanente profundización del intercambio comercial intrazona y extrazona así como también de una significativa evolución -aún con contratiempos- en la negociación, formulación e implementación de medidas y políticas tendientes a alcanzar un arancel externo y procedimientos

¹ Al respecto, y en un plano general para la región, véase: CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Paz y seguridad en América Latina y el Caribe en los Noventa*, Naciones Unidas, Lima, 1992; ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Medidas de confianza mutua: verificación*, FLACSO-Chile, Santiago, 1996; DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile / Diálogo Inter.-Americano, Santiago, 1998; y HIRST, Mónica, *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996.

Reforma Militar en Argentina

aduaneros comunes en el contexto del Mercosur,² fueron numerosas las iniciativas llevadas a cabo entre los países del Cono Sur en materia de seguridad.³

Entretanto, vale indicar que Brasil, Chile y Argentina han formulado en los 1990 sus políticas de defensa nacional sin que entre ellas despunte, explícita o implícitamente, ningún tipo de hipótesis de guerra y/o conflictos con países vecinos sujetos a resolución militar. En diciembre de 1996, el mandatario brasileño Fernando Henrique Cardoso dio a conocer el documento *Política de Defensa Nacional* en el que trazó los principales ejes estratégicos del Brasil y, en su marco, formuló los principios rectores de su política de defensa. En él, se sostiene que el proceso de integración enmarcado en el MERCOSUR ha permitido conformar “un verdadero anillo de paz en torno del país”. En ese contexto, se señala que la política de defensa brasileña debe estar centrada en una activa diplomacia orientada hacia la paz y en una “postura estratégica disuasiva de carácter defensivo” basada en un conjunto de premisas básicas, tales como la existencia de fronteras y límites perfectamente definidos y reconocidos internacionalmente; una estrecha relación con los países vecinos y con la comunidad internacional, en general, basado en la confianza y en el respeto mutuos; el rechazo a la guerra de conquista; y la búsqueda de la solución pacífica de controversias, con el uso de la fuerza solamente como “recurso de autodefensa”. Asimismo, se exalta que el carácter “preventivo” de la defensa brasileña reside en la valorización de la acción diplomática como instrumento primero de solución de conflictos y la existencia de una estructura militar con credibilidad capaz de generar efecto disuasivo eficaz.

Del mismo modo, en agosto de 1997, el presidente trasandino Arturo Frei presentó el “Libro de la Defensa Nacional de Chile” en el que se expusieron los fundamentos y factores condicionantes de la defensa, las definiciones de seguridad, defensa y desarrollo, las políticas de defensa, el escenario geográfico y los recursos económicos de la defensa así como las misiones, funciones y actividades de las Fuerzas Armadas. Allí, entre otras cosas, se sostiene que toda defensa se funda en hipótesis de conflicto, es decir, en escenarios supuestos de riesgo de colisión de intereses entre un país o una alianza y otro país o alianza de países, así como que en un contexto de interacción y cooperación, es decir, de paz, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye, y esta disminución estimula, a la vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación entre los Estados. En este marco, se establece la vocación chilena por la integración regional sobre la base de la estabilidad política, la predictibilidad de los vínculos y la transparencia económica y se reivindica, al igual que lo hace Brasil, el derecho a la autodefensa a través del empleo disuasivo de las Fuerzas Armadas.

² FERRER, Aldo, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, en revista *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, nro.140, enero-marzo 1996; BOUZAS, Roberto, *El Mercosur: una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales*, FLACSO, Buenos Aires, Serie Documentos e Informes de Investigación, nro.215, julio de 1997.

³ He trabajado más ampliamente estos temas en: SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad regional y cuestiones militares en la Argentina. Los anacronismos de una política militar incierta y los desafíos futuros*, Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Bernal, Documento de Trabajo nro.3, diciembre de 1999.

Reforma Militar en Argentina

Por su lado, la Argentina, en octubre de 1996, promulgó el *dto.1116/96*⁴ a través del cual aprobó la *Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto*, en la cual se afirma que los procesos de integración regional disminuyen las posibilidades de conflicto, aunque tales procesos no los excluyen totalmente ni impiden que puedan producirse amenazas y riesgos apreciados para el corto, mediano y largo plazo, los cuales deberían ser determinantes para la preparación, desarrollo, evolución y eventual empleo de las Fuerzas Armadas. En abril de 1999 el entonces presidente Carlos Menem presentó el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* en el que el propio mandatario indica que el objetivo central de la defensa nacional está centrado en la preservación de la soberanía y la integridad de la Nación a través de tres acciones básicas, a saber, el establecimiento de Fuerzas Armadas con estructuras redimensionadas y eficientes y con presupuestos acordes a las posibilidades económicas de la Nación; la participación activa en las misiones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas (ONU) y de otros organismos internacionales; y el desarrollo de medidas de fomento de la confianza mutua con los países vecinos, que aseguren “la transparencia y la previsibilidad de las acciones militares junto con estrategias de cooperación para la defensa común”. Por su parte, en dicho libro se le otorga al MERCOSUR ampliado el carácter de instrumento y ámbito “estratégico” en el que “la vieja apreciación del vecino como adversario y eventual amenaza para la propia seguridad, se ve reemplazada por otra ecuación: sus riesgos son ahora también los nuestros”. Todo ello, según se dice, crea las condiciones para avanzar hacia entendimientos en materia de seguridad y defensas. Finalmente, a comienzos de 2001, el entonces presidente Fernando De la Rúa presentó el documento *Revisión de la Defensa 2001* en el que estableció los lineamientos básicos de la política de defensa oficial. Allí se ratificaron los parámetros centrales contenidos en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* en todo lo concerniente al marco estratégico de la defensa nacional existente en los planos mundial, hemisférico y regional. Se señala que, en la actualidad, el cambio estratégico fundamental en el escenario mundial está dado por “la creciente interdependencia en materia de seguridad”, ya que “la erupción de un conflicto armado afecta de diversas maneras la seguridad de los países de la región en que se hallan situados”, lo que ciertamente apuntala la creciente necesidad de todos los Estados de “asumir globalmente responsabilidades”. En la esfera subregional, se resalta la superación de las tradicionales hipótesis de conflictos entre Argentina, Brasil y Chile así como el hecho de que la democratización política de estos países y el creciente proceso de integración económica emprendido entre ellos durante los últimos años constituye una “sólida base para aumentar el clima de confianza mutua”. Finalmente, entre las cuestiones de elevada importancia nacional a las que el sistema de defensa argentino debe apuntalar se menciona a la integración y seguridad regionales.

En definitiva, en los tres países, sus respectivas políticas de defensa se han estructurado sobre la base del principio de legítima defensa de sus territorios y de su soberanía, para lo cual plantearon la necesidad de contar con un instrumento militar disuasivo apto y eficaz. Asimismo, dichas políticas reconocieron la importancia estratégica del proceso de integración regional y sus efectos positivos para atenuar o desactivar las tradicionales percepciones de amenazas mutuas que, en otrora,

⁴ Publicado en el *Boletín Oficial* del 7 de octubre de 1996.

Reforma Militar en Argentina

hicieron que entre Argentina, Brasil y Chile organizaran sus sistemas defensivos y sus instituciones militares sobre la base de hipótesis de guerra mutuamente referidas y, por ende, se establezca un clima subregional signado por la confianza mutua.

Pues bien, este conjunto de cambios producidos en la esfera internacional, sumados a las redefiniciones desenvueltas en el ámbito institucional doméstico como consecuencia de la democratización del sistema político y de la sustantiva reformulación de las relaciones civil-militares, ha puesto en evidencia que la concepción securitista de la defensa nacional que primó en la Argentina durante más de 30 años así como las percepciones de amenazas, las identificaciones de los conflictos y las hipótesis de guerra derivadas de aquella concepción, todo ello formulado y estructurado alrededor del conflicto global Este-Oeste, de la concepción local de guerra antisubversiva y de la confrontación bélica con países vecinos por problemas territoriales, quedaron efectivamente desactualizadas. Consecuentemente, en la Argentina, el papel institucional holístico de las Fuerzas Armadas así como las definiciones del rol y de las misiones de dichas fuerzas, su estructura orgánico-funcional y sus basamentos doctrinales, concebido históricamente para hacer frente a aquellos desafíos, también resultan definitivamente anacrónicos frente a las nuevas tendencias del nuevo escenario de seguridad regional y subregional y a las nuevas condiciones institucionales y económicas internas.

2.2) *El gasto militar y las condiciones presupuestarias*

Este anacronismo fue apuntalado por la evolución de la situación económica general de la Argentina y, en su contexto, por la significativa caída de los recursos destinados a la defensa y a las instituciones castrenses, ya sea como consecuencia de las recurrentes crisis económicas y del colapso fiscal del Estado como también por el creciente aumento de los costos de los insumos, materiales y provisiones del aparato militar moderno y la consecuente imposibilidad fiscal y técnica para afrontarlos o producirlos.⁵

En la Argentina, a partir de 1983, los recursos fiscales destinados al área de defensa fueron bruscamente reducidos tanto en el nivel de los gastos reales como en el plano de los valores relativos en comparación con los gastos fiscales y con la producción interna, a diferencia de la tendencia al aumento de los mismos que primó a lo largo de las décadas anteriores. Durante la gestión de Alfonsín, el gasto militar pasó de significar en 1983 el 3,47% del PBI y el 21,4% del total de gastos fiscales, hasta alcanzar el 2,12% y el 19,8% respectivamente para el año 1988. Durante la administración de Menem, la reducción fue aún mayor. En el año 1994 el gasto militar llegó apenas al 1,74% del PBI y al 11,4% del total de gastos fiscales, tendencia que se mantuvo hasta fines de 2000, año en el que el gasto militar alcanzó

⁵ SCHEETZ, Thomas, "El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina", en CÁCERES, Gustavo y SCHEETZ, Thomas (comps.), *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Editora Buenos Aires, Buenos Aires, 1995.

Reforma Militar en Argentina

apenas el 1,35% del PBI. Estos datos indican, en suma, una reducción superior al 50% en recursos reales.⁶

Se trató, en verdad, de un proceso de desmovilización y desarme de hecho ya que, más que el resultado de una política de defensa y militar orientada hacia la reconversión y modernización defensiva y castrense, ha sido la expresión de una coyuntura económica regresiva y de políticas gubernamentales perfiladas a enfrentar la crisis económico-financiera a través de fuertes ajustes fiscales, sin que mediara, en lo que hizo a la defensa y la vida institucional de las Fuerzas Armadas, ningún tipo de evaluación -al menos general- de carácter estratégico.⁷ Consistió, apenas, en un mero achicamiento institucional pero manteniendo los mismos basamentos doctrinales de otrora y la misma estructura orgánico-funcional articulada para enfrentar situaciones y conflictos ya desaparecidos.

En consecuencia, el profundo recorte de recursos materiales y financieros destinados a un sistema que formalmente mantuvo el mismo esquema organizativo y de funcionamiento, sumado al hecho de que la Argentina, en tanto país de porte menor y estratégicamente poco relevante, no ha contado -ni cuenta- con los medios necesarios para adquirir o producir el equipamiento militar y el sistema de armas imprescindibles para intervenir en una guerra convencional moderna o para afrontar los crecientes costos de la defensa en los tiempos actuales, colocó a dicho sistema - y, en particular, a las Fuerzas Armadas- en la imposibilidad de cumplir con las tareas y funciones tradicionalmente asignadas o de mantener apenas niveles normales de funcionamiento. Este sistema, así estructurado, no está en condiciones de garantizar la defensa real del país.⁸

Esta situación intentó ser revertida en abril de 1998 a través de la sanción legislativa de la *ley 24.948*⁹ mediante la cual se fijaron “las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas”. Para ello, esta norma estableció algunos principios generales orientados a la modernización militar y ciertas disposiciones globales para la reestructuración castrense.

⁶ SCHEETZ, Thomas, *Las Fuerzas Armadas Argentinas: su costo presupuestario y la necesidad de una reforma militar*, Universidad Nacional de Quilmes-EURAL, Buenos Aires, 1995. La información referida a los años subsiguientes a 1994 fue provista por Thomas Scheetz al autor.

⁷ LOPEZ, Ernesto, “La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas”, en CENTRO REGIONAL PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, *Proliferación de armamentos y medidas fomento de la confianza y la seguridad en América Latina*, Naciones Unidas, Lima, 1994.

⁸ SCHEETZ, Thomas, “Un ensayo sobre misiones, despliegue y costos militares para países medianos: el caso argentino”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, nro.5, diciembre de 1996; SCHEETZ, Thomas, “El marco teórico, político...”, op.cit.

⁹ Publicada en el *Boletín Oficial* del 8 de abril de 1998.

Reforma Militar en Argentina

Con relación al equipamiento para la defensa, la ley colocó en el ministerio de Defensa la responsabilidad acerca de “la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las fuerzas” (art.17mo), para lo cual debería recibir la asistencia y asesoramiento del Estado Mayor Conjunto (EMCO) sobre “la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto” (art.18vo). En este marco, el equipamiento debería llevarse a cabo teniendo en cuenta diversas alternativas, tales como “a) recuperar el material fuera de servicio [...]; b) modernizar el material disponible [...]; c) incorporar nuevo material”, para lo cual “se deberá dar prioridad a aquellos que potencien la capacidad disuasiva, favorezcan la normalización con los ya existentes a nivel conjunto y aporten nuevos desarrollos tecnológicos” (art.19no).

En lo relativo al financiamiento de las Fuerzas Armadas, se dispuso que “el total de los recursos presupuestarios destinados para la función Defensa [...] se incrementarán anualmente hasta completar el 15% en el quinquenio, siendo el primer año (1999) no inferior al 3%”, tomando como base “lo efectivamente ejecutado del presupuesto del año 1996 (\$ 3.504.392.000)” (art.27mo). También se estableció que “la totalidad de las economías que se logren en cada ejercicio, por la racionalización de personal, se asignará a recomposición salarial”, y que aquellas economías que se consigan del “producido de las ventas de bienes se asignarán para la reorganización, recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las fuerzas, en ese mismo ejercicio y sucesivos” (art.28vo). Además, se facultó al poder ejecutivo “a utilizar el producido de la venta de bienes de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de reequiparlas o modernizar el equipamiento ya existente, hasta un monto de mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000) durante el quinquenio 1999-2003”, permitiendo, a su vez, que anualmente se incorpore en la ley de presupuesto “la autorización para efectuar las operaciones de crédito público para completar dicho monto en caso de que el producido de esas ventas no alcance la cifra antes mencionada [...]” (art.29no).

No obstante, desde entonces, dicha ley no fue reglamentada ni fue cumplida en sus términos, lo que indica que su sanción y promulgación, hasta ahora, no ha sido más que un acta de intenciones, considerada por muchos como un pilar de los consensos de base alcanzados por la clase política argentina con relación a la defensa nacional pero incumplida en todos sus términos por las distintas instancias del gobierno administrativo y del poder legislativo.¹⁰

¹⁰ En efecto, a cuatro años de su promulgación, la *ley 24.948* no fue reglamentada, pese a que el ministerio de Defensa debía hacerlo en un plazo no menor de tres meses luego de que la misma entrase en vigencia. Asimismo, a pesar de contar con los proyectos oportunamente elevados por cada fuerza castrense, dicha cartera tampoco elaboró el dimensionamiento de los medios operativos, logísticos y de personal de las mismas, no diseñó la estructura del sistema remunerativo del personal militar, ni propuso las reformas al sistema de retiros y pensiones de dicho personal, tal como debía hacerlo dentro de aquel plazo. Del mismo modo, tampoco propuso la nueva estructura orgánica y de despliegue de las fuerzas, ni el nuevo sistema de servicio por período determinado; no implementó el nuevo sistema de presupuestación; ni propuso un nuevo proyecto de ley de movilización, tal como debía hacerlo a lo largo del primer año de vigencia de la referida norma. A su vez, la denominada “*Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración*”, creada a través de esa ley y destinada a recibir los informes semestrales acerca de la evolución e implementación de la reestructuración castrense, a verificar la ejecución presupuestaria de los recursos fijados para

Reforma Militar en Argentina

En este marco, no deja de resultar llamativo que la manifestación más significativa de la falta de orientación oficial al respecto haya provenido del medio militar y no del ámbito político. Quien mejor expresó estas cuestiones fue el entonces Brig. Gral. Rubén Montenegro, titular de la Fuerza Aérea Argentina, cuando en agosto de 1998, durante la conmemoración del aniversario de la creación de dicha fuerza, resaltó la importancia de la *ley 24.948* pero indicó que la reestructuración ordenada en dicha norma no debía pasar por *una mera reducción cuantitativa* sino que debía implicar la optimización del funcionamiento de la fuerza “en orden a la calidad, acorde con los medios disponibles y los roles asignados”. Asimismo, delante del presidente de la República y demás autoridades nacionales, sostuvo que el “desarrollo del perfil buscado para la fuerza” no podía desligarse de la “realidad económica del país” y que cualquier tipo de evaluación acerca del gasto militar resultaría engañoso si no está acompañado de las “tareas definidas y recursos adecuados”.¹¹

Ahora bien, durante los últimos años, la evidente imposibilidad fiscal para cumplir con la presupuestación programada en aquella norma y la profunda crisis fiscal-estatal que en diciembre de 2001 desembocó en la cesación de pagos de las deudas contraídas por el Estado argentino con los acreedores internos y externos, ha revertido la tradicional desconexión con que se desarrolló el planeamiento defensivo y estratégico-militar argentino respecto de los recursos fiscales disponibles para afrontar los asuntos de la defensa nacional y militares. Es decir, desde entonces, se comenzó a considerar los recursos fiscales disponibles para la defensa nacional como un condicionante central para las diferentes modalidades de planeamiento ministerial y militar y, en ese marco, comenzó a proyectar ciertas reformas institucionales en el área de la defensa y de las Fuerzas Armadas tendientes a racionalizar y eficientizar el gasto en defensa y militar.

Esto se refleja claramente en la *Revisión de la Defensa 2001*, en cuya parte final se desarrolla una serie de consideraciones sobre la “inserción de la defensa en la reingeniería del Estado” partiendo del entendimiento de que durante los 1990 se llevaron a cabo abarcativos procesos de reforma del Estado sin que, en materia de defensa nacional, se halla producido “el debate necesario para determinar con precisión la dimensión de las Fuerzas Armadas y su peso en el presupuesto federal”. Los únicos esfuerzos tendientes a “racionalizar y optimizar” el gasto militar en esos años fueron emprendidos por las propias conducciones militares, se indica en el documento. Asimismo, se reconoce la imposibilidad fiscal de efectivizar los aumentos presupuestarios prescritos en la *ley 24.948* y la consecuente necesidad de llevar a cabo una serie de “reformas complementarias” que apunten a mejorar la claridad del gasto, aumentar la capacidad de gestión, favorecer la transparencia y asegurar una mayor eficacia, todo ello en función de modernizar el sistema defensivo argentino y aumentar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas. En ese contexto, se propone una serie de cursos de acción tales como la formulación de

el área de la defensa y formular las observaciones y sugerencias que correspondieren, no fue constituida y, por ende, nunca ha entrado en funcionamiento. Y, finalmente, durante el período fiscal correspondiente al año 1999, 2000 y 2001, el poder ejecutivo y el parlamento no propusieron ni asignaron el aumento presupuestario del 3% establecido en la ley.

¹¹ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de agosto de 1998.

Reforma Militar en Argentina

una serie de piezas legales pendientes referidas a la defensa nacional, la organización de las Fuerzas Armadas, la reestructuración de éstas, la producción para la defensa, etc.; el establecimiento de un nuevo sistema de obtención de medios para la defensa nacional en concordancia con el planeamiento militar conjunto y las condiciones presupuestarias y legales vigentes; la reforma del sistema de ciencia y tecnología para la defensa nacional; la puesta en marcha de un programa de centralización y racionalización administrativa en el ámbito del ministerio del ramo y de las Fuerzas Armadas; la venta de inmuebles innecesarios; el desarrollo de un proyecto informático; la reestructuración del sistema de retiros y pensiones militares; y el desenvolvimiento de nuevos programas de salud y de reforma educativa en el ámbito militar. Todos estos ejes de cambios han constituido proyectos que se encuentran en diferente grados de desarrollo, pero aún no han sido formalmente propuestos a las autoridades competentes para su implementación.

La definición de las tareas a ser desempeñadas por las Fuerzas Armadas y la asignación de los correspondientes recursos para ello configuran responsabilidades primarias del gobierno nacional y de su ejercicio debe derivar de la formulación de un plan de reconversión y de modernización castrense aún no delineado. El nivel y la pertinencia del gasto militar sólo pueden ser medidos en función de las misiones y labores específicas a ser cumplidas por las instituciones castrenses y de los medios con que cuentan esas instituciones. El incremento o, en su caso, la disminución del gasto público destinado a la defensa no conlleva una resolución a los anacronismos derivados de las marcadas imperfecciones y anomalías existentes en la organización y en el funcionamiento operativo y logístico de las Fuerzas Armadas, ni viabilizaría por sí mismo los cambios necesarios en su estructura para adecuarlas eficientemente a las nuevas condiciones estratégicas existentes en el escenario internacional y regional. Ello requiere, en todo caso, de una reforma integral de la defensa y del aparato militar, la que aun constituye una tarea pendiente.

3) Las recurrentes deficiencias civiles

Las nuevas condiciones regionales de seguridad, el brusco ajuste del gasto militar y las limitaciones fiscales para financiar aparatos militares modernos así como los éxitos obtenidos por las diferentes administraciones gubernamentales en la estabilización de las relaciones civil-militares, en la resolución de las problemáticas heredadas y en la obtención de crecientes márgenes de subordinación castrense, abrieron oportunidades inmejorables para desarrollar una política factible de reestructuración militar. Sin embargo, en la Argentina, estas condiciones fueron sistemáticamente desaprovechadas por los gobiernos civiles, desde Alfonsín hasta De la Rúa.

En ciertas ocasiones, este conjunto de condicionantes externos e internos no fueron debidamente registrados por los gobiernos locales y, cuando lo fueron, no se utilizaron como ejes determinantes de los cambios necesarios en las áreas de la defensa nacional y en la política militar. En algunas ocasiones –en particular, durante la primera parte del gobierno de Alfonsín–, ello se debió a la exitosa resistencia castrense a las reformulaciones institucionales, ya que éstas fueron interpretadas por los uniformados como una pérdida significativa de poder y de prestigio institucional dentro y fuera del país. Sin embargo, cuando durante los años 1990 estas resistencias se fueron diluyendo y desaparecieron, lo que primó fue la

Reforma Militar en Argentina

indiferencia o la incompetencia oficial para convertir a aquellas condiciones en oportunidades de cambio institucional en el frente militar. En la mayoría de los casos, esta indiferencia o incompetencia se tradujo en una abierta *delegación* de la administración de la defensa y la seguridad estatal a las propias Fuerzas Armadas para que éstas regenteen esas esferas conforme sus orientaciones y criterios y contando, en general, con recursos fiscales cada vez más exiguos. Por cierto, la profunda crisis fiscal, económica y social por las que atraviesa nuestro país desde fines de los 1990 colocaron otras prioridades entre las urgencias a ser atendidas por las sucesivas administraciones gubernamentales, pero la manifiesta deficiencia y desinterés con que estas gestiones atendieron los asuntos de la defensa y militares impidió apreciar que ése era el momento para producir mudanzas tendientes a reformular nuestros sistemas institucionales defensivos y, además, para no allanarse a una eventual salida militarista y represiva a los altos niveles de movilización social y de conflictos políticos producidos justamente por esas mismas crisis.

Esta situación reflejó la falta de perspectiva estratégica de parte de la dirigencia política argentina. La imposibilidad inmediata de hacer frente a una guerra exterior o interior que suponga el empleo masivo de las Fuerzas Armadas, las necesidades de ajuste militar, el anacronismo orgánico-funcional del aparato castrense y las dificultades fiscales y tecnológicas infranqueables para montar un aparato militar moderno y, al mismo tiempo, el hecho de que los militares argentinos desde hace un buen tiempo no configuran una amenaza a la institucionalidad democrática, constituyeron condiciones que no fueron leídas o consideradas como oportunidades favorables para establecer nuevas bases institucionales para la organización y el funcionamiento de la defensa nacional y de las Fuerzas Armadas. Al contrario, la convergencia de estas condiciones desembocó en la exclusión de la agenda pública de los asuntos de la defensa y de las cuestiones militares, imponiéndose al respecto orientaciones oficiales que fueron desde la indiferencia hacia dichas temáticas hasta la premeditada decisión de no hacer nada al respecto. Dicho de otro modo, cuando las Fuerzas Armadas dejaron de constituir un problema político, las políticas de defensa y militares dejaron de ocupar un lugar relevante entre los asuntos prioritarios de las agendas gubernamentales.

Pues bien, en este contexto de relativa incertidumbre institucional, hacia fines de los 1990, desde la esfera gubernamental y desde algunas de sus jefaturas castrenses, se comenzó a foguear crecientemente la participación militar en la conjuración de las denominadas “nuevas amenazas” y, específicamente, del narcotráfico y el terrorismo. Esta tendencia ha estado alentada por la necesidad de obtener un nuevo horizonte de misiones y funciones para los uniformados así como también de conseguir nuevos recursos institucionales con los que fuera posible capear la recurrente y manifiesta crisis de identidad y presupuestaria que atraviesan los cuarteles desde hace, por lo menos, una década y media. Inclusive, en muchos casos, esta orientación fue decidida y operada autónomamente por las conducciones castrenses de las propias Fuerzas Armadas como respuesta a la indiferencia oficial y como forma de adaptación de sus instituciones a las nuevas condiciones políticas internacional y domésticas y a las restricciones presupuestarias impuestas en estos años. En la Argentina, esta impronta fue seguida por algunos jefes castrenses –y no pocos funcionarios civiles- con la intención de obtener o incrementar recursos fiscales y materiales adicionales y/o neutralizar cualquier eventual reconversión organizacional que supusiera la reducción o achicamiento del aparato institucional de las mismas. Otros comandantes militares, en cambio, han rechazado de plano

Reforma Militar en Argentina

tales orientaciones indicando que la intervención militar en esos asuntos –en especial, el narcotráfico y el terrorismo– claramente inscrito en el ámbito de la seguridad interior y, por ende, de resolución policial sumergiría a las Fuerzas Armadas en una crisis doctrinal, orgánica y funcional mayor que la existente, posición que fue férreamente respaldada por el grueso de la clase política civil.¹²

El ataque terrorista perpetrado el 11 de septiembre pasado contra las torres del World Trade Center, en New York, y contra la sede del Departamento de Defensa de Estados Unidos –el Pentágono–, en Washington, vigorizaron la tendencia a extender la competencia funcional de las instituciones castrenses sobre este conjunto de nuevas amenazas. Desde el gobierno encabezado por Fernando De la Rúa se sostuvo insistentemente la necesidad de reformular el esquema normativo y el sistema institucional vigente en materia de seguridad y permitir que las Fuerzas Armadas amplíen o recuperen un rol destacado en la prevención y conjuración del terrorismo, tanto en el plano operativo como en el de la producción de información e inteligencia. En verdad, este proceso de securitización militarizante del terrorismo no pareció responder a la gravedad del fenómeno en el plano internacional, a las peculiaridades del terrorismo transnacional, ni a las demostradas insuficiencias y limitaciones del sistema de seguridad existente en nuestro país o a las características del esquema normativo vigente, sino, más bien, a la necesidad de recrear o apuntalar funciones en materia de seguridad interior y, a través de ello, a recuperar cierto prestigio institucional interno.

Quien jugó un papel activo en este lineamiento fue el propio gobierno a través de su ministro de Defensa, Horacio Jaunarena. En efecto, en su opinión, esta nueva situación de seguridad convirtió en inútiles las respuestas convencionales y obligan a adecuar el sistema de leyes vigentes, dado que, ante la aparición de un nuevo conflicto, o se viola la ley para atender eficazmente el conflicto o se atiene a la ley y no se le da respuesta eficaz al conflicto. Bajo esta interpretación inicial, Jaunarena y algunos jefes militares comenzaron a plantear, hacia fines de septiembre, que tanto el narcotráfico internacional como el terrorismo transnacional constituían amenazas externas cuya conjuración requeriría la intromisión operativa y de inteligencia de las Fuerzas Armadas, el control de amplias zonas de frontera por parte del Ejército y un cambio profundo en el sistema de inteligencia apuntando a articular los sistemas de inteligencia en el orden interior y exterior.¹³ A los pocos días, el propio presidente De la Rúa sostuvo que era necesaria la injerencia militar en el combate al terrorismo. “El terrorismo es un ataque exterior; de modo que las Fuerzas Armadas deben actuar también en eso, sin violar la ley de seguridad interior, que prohíbe hacer inteligencia interna de los propios ciudadanos o de carácter político”, indicó el presidente.¹⁴

¹² He trabajado más ampliamente este proceso en: SAIN, Marcelo Fabián, “Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90”, ponencia presentada en el *Latin American Studies Association XXIII International Congress*, Washington, Estados Unidos, 6-8 de septiembre de 2001.

¹³ Diarios *La Nación*, Buenos Aires, 16, 17 y 20 de septiembre de 2001; diario *Página/12*, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2001.

¹⁴ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 25 de septiembre de 2001.

Reforma Militar en Argentina

Luego de la derrota electoral que sufriera el oficialismo en las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001 y al compás del incremento de la crisis social y del creciente aislamiento político del gobierno, éste efectuó sondeos a las conducciones de las Fuerzas Armadas a los efectos de utilizar a dichas instituciones en la represión de conflictos sociales. Las cúpulas militares sostuvieron que ello solamente sería posible si se producían las necesarias modificaciones legales que habilitaran dicha intervención.¹⁵

Cuando el 20 de diciembre De la Rúa renunció a la presidencia de la Nación en medio de una profunda crisis social y política, el eje de este debate cambió substantivamente. Dos semanas antes, el ex mandatario Carlos Menem había propuesto un “gran acuerdo patriótico” en cuyo marco el gobierno debía convocar a un diálogo político amplio, y entre las instancias convocadas debía invitarse también a la Iglesia y a las Fuerzas Armadas. Esta propuesta, que la expresó en una reunión mantenida con el jefe del Ejército, el Gral. Brinzoni, -reunión que contó con la autorización del ministro Jaunarena- convertía a estas instituciones en interlocutores políticos del gobierno justamente en una situación de alta crisis social en cuyo marco éste ya estaba planteando la necesidad de intervención castrense.

No obstante, por esos días, frente a la profundización de la movilización social y ante el creciente rumor de renuncia presidencial, los jefes militares sostuvieron unívocamente que no estaban operacional y legalmente habilitados para reprimir el conflicto social, sino apenas para brindar apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, vigilando objetivos estratégicos como centrales nucleares, represas hidroeléctricas o edificios públicos. Solamente podrían intervenir, según los voceros castrenses, en caso de que las fuerzas de seguridad fuesen desbordadas y se las habilite legalmente por vía de la declaración del estado de sitio.¹⁶

El día 19, De la Rúa decretó el estado de sitio en todo el territorio nacional, pero no solicitó la intervención castrense para conjurar los numerosos hechos que signaron la jornada. Al día siguiente, se produjeron incontables protestas sociales en todo el país y, en algunos casos, hubo violentos choques entre manifestantes y fuerzas policiales que arrojaron una treintena de muertos. Ello fue el prólogo a la salida anticipada de De la Rúa del gobierno.

En enero de 2002, ya con Eduardo Duhalde electo como presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa reunida el 1ro de enero, se fueron sucediendo una serie de rumores acerca de una eventual participación militar en un golpe de Estado de corte cívico-castrense. Permanentemente, las Fuerzas Armadas desmintieron esos rumores. No obstante, hacia fines de febrero, tomó estado público una serie de reuniones que tanto el Gral. Brinzoni como el Alte. Joaquín Stella, titulares del Ejército y de la Armada respectivamente, mantuvieron por esos días con importantes empresarios, en las que analizaron los pormenores de la situación política y social argentina. Por cierto, estos contactos y el abordaje de esos temas no se condicen con las funciones de un comandante militar, pese a lo cual ello no fue

¹⁵ Diario *Página/12*, Buenos Aires, 21 de octubre de 2001.

¹⁶ Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 20 y 21 de diciembre de 2001.

Reforma Militar en Argentina

objeto de ningún tipo de sanción de parte del ministro de Defensa ni se produjeron expresiones de quejas que provinieran del Congreso de la Nación. Lo llamativo del caso es que quien respondió a tales hechos con claridad fue un jefe militar en actividad, es decir, el titular del III Cuerpo de Ejército, el Gral. Julio Hang, el que no solamente negó la posibilidad de un golpe de Estado sino que también se opuso a la utilización política de las Fuerzas Armadas por parte de ciertos sectores empresariales o a su uso como instancia de represión social. “Las Fuerzas Armadas son una institución de la Constitución”, sostuvo, y agregó que “por su poder de fuego, por su poder militar, son el último recurso de la defensa nacional; no tienen ninguna capacidad de respuesta proporcional a un problema de índole social”. En su opinión, los rumores de golpe de Estado sólo perturban el análisis de la situación y rechazó con contundencia que las Fuerzas Armadas sean manipuladas “como cucos o como juguetes”. “Usan a las Fuerzas Armadas como una amenaza, con una fuerte carga negativa y que no tiene nada que ver con la conducta que las Fuerzas Armadas han tenido en los últimos años, con el apego de las instituciones y a la ley”, remató.¹⁷

La clase política argentina no tuvo este tipo de expresiones frente a los hechos que signaron los últimos acontecimientos en nuestro país. Ello, quizás, explica algunas de las razones por las cuales la democracia argentina atraviesa por una profunda crisis de representatividad.

Pues bien, todo esto se desarrolló concomitantemente con la emergencia de situaciones de alta conflictividad política y/o social, en cuyo marco no han faltado dirigentes civiles y uniformados que volvieron a postular en forma soterrada o abiertamente el reposicionamiento de los militares como factores de estabilidad y de contención político-social. Como se vio, ello llevó a que, en ciertos casos, se reclame y reivindique la necesidad de que las Fuerzas Armadas vuelvan a desenvolverse o continúen desempeñando tareas de corte netamente policiales frente a hechos anclados en la esfera de la seguridad interior, tales como las huelgas, los cortes de rutas, las movilizaciones sociales, las protestas ciudadanas, etc.¹⁸

¹⁷ Diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 28 de febrero de 2002.

¹⁸ No sólo en ciertos círculos gubernamentales y militares argentino existe un firme consenso en favor de la militarización de ciertas problemáticas inscritas en la seguridad interior. Para el académico Carlos Escudé, por ejemplo, a la luz del aumento del nivel de conflicto social existente en América Latina como consecuencia del crecimiento de la pobreza, la “militarización” de la lucha contra modalidades delictivas paramilitares es una opción válida y necesaria, fundamentalmente si se tiene en cuenta el “derrame de la violencia colombiana”. Al respecto, sostuvo para el caso argentino consideraciones que ha hecho extensiva a otros casos regionales cuando indicó que “[...] la Argentina necesita redistribuir recursos urgentemente de las Fuerzas Armadas a las fuerzas de seguridad, o en su defecto otorgar legalmente funciones a aquellas para la represión interna” (citado en: Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de agosto de 2001). Esta visión, en tanto, ha sido sustancialmente contestada por importantes referentes castrenses como, por ejemplo, el Gral. (R) Aníbal Laiño, ex jefe del Ejército argentino y actual director de la *Escuela de Defensa Nacional* dependiente del ministerio del ramo, para quien la agudización de los conflictos delictivos y su eventual manifestación organizada y militar debería ser respondida con políticas sociales y, si se requiere el uso de la fuerza, con “más Gendarmería y no con la intervención del Ejército” (afirmación expresada por el Gral. Laiño durante el debate desarrollado en el marco del

Reforma Militar en Argentina

A diferencia de la mayoría de los países de la región, en la Argentina, el Estado cuenta con fuerzas y cuerpos federales de seguridad y policiales bien dotados en cuanto a recursos humanos y capacidad operativa a los efectos de satisfacer los requerimientos necesarios para mantener una normal situación de seguridad interior aun en escenarios de alta conflictividad político-social. No obstante, la falta de una política integral en materia de seguridad interior y la profunda crisis policial existente en algunas provincias alentó la postulación de la necesidad de intervención militar en asuntos de seguridad interior desempeñando tareas de corte netamente policial.

En este marco, tanto la profunda crisis de identidad y profesional de los hombres de armas como la necesidad de maximizar posiciones que les permitiesen a las cúpulas militares obtener mayores recursos presupuestarios o impedir intervenciones reformistas de los gobiernos civiles, no ha contribuido en allanar el camino en favor del mantenimiento de una posición de prescindencia política y de rechazo a la eventual participación castrense en asuntos de seguridad interior. Durante todos estos años, el relativo consenso básico acerca de la necesidad de desmilitarizar la seguridad interior configuró la más férrea limitación a la intervención castrense en estos asuntos, pero en ciertas ocasiones dicho consenso, al no estar acompañado por una política de defensa y militar integral, parece insuficiente para impedir actualmente que las Fuerzas Armadas vuelvan a proyectarse como instancias de disciplinamiento político y social al margen de sus tareas estrictamente castrenses, lo que, por cierto, ha estado reforzado por la preservación o rearticulación de los antiguos trazos doctrinales que justificaron a los militares y a las instituciones castrense como constructores y garantes de la Nación por encima de cualquier otro actor o instancia política y social.

Este nuevo clima constituye, en definitiva, un nuevo obstáculo para la reconversión y modernización militar y vuelve a colocar sobre las espaldas de las Fuerzas Armadas las justificadas aprehensiones acerca de una eventual salida militar a las profundas crisis políticas y sociales de estos países de democracias aún frágiles.

4) Consideraciones acerca de la reforma militar pendiente

4.1) *La necesidad de un liderazgo civil eficiente*

La modernización de la Defensa nacional y la reestructuración militar debe partir de la construcción de un liderazgo civil integral y eficiente y del establecimiento de nuevas modalidades de gestión institucional de la defensa nacional y, en particular, de las Fuerzas Armadas. Al respecto, los responsables civiles del gobierno deben abandonar la perniciosa tendencia a través de la cual se le delegó históricamente a las instituciones castrenses el manejo casi exclusivo de los asuntos de la defensa nacional y, en ciertos casos, hasta de la seguridad pública general. La seguridad interior no constituye una cuestión policial del mismo modo que la defensa

Seminario "Brasil y Argentina frente a las nuevas amenazas", organizado por el Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), y llevado a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 29 de marzo de 2001).

Reforma Militar en Argentina

nacional no configura un asunto exclusivamente castrense. Ambas esferas conforman ámbitos político-institucional cuya organización y funcionamiento son de exclusiva responsabilidad del gobierno político de los Estados. Las instituciones militares cumplen un papel fundamental en el sistema de defensa nacional, en particular, como instrumentos castrenses para la conjuración de las eventuales agresiones militares externas que deba afrontar la Argentina. Sin embargo, la defensa nacional es mucho más que ello, ya que compromete otros componentes del Estado y de la sociedad.

Toda forma competente de ejercicio del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas supone como condiciones de efectividad no sólo los necesarios conocimientos técnico-profesionales sobre el tema y la imprescindible capacidad operativo-instrumental para implementar las políticas formuladas, sino que también implica, antes que nada, la manifestación de una clara y firme voluntad de ejercicio de la conducción gubernamental en favor de formular e implementar políticas de defensa y militares integrales.

En concreto, ello requiere, a su vez, de (i) la promulgación de una legislación nacional que sienta claramente las bases jurídicas e institucionales de la defensa nacional y del funcionamiento y organización de las Fuerzas Armadas, en particular, en todo lo referido a sus misiones y funciones, organización y bases doctrinales; (ii) el establecimiento de nuevos parámetros legales y mecanismos institucionales de administración y gestión de la defensa nacional y de conducción y control del sistema militar, ya sea en el plano del gobierno administrativo a través de un ministerio de Defensa bajo la conducción civil como del parlamento nacional y, en particular, de sus comisiones de trabajo especiales; y (iii) la formación de un cuerpo de administradores gubernamentales altamente profesionales y especializados en las complejas cuestiones de la defensa nacional y de los asuntos militares.

Si se compara la situación institucional de la Argentina con la de otros países de la región, debe indicarse que en nuestro país, a partir de la instauración democrática producida en 1983, ya se establecieron los parámetros jurídicos e institucionales básicos del sistema de defensa nacional y de las Fuerzas Armadas, en cuanto a su organización, funcionamiento, ejes doctrinales y lineamientos estratégicos generales. La *ley 24.554 de Defensa Nacional* (1988), la *ley 24.059 de Seguridad Interior* (1992), la *ley 24.439 de Servicio Militar Voluntario* (1994), el *dto.1116/96* (1996) con la *Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto*, la *ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas* (1998) y la *ley 25.520 de Inteligencia Nacional* (2001) conforman el marco normativo central que contiene esos ejes jurídicos e institucionales. No obstante, tales parámetros resultan *insuficientes* para adecuar integralmente el sistema de defensa nacional argentino y sus Fuerzas Armadas a la inserción internacional articulada por nuestro país y a las nuevas condiciones políticas y económicas imperantes en el escenario internacional y doméstico.

En este rubro, las tareas pendientes pasan por (i) la reglamentación de gran parte de las citadas normas para convertirlas en operativas y para que algunos de los principales órganos de gestión o planeamiento creados a través de ellas puedan ser puestos en funcionamiento, en particular, la reglamentación de la *ley de Defensa Nacional* y, por ende, la puesta en marcha del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) abocado a la asistencia y el asesoramiento al presidente de la Nación

Reforma Militar en Argentina

“en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra” así como también “en la adopción de la estrategia, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución”; (ii) el diseño y sanción de una “ley orgánica de las Fuerzas Armadas” que regule las funciones y actividades específicas y conjuntas de las mismas, el planeamiento, la logística, la educación profesional y el accionar conjunto; (iii) la conformación de un cuerpo profesional de administradores gubernamentales especializados en las diferentes dimensiones y esferas de la defensa nacional y de los asuntos militares.

4.2) *Una nueva concepción de defensa nacional*

En el marco descrito, se debe conformar una nueva concepción de la defensa nacional claramente distinguible de la seguridad interior y, al mismo tiempo, en el que quede expresamente establecido el papel y las funciones que en dicha esfera institucional deben desempeñar las Fuerzas Armadas, descartando cualquier tipo de trazo que pretenda mantener o aggiornar la concepción tradicional por la cual las Fuerzas Armadas se proyectaron como constructores de la Nación.

De acuerdo nuestra legislación, la defensa nacional engloba un conjunto de medidas, acciones y mecanismos institucionales decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones militares de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la autodeterminación de nuestro Estado. Se entiende, así, a la defensa nacional como una proyección institucional del Estado tendiente a garantizar la seguridad externa del mismo, lo cual, por cierto, debe resultar de una *política de Estado* articulada en torno de parámetros estratégicos que surjan de la situación y el papel de este mismo Estado de cara al mundo y a su sociedad, de su estructura orgánico-funcional, de su tamaño y organización, de sus objetivos nacionales, sus recursos y su situación fiscal, de su inserción internacional y, puntualmente, de las situaciones de riesgos que deben afrontar en materia de seguridad externa. Por ello, el eje de dicha política pasa por la definición de qué Estado *se pretende* y *se puede* construir. Se trata, pues, de una problemática integral de la que debe surgir un modelo de Fuerzas Armadas acorde con el tipo de Estado delineado, con la estrategia de inserción internacional decidida y con los objetivos de seguridad externa definidos.¹⁹

En este sentido, y vistos los cambios producidos en el escenario internacional y en el interior de nuestro sistema político, una política de defensa que encuadre una orientación militar tendiente a la modernización de las Fuerzas Armadas debería formularse a partir de tres ejes determinantes, a saber, (i) la plena subordinación institucional de estas fuerzas a las autoridades civiles elegidas democráticamente conforme el ordenamiento constitucional y legal vigente; (ii) la política exterior del Estado formulada en pos de una inserción activa del país en el mundo a partir de un claro diagnóstico de las principales tendencias del escenario global, hemisférico y regional y de una precisa especificación de los intereses

¹⁹ ESCOBAR, Santiago, “La política de defensa como política de Estado”, en revista *Nueva Sociedad*, Caracas, nro.138, julio-agosto 1995.

Reforma Militar en Argentina

nacionales definidos básicamente en términos de desarrollo económico, de estabilidad institucional y de los principios del derecho internacional; y (iii) la política económica y, en particular, la disponibilidad del presupuesto destinado a la defensa, en virtud de las prioridades del Estado nacional así como el nivel de acceso a tecnología disponible y aplicable a las cuestiones de la defensa nacional y, en particular, al tipo de organización y funcionamiento de las instituciones castrenses. De este modo, las políticas de defensa nacional deben constituir un escalón subordinado y derivado de este conjunto de dimensiones institucionales, de política exterior y económico-tecnológicas.

También debe remarcarse que las cuestiones de la defensa nacional se asientan sobre la distinción entre la seguridad externa e interna del Estado. En nuestro caso, el cuerpo legal conformado por la *ley 24.554 de Defensa Nacional*, la *ley 24.059 de Seguridad Interior* y la *ley 25.520 de Inteligencia Nacional* establece una clara diferenciación legal e institucional entre la esfera de la defensa nacional y la de la seguridad interior así como también coloca a la primera como el ámbito fundamental de desenvolvimiento institucional de las Fuerzas Armadas y fija las situaciones en las que excepcionalmente estas fuerzas pueden intervenir en la seguridad interior.

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 pusieron sobre el tapete del debate a este sistema normativo-institucional y, tal como se vio, ciertos sectores políticos postularon la necesidad de reformularlo y adaptarlo a las nuevas condiciones de seguridad que se imponen en la actualidad. Cabe, entonces, hacer ciertas consideraciones al respecto.

En primer lugar, el sistema legal vigente en nuestro país no excluye la posibilidad de intervención militar frente a cuestiones inscritas en el ámbito de la seguridad interna del Estado, sino que las habilita en ciertas circunstancias particulares y excepcionales. En efecto, la *ley 24.059 de Seguridad Interior* ratificó a la defensa nacional como la órbita fundamental de funcionamiento regular y ordinario de las Fuerzas Armadas, tal como lo había fijado la *ley 23.554*. No obstante, ante la eventualidad de que en el ámbito de la seguridad interior del Estado, se produzcan hechos o se tuviera que hacer frente a amenazas o procesos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad para su conjuración, las Fuerzas Armadas podrían intervenir en dicha conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del estado de sitio.²⁰ Es esta mención legal al estado de sitio la que le otorga, en verdad, el carácter excepcional a la referida intervención militar y, en razón de ello, su concreción debería suponer la emergencia de una situación extraordinaria, es decir, de un estado de conmoción interior que pusiera efectivamente en peligro la vigencia plena

²⁰ Según la Constitución Nacional, la declaración en “estado de sitio” de la “provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden” es un acto político-institucional que se concreta en situaciones excepcionales derivadas de un estado de “conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de [la] Constitución [Nacional] y de las autoridades creadas por ella”. En caso de conmoción interior, es el Congreso Nacional el responsable de declarar el estado de sitio, o de aprobar o suspender el estado de sitio declarado por el poder ejecutivo cuando el Congreso se encontrase en receso.

Reforma Militar en Argentina

de la Constitución Nacional y de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales nacionales, y que, en consecuencia, requiriera la declaración previa del estado de sitio, tal como lo dispone la propia *Ley 24.059*.

El estado de sitio solamente podría resultar, en concreto, de un estado de guerra civil o de alzamiento armado tendiente a deponer algunos de los poderes públicos, obligar a éstos a realizar algún acto o medida de gobierno o a abstenerse de hacerlo, impedir el libre ejercicio de sus facultades o su conformación, o producir una interrupción o cambio del sistema democrático, hechos todos cuya envergadura y persistencia justificaría el involucramiento del conjunto de las fuerzas policiales, de seguridad y castrense con que cuenta el Estado para su neutralización, según la apreciación de las autoridades competentes y de lo establecido por las disposiciones legales al respecto. Por cierto, estas circunstancias particulares y excepcionales no parecen darse frente a los desafíos impuestos por el terrorismo transnacional y, en particular, aquellos cuyas manifestaciones más contundentes hemos observado el 11 de septiembre.

En segundo lugar, el accionar o ataque efectivo de cualquier organización terrorista o criminal transnacional sobre ciudadanos o habitantes de nuestro país constituye fenoménicamente un hecho atentatorio de la seguridad interior, aún tratándose de organizaciones formadas, constituidas, conducidas, organizadas y desenvueltas desde el exterior. Si la envergadura y gravedad de tal ofensa fuesen equiparables a una agresión o ataque perpetrado por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado, aunque la misma fuese llevada a cabo por organizaciones no-estatales, tal situación configuraría una agresión de origen externo inscrita en la esfera de la defensa nacional y que, por ende, haría posible y viable la intervención conjurativa de las Fuerzas Armadas. Si, en cambio, la ofensa no fuese equiparable a una agresión militar externa pero el carácter y la persistencia de la misma excediera la capacidad represiva de las fuerzas policiales y de seguridad, como se dijo, las Fuerzas Armadas podrían intervenir legalmente en dicha tarea y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del estado de sitio. No obstante, ambos supuestos son de carácter *excepcional* y el sistema legal e institucional vigente contempla el conjunto de parámetros, procedimientos y mecanismos apropiados para hacer frente a dichas situaciones. De todos modos, lo importante a destacar al respecto es que todo hecho perpetrado en el interior de nuestro país por una organización terrorista o criminal compleja, al constituir un acontecimiento cercenatorio de la seguridad interior, configura siempre un *delito* y debe entonces ser institucionalmente abordado como tal por las instituciones del sistema penal y, particularmente, por las agencias judiciales y policiales.

Pues bien, los delitos se investigan y sus responsables se persiguen penalmente en el marco de un conjunto de normas penales y procesales que poco tienen que ver con la defensa nacional, y las instituciones judiciales y policiales encargadas de aquellas tareas son agencias especializadas en la aplicación de tales normas. Por el contrario, las Fuerzas Armadas no están preparadas, entrenadas ni capacitadas para la investigación y represión judicial de delitos, dado que no constituyen una agencia auxiliar de la justicia en tales labores. La producción de inteligencia o espionaje en materia de terrorismo o criminal supone ciertos conocimientos y competencias específicas que no detentan en general los organismos de inteligencia militar. Igualmente, no son pocos los partidarios de la

Reforma Militar en Argentina

militarización de esferas importantes de la seguridad interior que consideran erróneamente que intervenir en asuntos de seguridad interior implica apenas hacer espionaje interno.

En tercer lugar, el mantenimiento de una *normal* situación de seguridad interior implica básicamente el desarrollo de dos tipos de actividades institucionales conexas, a saber, la seguridad ciudadana preventiva y la investigación criminal de delitos en auxilio de la justicia, y las agencias estatales que están funcional y orgánicamente mejor dotadas de recursos humanos y operativos y mejor preparadas y capacitadas para este tipo de labores son los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad federales, en particular las dependencias dedicadas a las tareas de inteligencia e investigación criminal del terrorismo y de la delincuencia compleja.²¹

Por el contrario, las Fuerzas Armadas, desde los años 1980, no detentan función alguna -ni operativa, ni en materia de inteligencia- relacionada con el terrorismo o la seguridad interior sino que solamente constituyen el instrumento militar de la defensa nacional frente a agresiones castrenses de origen externo y producen exclusivamente inteligencia en el nivel estratégico-militar y operativo-militar. En consecuencia, estas fuerzas no están preparadas ni funcional ni organizativamente para desarrollar tareas vinculadas con la prevención y conjuración de acciones terroristas o criminales complejas y, en particular, para trabajar como fuerzas auxiliares de la justicia. Por ello, resultaría funcionalmente anacrónico y financieramente oneroso que, en tiempos de crisis fiscal, la Argentina se ponga a entrenar y capacitar a sus Fuerzas Armadas y a la inteligencia militar en asuntos ajenos a sus funciones tradicionales, duplicando tareas con las policías y fuerzas de seguridad y demorando la puesta a punto de un sistema preventivo en seguridad que es de urgente realización y que necesariamente debería girar en torno del apuntalamiento y especialización de los cuerpos policiales especiales de cara a los acontecimientos recientes y apuntalar sus lazos de cooperación internacional con las agencias de seguridad e inteligencia de otros países, en particular, de los Estados Unidos.

En cuarto lugar, la distinción existente entre la inteligencia para la seguridad interior o inteligencia criminal y la inteligencia militar para la defensa nacional no es análoga ni es coincidente con aquella que diferencia la inteligencia interna que se produce en el interior del territorio de un Estado de la inteligencia externa que se produce fuera del mismo. En la actualidad, las actividades criminales complejas de mayor envergadura e impacto sobre la seguridad interna de un Estado son, en general, de carácter transnacional, es decir, se desenvuelven a través de diferentes países y jurisdicciones, lo que hace que las labores de prevención o conjuración de su accionar impliquen un esfuerzo de cooperación internacional entre distintas agencias nacionales y, en lo específico, ello conlleva la producción de inteligencia criminal fuera del territorio nacional. Por el contrario, ciertas actividades de inteligencia estratégico-militar bien pueden ser desarrolladas en el interior del

²¹ En nuestro país, desde la perpetración de los atentados terroristas contra la Embajada de Israel y contra el edificio de la AMIA, se creó en jurisdicción de la *Policía Federal* una unidad antiterrorista que, como tal, se dedicó exclusivamente a las actividades de inteligencia y operativa tendiente a prevenir y conjurar el accionar terrorista en nuestro país.

Reforma Militar en Argentina

territorio nacional. En el marco de una conflagración bélica convencional desarrollada dentro del territorio nacional –por ejemplo, la guerra de Malvinas en 1982- que vulnera la defensa nacional, la producción de inteligencia militar se produce dentro del territorio nacional, como también ocurre en tiempo de paz cuando se desarrollan actividades de contrainteligencia alrededor de unidades o establecimientos castrenses ubicados en el territorio nacional.

En consecuencia, lo que distingue a la inteligencia criminal de la inteligencia estratégica-militar no es el ámbito territorial en el que se desenvuelve ni el lugar de origen de la amenaza en consideración sino su objeto, es decir, el tipo de riesgo o amenaza que intenta conocer y analizar. Los riesgos y amenazas de carácter criminal comprometen el accionar de organizaciones no-estatales, al mismo tiempo que los riesgos y amenazas vulneratorias de la defensa nacional implican acciones militares regulares de instituciones estatales. La diferencia no está dada por los medios utilizados ni por el ámbito geográfico de desarrollo o despliegue sino por el tipo de acción y por los sujetos de la misma, cuyas especificidades políticas, sociales y económicas y, en particular, el conocimiento y análisis de cada una de ellas en función de su prevención y conjuración, imponen la convergencia de recursos, capacidades y medios técnicos y operativos específicos, diferentes entre sí, pero articulados en el marco de una estrategia de seguridad común, de un plan unificado que la exprese y de un sistema de coordinación y conducción central que la regule y dirija. He aquí la unicidad que reclama la seguridad general frente a los riesgos y conflictos que se desenvuelven en la vida político-social actual.

En quinto término, la unicidad que necesariamente deben guardar el planeamiento, la coordinación y la conducción del sistema de inteligencia nacional justifica que sea la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE), el organismo superior de inteligencia del Estado que depende directamente del presidente de la Nación, quien tenga a su cargo esas tareas, siempre que dicho organismo sea objeto de una profunda reestructuración que permita superar sus evidentes deficiencias institucionales y que lo pongan bajo un eficiente sistema de control y supervisión administrativo y parlamentario. Por el contrario, no parecen mediar razones organizativas ni funcionales fundadas para que sean los organismos de inteligencia militar, solamente capacitados y preparados para la producción de inteligencia en una de las dimensiones básicas de la inteligencia nacional, es decir, la inteligencia estratégica-militar para la defensa nacional, las agencias de conducción y coordinación del sistema, tal como sugirió el ministro Jaunarena. La tradicional ausencia de conducción y coordinación del sistema de inteligencia y las probadas deficiencias de la *SIDE* en el desarrollo de tales tareas tampoco justifican la militarización de aquellas áreas, pues los organismos de inteligencia militar no han sido objeto de ningún tipo de reforma orgánico-funcional que los haya puesto a tono con los cambios producidos en el mundo y en nuestro país ni son objeto de los debidos controles institucionales, tal como se pudo apreciar a través de algunos hechos ilegales que dieron cuenta durante estos años de la realización de labores de espionaje político interno.

Asimismo, en lo que a la coordinación político-institucional del sistema de inteligencia se refiere, en la *Ley 25.520* se faculta al presidente de la Nación a convocar a un consejo interministerial para el asesoramiento sobre los lineamientos y objetivos básicos y centrales en materia de inteligencia nacional, estableciendo inclusive la posibilidad de que el mandatario disponga la participación en dicho

Reforma Militar en Argentina

ámbito, con carácter consultivo, de miembros de las fuerzas policiales y de seguridad federales así como de las Fuerzas Armadas. De esta manera, esta ley parece resolver apropiadamente este dilema en favor de una organización del sistema que dista sensiblemente del postulado como válido por los partidarios de la militarización de áreas centrales de la seguridad y la inteligencia estatal.

Finalmente, las evidentes deficiencias del sistema de seguridad interior y de inteligencia argentino, particularmente, de cara a las necesidades de prevención y conjuración de las nuevas modalidades de terrorismo internacional, lejos de justificar la intervención castrense en estos asuntos, indican, más bien, la necesidad de emprender una serie de urgentes cambios en materia de seguridad.

El sistema de seguridad interior adolece desde hace tiempo de una serie de deficiencias importantes tales como la inexistencia de un diagnóstico apropiado acerca de la situación delictiva en el país y, en especial, de aquella situación referida a delitos complejos como el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero, los delitos económicos, etc., la ausencia de coordinación federal entre los principales componentes del sistema —en particular, entre las fuerzas y cuerpos policiales y de seguridad nacionales y provinciales— y la falta de lineamientos estratégicos básicos en torno de los cuales fuese posible el desarrollo de una política federal de seguridad interior y el establecimiento de prioridades en la materia. A ello se suma la falta de un sistema de inteligencia nacional integral que apunte al sistema produciendo y coordinando la necesaria inteligencia criminal en el marco de un programa nacional de inteligencia general.

De todos modos, ello no justifica por sí mismo la militarización de ciertas áreas clave de la seguridad interior y, menos aún, de determinados circuitos de gestión del sistema de seguridad e inteligencia. Todo parece evidenciar la necesidad de emprender, más bien, un proceso de reversión de la tradicional indiferencia con que la clase gobernante argentina ha atendido los asuntos de la seguridad pública y tome a ésta como un área prioritaria de su agenda política.

4.3) Los lineamientos estratégico-militares y la reforma militar

Dentro del contexto proyectivo delineado, se impone el desarrollo de un proceso de reconversión paulatina de las Fuerzas Armadas teniendo en cuenta los condicionantes derivados de la situación exterior, económica, tecnológica e institucional de nuestros países y estableciendo un perfil profesional militar no sólo acorde con los mencionados condicionantes sino también con los lineamientos centrales resultantes de las prioridades establecidas por el gobierno civil en el área de la defensa nacional y del modelo orgánico-funcional de Fuerzas Armadas que se requiera en vistas de esas prioridades y del planeamiento estratégico-militar formulado. Dicho de otro modo, se trata, pues, de establecer los ejes básicos del planeamiento estratégico-militar de acuerdo con los objetivos centrales de la defensa nacional (política de defensa nacional) diseñada sobre la base de la política exterior del Estado y de las condiciones financieras, tecnológicas y políticas del país, y, en su marco, adecuar doctrinal, orgánica y funcionalmente las Fuerzas Armadas argentinas a esos ejes.

En cuanto al perfil profesional militar que debe establecerse en nuestro país, éste debe asentarse en la efectiva subordinación de los militares a los líderes

Reforma Militar en Argentina

políticos civiles encargados de implementar las decisiones nacionales básicas en política exterior y militar y en la absoluta prescindencia política de las Fuerzas Armadas y de sus integrantes activos. Los militares argentinos deben seguir reconociendo en forma institucional y personal –como lo han hecho durante los últimos años– los límites de su competencia profesional y, en particular, que éstos límites no deben contener ninguna forma de intervención militar en política o en la vida institucional más allá de aquello establecido en el curso legal que regula la vida institucional de nuestras Fuerzas Armadas.

Por su parte, dentro del escenario internacional actual, por tratarse de un mundo cargado de incertidumbres signado por múltiples riesgos y factores de inestabilidad internacional, altamente difusos, cambiantes y que no enmarcan un tipo de amenaza delimitada, parecería perentorio y hasta quizás apresurado delinear un perfil profesional acabado para las instituciones militares. Sin embargo, en esta coyuntura, podrían asentarse ciertas consideraciones generales atinentes a la reconversión pendiente.

El planeamiento estratégico-militar debería delinearse sobre criterios novedosos que supongan una profunda redefinición de los tradicionales enfoques defensivos de impronta “disuasiva” o asentado en la lógica del “balance de poder”, y a los cuales correspondían modelos rígidos de organización castrense. En nuestro país, estos enfoques se han estructurado sobre la base de la fijación de una fuerza militar enemiga posicionada justamente como objeto de la disuasión o del contrabalanceo de poder, lo que necesariamente implicó la organización y puesta en funcionamiento de un aparato militar altamente costoso y acorde con esa amenaza enemiga, ya sea desde el punto de vista operativo como logístico y armamentístico. Durante las últimas décadas y hasta un tiempo atrás, el planeamiento estratégico-militar argentino se desarrolló tomando como objeto de disuasión o contrabalanceo a las Fuerzas Armadas de Brasil o Chile y, más recientemente, a las de Gran Bretaña en el Atlántico Sur. Las hipótesis de conflictos estaban, así, centradas en el desarrollo de una guerra convencional con estos países.

No obstante, durante la última década y media, el proceso de distensión e integración subregional marcó la inviabilidad política de un tipo de planeamiento estratégico-militar asentado en aquellos parámetros tradicionales. Estas nuevas condiciones se orientan, más bien, al establecimiento de una situación subregional en camino de lo que Ernesto López llama la “cooperación en el marco de la disolución del conflicto entre los Estados cooperantes”²² o, al menos, del conflicto

²² Al respecto, López diferencia tres formas típico-ideales de relacionamiento entre Estados cooperadores, a saber, (i) la cooperación con mantenimiento de una actitud de *disuasión* entre los cooperadores y el establecimiento de *balances estratégicos* entre los mismos; (ii) la cooperación con un componente alto de *distensión*, que resulta de las convergencias cooperativas parciales previamente alcanzadas; y (iii) la cooperación en el marco de una *disolución* del conflicto entre los Estados cooperadores. En este marco, este autor indica apropiadamente que, en el plano subregional, el vínculo entre Argentina y Brasil sería predominantemente de cooperación con distensión pero con cierto avance en la cooperación con disolución de conflictos; mientras que la relación de Chile con Argentina sería predominantemente de cooperación con disuasión pero con avances moderados en la cooperación con distensión. Al respecto, véase: LÓPEZ, Ernesto, *¿Un sistema subregional de*

Reforma Militar en Argentina

sujeto a resolución militar. Además, el quiebre del sistema fiscal argentino también apuntala en el plano doméstico la inviabilidad financiera de aquellas modalidades de planeamiento estratégico-militar, dada la imposibilidad de sostener un nivel de inversión y gasto militar acorde a aquellos requerimientos.

En razón de ello, resultan pertinente algunas consideraciones volcadas en la *Revisión de la Defensa 2001* acerca de las prioridades estratégicas de la Argentina. En efecto, allí se señala que las necesidades de la Defensa Nacional de un país deben derivar de la definición de escenarios y de la previsión de los riesgos posibles que pudiesen surgir en dichos escenarios, apuntando siempre a la adecuación del instrumento militar a las necesidades que de ello emergiera. “La relación fines-medios más conveniente para la elaboración de los escenarios y la adopción de las previsiones necesarias para anticiparse y prepararse para lo que viene, sólo puede provenir de una exhaustiva apreciación de la situación estratégica en la que el país está inmerso”, se expresa en el citado documento.

El planeamiento estratégico-militar debe partir, entonces, de la consideración también establecida en la *Revisión de la Defensa 2001* de que la integración regional es de interés estratégico para la Argentina y de que los lazos existentes entre los países de la región en materia de seguridad son de carácter predominantemente cooperativos. Ello impone como objetivo central de la política exterior y estratégico-militar el desarrollo de un esfuerzo cierto para construir con los vecinos —en particular, con Brasil, dado el nivel de confianza mutua articulado y el grado de cooperación política alcanzado— un mecanismo, régimen o sistema de defensa común. “Resultaría altamente deseable que, sin abandonar las capacidades militares que hoy disponen cada uno de los países que la componen, la región se desarrollara, en un marco concertado con los restantes, aquellas capacidades militares en las que ha alcanzado mayor eficacia y desarrollo, procurándose que ninguno de los países cuente con capacidades propias que le permitan sustentar una ofensiva en profundidad, que pudiera ser tomada como una virtual amenaza”, se indica al respecto en la *Revisión de la Defensa 2001*. Un posible sistema de defensa regional influiría en la “dimensión, composición y despliegue de los instrumentos militares” de los países comprometidos, los que, por cierto, debería tener un carácter estrictamente defensivo, de manera que se eviten actitudes o desenvolvimientos que puedan ser securitizados como amenazantes o desestabilizantes.

En este marco, ese instrumento militar tendría que contar con —o tender a— (i) un sistema eficaz de comando, control, comunicación e inteligencia (C⁴I); (ii) una estructura organizacional —logística y operativa— y esquemas de funcionamiento acotados pero altamente flexibles y polivalentes; (iii) una relativamente alta capacidad de respuesta inmediata y de acción rápida; y (iv) un tipo de planeamiento y empleo conjunto eficiente y altamente integrado. Se trata, en consecuencia, del desarrollo de una fuerza militar pequeña, con alto nivel de prontitud y operabilidad y, tal como se señala en la *Revisión de la Defensa 2001*, con “estructura flexible y potencial combinable para poder responder a amenazas fluctuantes, dinámicas y sorpresivas” y a los requerimientos derivados de la eventual intervención argentina en un sistema defensivo común en el ámbito subregional, todo

seguridad?, ponencia presentada en el *III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos*, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 23 – 25 de octubre de 2000, p. 11 y ss.

Reforma Militar en Argentina

ello, como se dijo, sin que dicha fuerza constituya una amenaza bélica para los países vecinos o que se asiente sobre la base de una concepción estratégica que tome a la guerra como alternativa de vinculación intraregional, y en el contexto de una concepción de defensa en la que el factor militar configure un *elemento estrictamente defensivo*.

Basándose en estos parámetros, la modernización orgánico-funcional de nuestras Fuerzas Armadas debería suponer una profunda racionalización integral de personal y de aparatos castrenses -sin que ello sea entendido como una mera reducción de cuadros y de unidades- llevada a cabo en forma conjunta con la paulatina profesionalización de su plantel de oficiales y suboficiales y con la debida reconversión organizacional y tecnológica, sin perder nunca de vista las capacidades y los recursos humanos, técnicos y financieros con que cuenta el Estado para este cometido.

4.4) Palabras finales

Ante las tareas pendientes en este escalón tan importante para la vida institucional de la Argentina y, en particular, para el mejoramiento de la calidad institucional de nuestra democracia, no se debería dejar de tener presente las consideraciones recientemente formuladas por el Gral. (R) Martín Balza acerca de las responsabilidades del mando en una democracia y, particularmente, en la Argentina actual.

Las Fuerzas Armadas no sólo están subordinadas al poder civil, sino que deben ser mandadas por éste con eficiencia, coherencia, firmeza, comprensión y afecto. La política institucional de las Fuerzas Armadas [...] la tiene que establecer el poder civil; de lo contrario se coloca el «carro delante del caballo». Lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, qué hacer con las Fuerzas Armadas; yo no percibí que lo tuviera, ni que lo tenga en claro [...]. Es importante que se materialice claramente la supremacía del poder civil sobre el poder militar, mediante la fijación de misiones y claros objetivos. Esto debe ser responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo. Hay que tomar conciencia de que los civiles bien pueden tomar decisiones sobre la Defensa. En una democracia moderna y efectiva, los militares debemos elaborar los distintos cursos de acción para superar una crisis o amenaza, pero es el poder político quien los determina y luego –evaluando el asesoramiento militar– decide cual es el recurso de acción o la opción más atinada.²³

Resulta significativo que este diagnóstico cierto y estos preceptos básicos, al mismo tiempo que son expresados y resaltados por un General, son

²³ BALZA, Martín, *Dejo constancia. Memorias de un general argentino*, Planeta, Buenos Aires, 2001, pp. 230 y 231.

Reforma Militar en Argentina

sistemáticamente fraguados por los responsables gubernamentales de conducir a nuestras Fuerzas Armadas.

A diferencia del pasado, en la actualidad, los principales factores de ingobernabilidad democrática derivan directamente de las enormes dificultades de nuestro país para desarrollar una economía estable y en crecimiento, de la recurrente crisis y colapso fiscales y del creciente descrédito político y deslegitimación social por el que atraviesa la clase gobernante. El desempeño deficiente con que esta clase atendió los asuntos militares no parece constituir un factor de ingobernabilidad pero sí vulnera la calidad institucional de nuestra democracia, lo que ciertamente es una condición básica para la consolidación institucional de nuestro régimen político. La gobernabilidad democrática se estructura sobre la base de dos condiciones fundamentales y necesarias, a saber, la eficacia y la legitimidad. Así, pues, la ineficacia en el ejercicio del gobierno de los asuntos públicos y, en nuestro caso, de las cuestiones de la defensa nacional y militares, puede erosionar la legitimidad del Estado y del gobierno en este rubro.

La clase política argentina debería saber lo que en el universo de las ciencias sociales es obvio, al menos desde Max Weber en adelante, esto es, que no hay obediencia donde no hay ejercicio del mando.

Bibliografía

- BALZA, Martín, *Dejo constancia. Memorias de un general argentino*, Planeta, Buenos Aires, 2001.
- BOUZAS, Roberto, *El Mercosur: una evaluación sobre su desarrollo y desafíos actuales*, FLACSO, Buenos Aires, Serie Documentos e Informes de Investigación, nro.215, julio de 1997.
- CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Paz y seguridad en América Latina y el Caribe en los Noventa*, Naciones Unidas, Lima, 1992.
- DESCH, Michael, "Treath enviroments and military missions", en DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc: *Civil- military relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London, 1996.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO-Chile / Diálogo Inter.-Americano, Santiago, 1998.
- ESCOBAR, Santiago, "La política de defensa como política de Estado", en revista *Nueva Sociedad*, Caracas, nro.138, julio-agosto 1995.
- FEAVER, Peter y KOHN, Richard (ed), *Soldiers and civilians: The civil-military and American National Security*, Belfer Center for Science and International Affairs, EEUU, 2001.
- FERRER, Aldo, "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", en revista *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, nro.140, enero-marzo 1996.
- FITCH, Samuel J., *The armed forces and democracy in Latin América*, The Johns Hopkins University Press, EEUU, 1998.
- HIRST, Mónica, *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996.
- LÓPEZ, Ernesto, *¿Un sistema subregional de seguridad?*, ponencia presentada en el *III Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos*, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 23 – 25 de octubre de 2000.
- LOPEZ, Ernesto, "La reducción del gasto militar en la Argentina: algunas implicaciones económicas y políticas", en CENTRO REGIONAL PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, *Proliferación de armamentos y medidas fomento de la confianza y la seguridad en América Latina*, Naciones Unidas, Lima, 1994.
- LOVEMAN, Brian, *For la patria: politics and the Armed Forces in Latin América*, Scholarly Resources Inc., EEUU – Washington, 1999.

Reforma Militar en Argentina

- MOSKOS, Charles C., WILLIAMS, John Allen y SEGAL, David (ed.), *The postmodern military: Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, EEUU – Nueva York, 2000.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Medidas de confianza mutua: verificación*, FLACSO-Chile, Santiago, 1996.
- SAIN, Marcelo Fabián, “Las «nuevas amenazas» y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90”, ponencia presentada en el *Latin American Studies Association XXIII International Congress*, Washington, Estados Unidos, 6-8 de septiembre de 2001.
- SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad regional y cuestiones militares en la Argentina. Los anacronismos de una política militar incierta y los desafíos futuros*, Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Bernal, Documento de Trabajo nro.3, diciembre de 1999.
- SCHEETZ, Thomas, “El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina”, en CÁCERES, Gustavo y SCHEETZ, Thomas (comps.), *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Editora Buenos Aires, Buenos Aires, 1995.
- SCHEETZ, Thomas, “Un ensayo sobre misiones, despliegue y costos militares para países medianos: el caso argentino”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, nro.5, diciembre de 1996.
- SCHEETZ, Thomas, *Las Fuerzas Armadas Argentinas: su costo presupuestario y la necesidad de una reforma militar*, Universidad Nacional de Quilmes - EURAL, Buenos Aires, 1995.

Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação

Marco Cepik

Professor Doutor do Departamento de Ciência Política da UFMG (Brasil), pesquisador do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE) da COPPE/UFRJ.¹

“Intelligence is concerned with that component of the struggle among nations that deals with information. Intelligence seeks to learn all it can about the world. But intelligence can never forget that the attainment of the truth involves a struggle with a human enemy who is fighting back and that truth is not the goal but rather only a means toward victory.”

Abraham Shulsky, *Silent Warfare*, 1992, p. 197.

Esse artigo apresenta sumariamente as dinâmicas operacionais e o contexto político dos serviços de inteligência no Estado contemporâneo. Essas agências governamentais também são conhecidas como serviços secretos ou serviços de informação. Uma pesquisa em outra área qualquer de Políticas Públicas – educação, saúde, defesa, transporte ou eletrificação rural – não exigiria tão prontamente uma introdução explicando a natureza do objeto.

Nesse caso, porém, será inevitável começar com alguns esclarecimentos sobre o uso restrito que se deve fazer do termo inteligência enquanto um tipo de conflito informacional. Esse uso restrito é necessário por duas razões. Em primeiro lugar, porque a relevância dos fluxos informacionais gerados na e pela atividade de inteligência varia na proporção inversa da quantidade de áreas que se pretende abarcar com recursos escassos. Em segundo lugar, porque os riscos para a democracia - gerados por um uso indiscriminado dos recursos de inteligência em áreas de políticas públicas não diretamente relacionadas com defesa, política externa e segurança – crescem na proporção direta em que se dilui a consciência sobre a natureza conflitiva dessa atividade e se passa a tratar inteligência como qualquer insumo informacional relevante para qualquer processo de tomada de decisão.

¹ Uma versão anterior desse artigo foi apresentada no REDES 2002, Brasília, Brasil. O autor gostaria de agradecer as sugestões do parecerista anônimo de *Security and Defense Studies Review*, bem como de sua editora, Ms. Judi O'Brien.

Nesse momento em que o tema da reforma e do papel a ser desempenhado pelos serviços de inteligência na democracia está posto em diversos países da América Latina e do Caribe, parece oportuno fixar algumas balizas teóricas que permitam uma decisão realista e ao mesmo tempo progressista sobre o que fazer com esse aspecto do poder de Estado. Nesse sentido, esse artigo procura oferecer uma síntese do estado atual dos chamados “estudos de inteligência” para os gestores civis dos assuntos de defesa e de segurança, de modo a explicitar as tensões, possibilidades e limites dessa atividade em termos teóricos, que sejam úteis para as decisões que tais gestores terão que tomar sobre as áreas de especialização, os padrões de desempenho esperados, os recursos a serem alocados e os mecanismos institucionais de controle a serem desenvolvidos para a nova inteligência latino-americana.

O artigo encontra-se dividido em cinco seções. Na primeira parte contraste as duas definições mais comuns de inteligência encontradas na literatura (a restritiva e a ampla), e faço uma defesa do uso restrito do termo porque estou convencido de que só uma consciência aguda dos potenciais conflitivos dessa ferramenta de poder nos permite garantir simultaneamente que ela seja relevante analiticamente para os processos governamentais de tomada de decisão e que ela esteja sob controle dos cidadãos, nos limites postos pelo funcionamento das poliarquias institucionalizadas. Nas duas seções seguintes procuro apresentar as características operacionais das atividades de coleta e de análise de inteligência nos termos desenvolvidos por Michael Herman (1996 e 2001), de longe o autor que mais contribuiu até agora para a tarefa ainda não realizada pela comunidade científica de produzir uma teoria da inteligência. Na quarta seção discuto muito brevemente os riscos inevitáveis para a democracia, bem como indico alguns dos mecanismos institucionais utilizados nas poliarquias para minimizar tais riscos. Finalmente, na última seção caracterizo as razões que levam os governantes a construir serviços de inteligência, destacando que essas utilidades esperadas são menos dramáticas e mais rotineiras do que a mística criada em torno do tema durante a Guerra Fria, pois essa (des)dramatização é necessária para os cidadãos e os governantes decidirem o que eles querem da atividade de inteligência no século XXI.

O que é inteligência?

Há dois usos principais do termo inteligência fora do âmbito das ciências cognitivas. Uma definição ampla diz que inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender a demanda de um tomador de decisões.² A sofisticação tecnológica crescente dos sistemas de informação que apóiam a tomada de decisões tornou corrente o uso do termo inteligência para designar essa função de

² SIMS, Jennifer (1995). “What is Intelligence? Information for Decision Makers”. In: GODSON, Roy; SCHMITT, G. & MAY, E. [eds.] (1995). *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. New York, Brassey’s, 1995. Página 04.

suporte, seja na rotina dos governos, no meio empresarial ou mesmo em organizações sociais. Nesta acepção, inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação.³

Certamente é possível teorizar sobre a natureza da informação e sobre o impacto dos fluxos totais de informação na economia, no estado e na vida social de modo geral.⁴ Porém, a inteligência de que trata esse trabalho refere-se a conjuntos mais

³ Cada uma dessas áreas gera seu próprio corpo de literatura especializada. Para um balanço das várias abordagens sobre informações e processos de tomada de decisão governamental, ver a parte 3 (“*Decision Analysis*”) do livro de PARSONS, D. Wayne. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London, Elgar, 1995. Páginas 245-455. Sobre o uso rotineiro de especialistas, bancos de dados e sistemas de informação nos diversos ramos da administração pública (como na saúde, fiscalização tributária, previdência social, licenciamento de veículos, coleta de lixo, censos demográficos etc.), ver: BARKER, Anthony & PETERS, B. Guy. [eds.]. (1992). *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*. Edinburgh, Edinburgh University Press, 1992. Sobre a chamada “inteligência de negócios” da área empresarial, ver principalmente: KAHANER, Larry. (1996). *Competitive Intelligence: From Black Ops to Boardrooms*. New York-NY, Simon and Schuster, 1996. Dois livros do começo da década de 1990 estabeleceram as bases do que é agora uma prática relativamente comum na área empresarial: COMBS, Richard E. and MOORHEAD, John D. *The Competitive Intelligence Handbook*. London: The Scarecrow Press, 1992. E também: CRONIN, Blaise & DAVENPORT, Elisabeth. *Elements of Information Management*. London, The Scarecrow Press, 1991. Não apenas a terminologia, mas muitas das técnicas e mesmo dos recursos humanos na área de inteligência empresarial são oriundos do governo, especialmente nos Estados Unidos. Para uma noção sobre como operam essas empresas, ver a página da *Open Sources Solutions Inc.* (<http://www.oss.net>). Sobre o conceito de inteligência social, ver: DAVIDSON, R. (1988). “Social Intelligence and the Origins of the Welfare State”. In: DAVIDSON, R. and WHITE, P. [eds.]. (1988). *Information and Government: Studies in the Dynamics of Policy-Making*. Edinburgh, Edinburgh University Press, 1988. Páginas 14-38. Ver também DURANT, A. (1991). “Intelligence: Issues in a Word or in a Field?”. In: *Social Intelligence*, volume 1 # 3 (1991).

⁴ Ver, por exemplo, a literatura cada vez mais central sobre a teoria econômica da informação e os textos sobre economias “baseadas no conhecimento”. Em particular, destaca-se o trabalho seminal de: ARROW, Kenneth. J. (1984). *The Economics of Information*. [Volume IV of Collected Papers]. London, Harvard University Press, 1984. Uma síntese útil das proposições de Arrow sobre a informação como um bem econômico de tipo especial pode ser encontrada em: ALBUQUERQUE, Eduardo M. (1996). “Aquém do Ótimo: Kenneth Arrow, o Mercado e a Alocação de Recursos para a Pesquisa e a Invenção”. In: ALBUQUERQUE, Eduardo M. (1996). *Invenções, Mutações: O progresso científico-tecnológico em Habermas, Offe e Arrow*. Belo Horizonte, UNA, 1996. [Páginas 131-162]. Na fronteira entre economia e sociologia da informação, ver: DEDIJER, S. & JÉQUIER, N. [editors]. (1987). *Intelligence for Economic Development: an Inquiry into the Role of the knowledge Industry*. Oxford, Berg, 1987. E também a nova edição de: VARLEJS, J. [editor]. (1995). *The Economics of Information in the 1990's*. London, McFarland, 1995. O trabalho sociológico mais importante sobre as causas estruturais e culturais do mau uso da informação nas organizações ainda é: WILENSKY, Harold. (1967). *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: Basic Books, 1967. Na área de Ciência Política também é crescente o número de análises e modelos centrados no problema da informação. Ver, por exemplo: MILNER, Helen V. (1997). *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and*

delimitados de fluxos informacionais estruturados. Nesse caso, uma definição mais restrita diz que inteligência é a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação.⁵ Nesta acepção, inteligência é o mesmo que segredo ou informação secreta.

Mantive ao longo da pesquisa uma forte ancoragem na definição restrita de inteligência, aplicando-a ao estudo dos serviços governamentais que atuam nessa área. Ignorar a definição restrita implicaria perder de vista o que torna afinal essa atividade problemática. No mundo real, porém, as atividades dos serviços de inteligência são mais amplas do que a mera espionagem e mais restritas do que o provimento de informações sobre todos os temas relevantes para a decisão governamental.

Ciclo da inteligência:

As causas dessa expansão do trabalho dos serviços secretos para além da espionagem clássica residem, ao menos em parte, nas características tecnológicas e na forma institucional como a atividade de inteligência contemporânea opera. Ou seja, como um processo seqüencial separado organizacionalmente entre um estágio de coleta, especializado segundo as fontes e meios utilizados para a obtenção das informações (*single-sources collection*), seguido de um estágio de análise das informações obtidas a partir das diversas fontes singulares e de outros fluxos não estruturados (*all-sources analysis*). Uma vez produzidas as análises, elas são disseminadas para os diversos usuários finais, responsáveis pela tomada de decisões e pelo planejamento e execução de políticas. Obviamente, esse é apenas um modelo simplificado e não corresponde exatamente a nenhum sistema de inteligência realmente existente.⁶ Adicionalmente, a breve consideração dos processos inerentes a cada estágio poderá ser útil para introduzir o tema.

International Relations. Princeton-NJ, Princeton University Press, 1997. E também: KREHBIEL, Keith. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor-MI, The University of Michigan Press, 1992.

⁵ SHULSKY, Abram (1995). "What is Intelligence? Secrets and Competition Among States". In: GODSON, Roy; SCHMITT, G. & MAY, E. [eds.] (1995). *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. New York, Brassey's, 1995. Página 26.

⁶ A literatura sobre o "ciclo da inteligência" é imensa e em geral repetitiva. A definição padrão é adotada pela OTAN, Departamento de Defesa dos Estados Unidos e países signatários da Junta Interamericana de Defesa (IADB/JID), inclusive o Brasil. A separação do "ciclo" em cinco fases características: direção-coleta-análise-disseminação-avaliação pode ser desdobrada, por exemplo, para incluir uma fase de processamento entre a coleta e a avaliação. A versão resumida em dois estágios separados organizacionalmente adotada aqui é fornecida por HERMAN, Michael. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, 1996. Páginas 39-47. A definição padrão pode ser encontrada no *Dictionary of Military and Associated Terms*, elaborado para o U.S. Joint Chiefs of Staff (JCS, 1994). Uma descrição norte-americana atual do ciclo pode ser encontrada em

Os meios de coleta e as fontes típicas de informação definem disciplinas bastante especializadas em inteligência. A mais tradicional dessas fontes de informação é a humana. A disciplina de *humint* (*human intelligence*) inclui tanto o terreno da espionagem propriamente dita quanto uma variedade de fontes não clandestinas, tais como a interrogação de prisioneiros de guerra, entrevistas de viajantes ocasionais, relatórios diplomáticos ou de adidos militares, contatos comerciais *etc.* A segunda disciplina mais antiga de coleta de informações é conhecida como inteligência de sinais ou *sigint* (*signals intelligence*), envolvendo a interceptação, decodificação, tradução e análise das comunicações por uma terceira parte além do emissor e do pretense receptor. Além do acesso direto ao conteúdo das mensagens, seja ele cifrado/codificado ou não, essa área inclui também a interceptação de diferentes tipos de sinais eletrônicos não comunicacionais emitidos por aparelhos civis e militares (radares, transmissores *etc.*). Mais recente e com importância crescente nas últimas décadas é a chamada inteligência de imagens ou *imint* (*imagery intelligence*), obtidas principalmente a partir de plataformas aerotransportadas e espaciais. Além de imagens fotográficas analógicas e digitais com resolução cada vez mais maior, *imint* é coletada e produzida utilizando-se sensores especiais para outras porções do espectro eletromagnético invisíveis ao olho humano (próximas de infravermelho, termais, radar). Atualmente, sensores multiespectrais e hiperespectrais são capazes de produzir imagens através de bandas eletromagnéticas diversas que permitem detectar forma, densidade, temperatura, movimento e composição química dos objetos.

Enquanto *imint* e *sigint* remontam ao começo do século XX, nas últimas três décadas surgiram diversas especializações associadas a novos meios técnicos de coleta. Sob o nome genérico de inteligência derivada da mensuração remota e da identificação de assinaturas, ou *masint* (*measurement and signature intelligence*), essa nova disciplina coleta informações sobre características singulares – as assinaturas – de sistemas de armas, aeronaves, embarcações e radares, além de monitorar dados geofísicos (acústicos, sísmicos e magnéticos), radiações nucleares, composição físico-química de materiais e uma variedade de fontes para a montagem de bancos de dados, análise e posterior emprego tático, estratégico e diplomático. No caso das potências internacionais com programas aeroespaciais mais desenvolvidos, também são empregados sistemas terrestres e espaciais para a vigilância das atividades aeroespaciais de outros países. Diferentemente das áreas de *humint*, *imint* e *sigint*, nas quais há certas características intrínsecas da informação coletada que organizam a disciplina (relatos, imagens e códigos decifrados), nas áreas de *masint* e vigilância espacial há uma grande diversidade de tipos de dados coletados e empregos desses mesmos dados, tornando a identidade da disciplina mais frouxa a despeito de sua importância crescente.

Finalmente, a disseminação de bases eletrônicas de dados acessíveis via Internet aumentou imensamente o papel da coleta de inteligência a partir de fontes

LOWENTHAL, Mark M. (2000). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington-DC, Congressional Quarterly Press, 2000. Páginas 40-52.

públicas mais ou menos especializadas. A chamada inteligência de fontes ostensivas, ou *osint* (*open sources intelligence*), sempre foi importante para qualquer sistema governamental de inteligência. Trata-se da obtenção de documentos oficiais por vias legais, da observação direta e não clandestina dos aspectos políticos, militares e econômicos da vida interna de outros países ou alvos, do monitoramento da mídia (jornais, rádio e televisão), da aquisição legal de livros e revistas especializadas de caráter técnico-científico, enfim, de um leque mais ou menos amplo de fontes disponíveis cujo acesso é permitido. Quanto mais abertos os regimes políticos e menos estritas as medidas de segurança de um alvo para a circulação de informações, maior a quantidade de inteligência obtida a partir de programas de *osint*.

Essas atividades especializadas de coleta absorvem entre 80% e 90% dos investimentos governamentais na área de inteligência nos países centrais do sistema internacional. A maioria desses recursos é dedicada às plataformas, sensores e sistemas tecnológicos de coleta e processamento de informações, especialmente os satélites no caso dos Estados Unidos, Rússia, China, França e outros poucos países que operam frotas desse tipo. O volume de dados brutos e informações primárias coletadas é muito maior do que os relatórios efetivamente recebidos pelos usuários finais, os responsáveis pela tomada de decisões e pela implementação de políticas. Segundo uma estimativa da década de oitenta, somente 10% das informações coletadas chega a sair dos muros dos sistemas de inteligência.⁷ A analogia mais recorrente encontrada na literatura é com a indústria petrolífera, onde a estrutura de custos também reflete o risco e os investimentos mais pesados na prospecção e extração, enquanto o valor vai sendo agregado ao produto nas diversas etapas de refino.

Talvez no caso das atividades de inteligência, valha a pena acrescentar que as agências de coleta são cada vez mais obrigadas a processar e pré-analisar volumes crescentes de informações, desde produção e análise de fotos e imagens, passando pela decodificação de sinais até a tradução de materiais em língua estrangeira e mesmo o teste sistemático da confiabilidade e acuidade das fontes humanas. Uma consequência desse fenômeno é que alguns tipos de informações produzidas ainda na etapa de coleta, especialmente as mais efêmeras e de uso diplomático ou militar imediato, vão direto para os usuários finais sem passar pela etapa de análise e produção final (*all-sources analysis*). Mesmo considerando essa característica, coletores são especialistas em disciplinas, fontes, tecnologias e técnicas, enquanto analistas são especialistas em temas e problemas. Os analistas têm a responsabilidade de avaliar as evidências obtidas sobre esses temas e problemas e fornecê-las para os comandantes militares e os governantes.

Feito isso, nada garante que os relatórios de inteligência terão qualquer impacto sobre as decisões tomadas ou não tomadas. Um ponto de partida importante para a discussão sobre o ciclo da inteligência é ter claro que as análises e produtos de

⁷ JOHNSON, Loch K. (1985). "Decision Costs in the Intelligence Cycle". In: MAURER, A.C., TUNSTALL, Marion D. & KEAGLE, James M. [editors]. (1985). *Intelligence: Policy and Process*. Boulder and London, Westview Press, 1985. Páginas 181-198.

inteligência são apenas um dos diversos fluxos informacionais (*inputs*) que influenciam o processo de tomada de decisões e seus relatórios específicos podem ser mais ou menos importantes para certas decisões governamentais específicas.⁸

A atividade de análise e produção de inteligência assemelha-se a outros sistemas de informação que apóiam decisões governamentais em pelo menos um aspecto: na necessária separação entre a produção de conhecimento relevante para a decisão e a defesa de uma alternativa específica de curso de ação (*policy advocacy*). Obviamente, isso é muito mais uma prescrição normativa do que uma realidade nos processos de tomada de decisão governamental.⁹ Ainda assim, essa e outras instituições especializadas no provimento de informações e na produção de

⁸ Sobre o impacto potencial das análises e produtos de inteligência vale reproduzir um trecho de Michael Herman: "*Intelligence's ideal is to transfer its own analyses, forecasts and estimates of probabilities to the user's consciousness in toto. But it is doing well if it ever gets near it. The decision-taking black box works through selectivity. (...) Intelligence's justification is that it influences action in useful ways. But these uses are very varied: some reports are used immediately, while others are useful in the distant future; many more reports influence decisions through their cumulative effects; others still have long-term educational or psychological value. Warning surveillance is a precaution against what may never happen. Much intelligence is never used at all. In all these ways it is like other information. Nevertheless the effect is to optimize national strength and international influence, on varying scales.*". HERMAN (1996:155).

⁹ Na literatura norte-americana sobre o tema, a prescrição sobre a separação entre inteligência e *policymaking* remete ao influente livro de KENT, Sherman. (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949 (aliás, um dos poucos livros sobre serviços de inteligência já traduzidos e editados no Brasil). Perspectiva semelhante pode ser encontrada ainda hoje em: BERKOWITZ, B. and GOODMAN, A. (1989). *Strategic Intelligence for American National Security*. Princeton-NJ, Princeton University Press, 1991. Third edition. No entanto, resta cada vez menos daquele otimismo liberal sobre o papel da inteligência. Seria mesmo esperável uma visão mais realista sobre a relação entre governantes e conhecimento, pelo menos depois que Herbert Simon modificou suas posições sobre as pré-condições institucionais para um processo de tomada de decisões mais racional. Ou depois que Charles Lindblom escreveu seus livros incrementalistas e pluralistas sobre o processo de tomada de decisão como "*muddling through*", ou depois da teoria comportamental da firma de March e Olsen ou, mais influentes hoje em dia, depois dos modelos econômicos de decisão baseados em "*bounded rationalities*", derivados da teoria dos custos de transação e da teoria sobre as relações entre "*principals and agents*". São exemplos do impacto dessas diversas abordagens na literatura sobre inteligência os trabalhos de: HEYMAN, Hans (1985). "Intelligence/Policy Relationships". In: MAURER, A.C., TUNSTALL, Marion D. & KEAGLE, James M. [editors]. (1985). *Intelligence: Policy and Process*. Boulder and London, Westview Press, 1985. HULNICK, A. S. (1986). "The Intelligence Producer-Policy Consumer Linkage". In: *Intelligence and National Security*, vol. 1 # 2 (May 1986). HIBBERT, R. (1990). "Intelligence and Policy". In: *Intelligence and National Security*, vol. 5 # 1 (January 1990). HERMAN, Michael (1991). "Intelligence and Policy: a comment." In: *Intelligence and National Security*, vol. 6 # 1 (January 1991). Ver também: LOWENTHAL, Mark M. (1992). "Tribal Tongues: Intelligence Consumers, Intelligence Producers". In: *The Washington Quarterly*, Winter 1992, pp 157-168.

conhecimento não justificariam sua existência se isso fosse a mesma coisa que o aconselhamento, o planejamento ou a formulação e execução de políticas.¹⁰

Nesse sentido, o *ethos* profissional da atividade de análise em inteligência e suas regras de produção de conhecimento são as mesmas que governam qualquer outra atividade de pesquisa. Também como em qualquer outra atividade desse tipo, os serviços de inteligência podem cair bem abaixo dos padrões esperados de isenção, relevância e qualidade das análises produzidas.

Por outro lado, diferentemente de institutos de geografia e estatística ou de centros de pesquisa econômica aplicada, serviços de inteligência estão voltados para a compreensão de relações adversariais e por isso a maioria de seus alvos e problemas são principalmente internacionais e “difíceis”. Inteligência lida com o estudo do “outro” e procura elucidar situações nas quais as informações mais relevantes são potencialmente manipuladas ou escondidas, onde há um esforço organizado por parte de um adversário para desinformar, tornar turvo o entendimento e negar conhecimento. Os chamados serviços de inteligência de segurança (*security intelligence*) têm alguns alvos puramente domésticos, mas mesmo esses compartilham a condição de “outro” aos olhos do arcabouço constitucional e da ordem política constituída.¹¹

¹⁰ A confusão entre as duas coisas (“informar para tornar melhor o processo decisório” e “aconselhar sobre a melhor decisão”) perpassa o influente trabalho sociológico de Wilensky sobre inteligência organizacional, onde ele define como informação útil aquela que é clara, compreensível, confiável, válida, adequada e “*wide-ranging, because the major policy alternatives promising a high probability of attaining organizational goals are posed or new goals suggested*”. A sugestão de objetivos organizacionais não me parece ser uma função que deva ser atribuída às organizações de inteligência, uma vez que isso embute um risco claro de renúncia dos responsáveis pela tomada de decisões aos elementos de barganha e construção coletiva que caracterizam o processo de construção dos objetivos organizacionais. Cf. WILENSKY, Harold. (1967). *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: Basic Books, 1967. Página viii. Por outro lado, exigências de maior proximidade entre inteligência, tomada de decisões e planejamento de políticas no governo norte-americano na década de noventa levaram a CIA a reorientar seus produtos analíticos na direção da sugestão de cursos de ação específicos. Cf. principalmente DAVIES, Jack. (1992). *The Challenge of Opportunity Analysis*. An Intelligence Monograph from CSI/CIA, CSI # 92-003U. July 1992. 17pp. Do mesmo autor, ver: DAVIES, Jack. (1995). *Intelligence Changes in Analytic Tradecraft in CIA's Directorate of Intelligence*. Washington-DC, DI/CIA, April 1995.

¹¹ Os limites entre a dissidência legítima e a criminalização da contestação são muitas vezes tênues mesmo nas poliarquias mais institucionalizadas. Definir o “inimigo público” (nas diversas faces do desordeiro, criminoso, subversivo, espião, terrorista, traidor *etc.*), longe de ser um sólido ponto de partida para as agências de imposição da lei, é parte do conflito inerente a qualquer sociedade moderna. Para um primeiro aprofundamento, ver principalmente as partes II (“National Security and Human Rights”), III (“Criticism, Dissent, and National Security”) e IV (“National Security and the Legal Process”) do livro de LUSTGARTEN, L. & LEIGH, Ian. (1994). *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford, Clarendon Press, 1994.

Mesmo que a lista de temas sobre os quais os sistemas de inteligência precisam informar seja crescente, indo desde aspectos culturais de outras sociedades até detalhes sobre tecnologias de uso dual, novos itens só deveriam ser acrescentados quando os sistemas de inteligência estivessem em condições de “agregar valor” em áreas que não são de sua especialidade, mas nas quais suas fontes e métodos fossem julgados necessários pelos usuários civis e militares.¹² Do mesmo modo, é preciso deixar claro que nem todos os problemas nacionais e internacionais possivelmente relevantes para um governo são adequadamente tratados por serviços de inteligência. Quanto mais ostensivas (públicas) as fontes de informação, quanto menos conflitivos os temas e situações, menos as análises de inteligência têm a contribuir para o processo de tomada de decisão governamental. A fronteira do trabalho analítico em inteligência precisa ser traçada em relação a alguma conexão com a relevância dos conteúdos analisados para os processos de decisão governamental em política internacional, defesa nacional e provimento de ordem pública.¹³

Voltando ao problema dos fluxos de informação em atividades de inteligência, a etapa da análise pode ser vista como um funil que recebe informações de fontes diversas, não necessariamente e nem principalmente secretas, analisa e produz a inteligência propriamente dita e se encarrega de disseminá-la para usuários diversos. Disseminação tende a ser o elo mais sensível do ciclo da inteligência. Em boa parte porque a diversidade de usuários finais, o papel dos analistas como usuários dos coletores, além da tendência já mencionada de alguns tipos de inteligência fluírem diretamente do estágio de coleta para os usuários finais, contribuem para tornar complexo e confuso o que a primeira vista parece ser um ciclo com estágios claros e papéis definidos. Esforços para diminuir os custos de transação no ciclo da inteligência envolvem tanto o mapeamento de necessidades dos usuários e a busca permanente de sua avaliação sobre a qualidade das informações recebidas, quanto coisas mais “prosaicas” como o estabelecimento de infra-estrutura e serviços de comunicação adequados.¹⁴

¹² Nesse sentido é que o Departamento do Tesouro, o Departamento do Comércio, a Agência Nacional de Proteção Ambiental (EPA), a *Drugs Enforcements Agency* (DEA) e os Centros de Controle de Doenças, especialmente o de Atlanta, são usuários ou “clientes” dos serviços norte-americanos de inteligência, embora o grau de prioridade desses usuários seja menor que, digamos, a presidência ou o NSC. Ver: SIMS, Jennifer (1995). “What is Intelligence? Information for Decision Makers”. In: GODSON, Roy; SCHMITT, G. & MAY, E. [eds.] (1995). *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. New York, Brassey’s, 1995. Página 09.

¹³ Sobre onexo entre políticas de segurança nacional e inteligência, ver: GODSON, Roy [ed.] (1986). *Intelligence Requirements for the 1980's: Intelligence and Policy*. Lexington-Mass., Lexington Books, 1986.

¹⁴ Para uma crítica mais recente sobre a má distribuição de inteligência para os usuários finais, especialmente na área de *imint*, ver: *Intelligence Successes and Failures in Operation Desert Shield/Desert Storm*. House Committee on Armed Services. 103th Congress, 1st Session, 1993. House Print 103-05.

Categorias de inteligência:

Outra forma de ilustrar do que trata a atividade de inteligência é levar em conta as diversas categorias utilizadas para organizar o esforço de obtenção, análise e disseminação. Há várias formas de classificar os tipos de inteligência. Sherman Kent (1949) dividiu os produtos analíticos segundo a função esperada e o foco temporal (presente/passado/futuro). Resultava desse critério uma separação entre inteligência sobre fatos correntes (chamada de relatorial), sobre características básicas e estáveis dos alvos (chamada de inteligência descritiva), ou sobre tendências futuras (chamada de inteligência avaliativa ou prospectiva). A tipologia de Kent ainda é empregada em alguns livros e documentos governamentais.

No entanto, as categorias mais utilizadas convencionalmente ainda são disciplinares, dividindo os produtos em, por exemplo, inteligência política (e.g. como os militares russos reagirão à expansão da OTAN para o leste europeu?), militar (e.g. como funcionam os sistemas de aquisição de alvo das novas armas anti-balísticas norte-americanas em desenvolvimento?), científica e tecnológica (e.g. quais as prioridades atuais de pesquisa em sistemas óticos e *lasers* direcionais nos dez principais laboratórios europeus?), econômica (e.g. quais as conseqüências da reestruturação do sistema bancário japonês para as decisões de investimento dos países do leste asiático?) e mesmo sociológica (e.g. como a composição demográfica e religiosa do Cáucaso norte condiciona as chances do fundamentalismo wahabita expandir-se no flanco sul da Rússia?). Do ponto de vista dos alvos das operações de inteligência, eles costumam ser divididos em transnacionais (terrorismo, crime organizado *etc*), regionais (África Austral, União Européia *etc*), nacionais (Estados Unidos, China *etc*) e sub-nacionais (grupos militantes armados, máfias criminosas *etc*).

Segundo autores como David Kahn (1995) e Michael Herman (1996), a diferença crucial se dá justamente entre a inteligência obtida sobre coisas ou capacidades e a inteligência obtida sobre intenções e significados. Os diferentes meios de coleta seriam mais ou menos adequados a cada um desses tipos. Por exemplo, uma foto de satélite pode fornecer uma evidência forte e irrefutável sobre a localização precisa de um porta-aviões, mas somente a interceptação e decodificação de suas comunicações pode fornecer uma forte indicação *ex ante* sobre sua missão. Na prática, porém, a maioria dos meios de obtenção de informações lida com os dois tipos de inteligência ao mesmo tempo. Prisioneiros de guerra sob interrogatório podem revelar o que eles viram, mas também o que eles sabem. Na área de inteligência de sinais, por exemplo, quando o sistema de C³I (comando, controle, comunicações e inteligência) de uma força armada é penetrado isso garante acesso ao conteúdo das mensagens, mas também permite localizar materialmente a ordem de batalha do inimigo através da identificação dos emissores (*direction finding*) e do mapeamento dos parâmetros dos sinais. Aliás, de modo geral mensagens interceptadas fornecem informações sobre intenções e significados (ordens transmitidas, planos, requisições, relatórios *etc.*), mas também sobre capacidades e coisas (equipamentos, logística, desempenho operacional *etc.*). Isso não quer dizer que *sigint* seja intrinsecamente superior a *imint*. O que existe são diferentes tipos de adaptabilidade a inferências. Assim, quando a questão é saber se um determinado governo possui ou não ogivas químicas, amostras ou pelo menos fotos das

mesmas são evidências mais fortes do que mensagens interceptadas do estado-maior mencionando sua existência. Por outro lado, a vulnerabilidade da inteligência de sinais às contra-medidas defensivas de um alvo é maior do que a da inteligência de imagens. Uma força tarefa naval atravessando um oceano para fazer um ataque surpresa pode observar silêncio de rádio ou aumentar o nível de segurança de sua criptografia, mas não pode se esconder facilmente de operações de reconhecimento aéreo, especialmente de um inimigo que disponha de cobertura de satélites para vigilância oceânica. Em resumo, a adaptabilidade das diferentes fontes de inteligência a inferências depende dos problemas analíticos a serem resolvidos.

Na verdade, o próprio esforço de categorizar a atividade de inteligência deve ser visto antes como uma necessidade administrativa do que como um imperativo epistemológico. Para dar uma idéia de como os países da OTAN alocaram recursos em inteligência na década de 1990, Michael Herman (1996:54) organizou a seguinte hipótese de trabalho por categoria de investimento e não por volume de produção: inteligência de defesa, incluindo comércio internacional de armamentos e proliferação nuclear, cerca de 35%. Vigilância de conflitos internacionais e insurgências, cerca de 15%. Inteligência sobre a política interna de outros países e suas políticas externas, inclusive econômicas, cerca de 10%. Suporte tático para negociações diplomáticas bilaterais, fóruns econômicos multilaterais e outras negociações internacionais, cerca de 10%. Inteligência externa e interna sobre terrorismo, cerca de 20%. Contra-inteligência, contra-espionagem, subversão e narcotráfico, 10%.

Supondo-se que essa alocação hipotética reflita a realidade, ela diz bastante sobre a manutenção da agenda de segurança nacional dos países capitalistas mais poderosos do sistema internacional no imediato pós-Guerra Fria. Ela também indica o quanto a chamada inteligência política básica, ou descritiva, agora pode ser obtida de fontes ostensivas sem controle direto por parte dos serviços de inteligência. Note-se que essa distribuição de prioridades e recursos dificilmente seria a mesma em outros complexos regionais de segurança, tais como o Oriente Médio, o Leste Asiático ou a área da ex-União Soviética.

Inteligência e atividades correlatas:

O parágrafo acima conduz a discussão para um outro ponto importante. Como separar as atividades de inteligência no sentido restrito utilizado aqui das outras atividades informacionais do governo? Traçar essa linha divisória constitui um esforço difícil e ao mesmo tempo necessário para se poder avaliar adequadamente as capacidades de qualquer país na área de inteligência, mas também é importante para a discussão sobre a supervisão congressual e a alocação de recursos.

Em relação ao trabalho analítico, já foram exercitados alguns critérios para essa distinção no tópico sobre o ciclo da inteligência. No caso dos serviços de inteligência especializados na coleta de informações baseada em fontes e métodos especializados (*humint*, *sigint*, *imint* e *masint*), a linha divisória entre o que é próprio da atividade e o que costuma recair na área de responsabilidade de outras organizações e funções governamentais é um pouco mais definida.

Em tempo de paz, os países mantêm relações diplomáticas normais e permitem que as representações dos demais em seus territórios enviem relatórios para os países de origem. É certo que oficiais de inteligência usam cobertura diplomática, assim como certas fontes confidenciais dos embaixadores podem se superpor às fontes menos secretas dos espiões, mas as diferenças entre uma atividade e outra são claras. Especialmente no que diz respeito ao grau de fragilidade das fontes diplomáticas ou secretas de informação em relação às contramedidas de segurança dos alvos. Enfim, para marcar a questão basta dizer que diplomatas, adidos militares ou inspetores internacionais suspeitos de espionagem são declarados *personae non grata*, expulsos do país de hospedagem e devolvidos aos seus países de origem com base na Convenção de Viena de 1961. Além disso, criptologia para obtenção de inteligência de sinais, assim como certos meios de coleta de imagens, dificilmente têm equivalentes fora da atividade de inteligência. Ou seja, a ênfase da distinção entre “inteligência” e “informações” recai sobre os meios e técnicas específicos utilizados para obter dados que o “outro” está tentando preservar como segredos.¹⁵

Na guerra seria mais apropriado pensar em termos de um *continuum* entre informações de combate e inteligência. Entretanto, mesmo em situações de combate algumas especificidades marcam a atividade de inteligência. A mais óbvia é o grau de controle que as organizações de inteligência têm sobre cada tipo de fluxo informacional. No caso das informações de combate, tratam-se normalmente daqueles dados obtidos em função do contato direto com o inimigo, utilizados imediatamente para alerta operacional, dados que são controlados pelos *staffs* de operações (e não de inteligência) dos comandos das unidades.

As linhas de separação entre uma atividade e outra, no entanto, são muitas vezes difíceis de visualizar. Na Guerra do Golfo Pérsico de 1991, a coalizão sob mandato da ONU era apoiada por satélites e analistas norte-americanos controlados “nacionalmente” pelas agências de inteligência do Pentágono como recursos estratégicos, além de contar com recursos táticos comandados pelos *staffs* de inteligência no teatro de operações. Tanto o trabalho de inteligência quanto a gerência de informações de batalha dependia fortemente dos sistemas de controle e comando aerotransportados, como os AWACS (*Airborne Warning and Control Systems*) e os

¹⁵ Essa distinção não se aplica à inteligência de segurança, pois o policiamento também emprega informantes, técnicas de vigilância, interceptação de comunicações e métodos similares para obtenção de informações sobre criminosos. Nesse caso, a especificidade da inteligência de segurança deriva dos seus alvos e objetivos: proteção do ordenamento constitucional contra a “subversão”, detecção de espionagem, prevenção e repressão do terrorismo *etc.* Inteligência policial, por sua vez, volta-se principalmente para os condicionantes da criminalidade em geral, o tráfico de drogas e o crime organizado como sua área de *expertise*. Sobre as diferenças entre inteligência policial e inteligência de segurança, ver as referências mencionadas em notas anteriores e também os capítulos 4 (“*Agents, Informers and Infiltrators*”) e 14 (“*The Legal Mandate*”) do livro de LUSTGARTEN, L. & LEIGH, Ian. (1994). *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford, Clarendon Press, 1994.

JSTARS (*Joint Surveillance Target Attack Radar Systems*), subordinados ao comando aliado no teatro de operações. Ou seja, com uma maior integração das operações militares conjuntas, o controle operacional de recursos específicos de inteligência e de informações de combate pode mudar de esfera de comando dependendo das necessidades, como no caso das unidades militares de coleta de inteligência tática empregadas eventualmente pela artilharia, ou dos satélites que transmitem imagens e/ou decodificações processadas diretamente sob demanda dos comandantes de unidades no teatro de operações. Comunicações em “tempo real” e a crescente sofisticação dos recursos disponíveis para a obtenção de informações de combate (aquisição de alvos, alerta avançado e operações de guerra eletrônica) também contribuem para a criação de novas áreas de sombra entre inteligência e informações operacionais de combate. Especialmente entre as áreas de inteligência de sinais e de operações de suporte de guerra eletrônica, por exemplo quando se trata da localização, identificação e produção de contramedidas contra as emissões eletromagnéticas dos radares e sistemas adversários. Nessas áreas, é muito difícil saber onde começa uma coisa e termina outra.

Mas isso não quer dizer que não se possa tentar diferenciá-las. Durante a II Guerra Mundial, por exemplo, a superioridade informacional foi um fator importante para o resultado das batalhas da Inglaterra e do Atlântico. Porém, na Batalha da Inglaterra foram decisivas as informações de combate imediatamente produzidas pelos radares britânicos, enquanto na Batalha do Atlântico o fator decisivo foi o esforço anglo-americano de longo prazo na decodificação das cifras e códigos secretos alemães na área de inteligência de sinais.¹⁶ Historicamente, o critério mais importante de distinção entre inteligência e informação de combate tem sido o grau de intervenção humana requerido para a análise e disseminação de informações militares, associado ao grau de vulnerabilidade das fontes de informação às contramedidas de segurança e à conseqüente necessidade de segredo para proteção das atividades de inteligência.¹⁷ Na prática, como já se disse as fronteiras são móveis e resultam de uma variedade de acidentes históricos, disputas jurisdicionais, possibilidades tecnológicas, prestígio organizacional e outros fatores, inclusive os critérios doutrinários ilustrados aqui. Recentemente, o conceito de “guerra informacional” (IW) passou a ser empregado para

¹⁶ Para o papel do radar na Batalha da Inglaterra, ver: STARES, P. B. (1991). *Command Performance: The Neglected Dimension of European Security*. Washington-DC, Brookings, 1991. Sobre *sigint* na Batalha do Atlântico, ver: HINSLEY, F.H. (1993). *British Intelligence in the Second World War: Abridged Edition*. London, HMSO, 1993. Ambos os autores consideram o radar a mais importante e revolucionária inovação na área de informações durante a II Guerra Mundial.

¹⁷ Reduções de assinaturas térmicas e acústicas, bem como o uso de tecnologias “*stealth*” são cada vez mais importantes para a defesa e o ataque em operações de combate, mas isso não diz respeito ao grau de fragilidade das fontes.

abarcam a obtenção e negação tanto de informações de combate quanto de inteligência, mas trata-se ainda de uma mudança em curso.¹⁸

Além das áreas de fronteira entre informações e inteligência, um problema adicional é posto pela natureza ambígua da contra-inteligência e das chamadas operações encobertas (também designadas como “atividades especiais” por alguns autores e governos).¹⁹

A noção de contra-inteligência remete ao esforço de obtenção de inteligência sobre as capacidades, intenções e operações dos serviços de inteligência adversários. Como esse foco em suas contra-partes só pode ser atingido tendo em vista o contexto mais geral em que operam aqueles serviços, contra-inteligência tende a constituir um inteiro subciclo das operações de inteligência, especialmente por causa da diversidade de fontes tecnológicas e humanas utilizadas na obtenção de um escopo variado de informações que precisam ser analisadas e incorporadas aos acervos de conhecimento das instituições responsáveis pela área de segurança de informações (*infosec*) de um país ou organização. Por isso, contra-inteligência poderia ser considerada em tese como uma das chamadas disciplinas defensivas da área de *infosec*, muito mais do que inteligência propriamente dita. Nesse sentido, contra-inteligência envolve um leque bem

¹⁸ O conceito de *information warfare* (IW) resulta da tentativa de integração e expansão das operações de guerra eletrônica, guerra de comando e controle (*C² warfare*) e disciplinas defensivas em inteligência. Por analogia com a guerra terrestre ou marítima, a guerra informacional compreende o conjunto de ações ofensivas e defensivas conduzidas no ambiente informacional para controlar o *cyberspace*. Ciberespaço é aqui entendido como o “lugar” onde interagem computadores, programas, sistemas de comunicação e equipamentos que operam via irradiação de energia no espectro eletromagnético. Porém, menos por um “lugar” ou um conjunto classificável de ações, a guerra informacional define-se melhor por seus objetivos: obter e manter superioridade informacional na batalha ou na guerra. Ações tão diferentes entre si como um ataque aéreo a uma central de telecomunicações, operações de *sigint*, missões aéreas para reconhecimento do campo de batalha, ou a implantação clandestina de códigos de computador com “bombas lógicas”, poderiam ser parte de uma campanha de guerra informacional. Destaque-se que essas operações de IW não devem ser tomadas como configurando uma “guerra” à parte. A guerra permanece una e indivisível enquanto realidade; o que está em jogo é a perspectiva – ainda não consolidada ou atestada como mais útil do que a preocupação com este tema por organizações combatentes já consolidadas – de criação uma “arma” ou especialidade combatente de informações. Sobre o tema, ver: LIBICKI, Martin C. (1995). *What is Information Warfare ?*. Washington-D.C., Institute for National Strategic Studies at the National Defense University, 1995. Para os aspectos defensivos, ver: ALBERTS, David S. (1996). *Defensive Information Warfare*. Washington-DC, National Defense University, 1996. Dois trabalhos mais recentes são: SCHWARTAU, Winn (1997). “An Introduction to Information Warfare”. In: PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. & SHULTZ, Richard H. Jr. (1997). *War in Information Age: New Challenges for U.S. Security*. Washington/London, Brassey's. Páginas 47-60. No mesmo volume, ver: O'NEILL, Richard P. (1997). “Integrating Offensive and Defensive Information Warfare”. *Op. Cit.* Páginas 187-201.

¹⁹ Sobre contra-inteligência e operações encobertas, ver: GODSON, Roy. (1995). *Dirty Tricks or Trump Cards: U.S. Covert Action and Counterintelligence*. Washington-DC, Brassey's, 1995.

mais amplo de atividades do que a contra-espionagem, esta sim voltada principalmente para a prevenção, detecção, neutralização, repressão ou manipulação de atividades hostis de espionagem. No entanto, é precisamente essa dimensão ativa da contra-espionagem que distingue a contra-inteligência dos demais aspectos da segurança de informações e recomenda sua alocação sob responsabilidade dos serviços de inteligência.

Operações encobertas ou atividades especiais não são propriamente inteligência, entendida como aqueles *inputs* informacionais produzidos pelos serviços secretos para os processos de decisão e planejamento de políticas externas, de defesa e segurança pública. Na verdade, operações encobertas são ferramentas de implementação de políticas, tais como sanções econômicas, ameaça de uso ou uso da força militar. Operações encobertas são atividades governamentais voltadas para influenciar as condições políticas, econômicas ou militares no estrangeiro, quando se pretende que o papel do governo que patrocina a operação não seja aparente ou publicamente reconhecido. Essa definição abarca um amplo leque de atividades situadas na zona cinzenta entre a diplomacia e a guerra. Ações que vão do suporte relativamente "aberto" a governos e forças políticas aliadas, até o uso de agentes de influência, agitação e propaganda, campanhas de desinformação, treinamento de guerrilhas, desestabilização de adversários, assassinatos, apoio a golpes de estado e operações paramilitares. A ênfase é posta na negação da autoria, mais do que na clandestinidade da operação em si mesma. A alocação dessas atividades sob a responsabilidade dos serviços de inteligência em muitos países resulta de escolhas históricas e do tipo de "capacidade instalada" nas agências de *humint* para gerir contatos e segredos em territórios estrangeiros.

Como exemplo dessas escolhas históricas relativamente arbitrárias, basta lembrar que na tradição britânica o serviço secreto conduziu operações encobertas além da espionagem propriamente dita desde sua criação no começo do século e, mesmo assim, durante a II Guerra Mundial o governo britânico decidiu alocar as operações encobertas de tipo paramilitar sob a responsabilidade de um *Special Operations Executive* (SOE), enquanto a propaganda clandestina era feita pelo *Political Warfare Executive* (PWE), ambas as organizações estando fora do comando do serviço de inteligência.

Atualmente, na maioria dos países que possuem tais capacidades as operações especiais são responsabilidade dos serviços de inteligência, que obtêm das tropas especiais de elite das forças armadas os recursos humanos e materiais que lhes faltam internamente na medida em que as operações de influência afastam-se do terreno da propaganda e aproximam-se das ações paramilitares e de guerrilha. Segundo

estimativas de um autor norte-americano, operações encobertas ainda representavam cerca de 2% das atividades e recursos da CIA na primeira metade da década de 1990.²⁰

Uma vez mencionado o problema da relação entre operações encobertas e inteligência, ele remete para duas questões finais. A primeira diz respeito à compatibilidade ou não entre inteligência e democracia. A segunda questão diz respeito à utilidade esperada da inteligência no estado contemporâneo.

Inteligência e democracia:

A habilidade de controlar fluxos e acervos informacionais é decisiva para a capacidade de dominação de qualquer grupo que esteja maximizando poder, seja sob um regime democrático ou autocrático.²¹ No caso da inteligência, tratam-se de informações que não estão disponíveis através de outros meios e cuja disseminação é protegida pelo segredo governamental. Assim, por controlar um importante corpo de informações, por ter especialização em técnicas de vigilância e interceptação de comunicações e por operar sob um manto de segredo, um aparato de inteligência sempre pode ameaçar o governo a que serve e os próprios cidadãos. Note-se que não é preciso supor (o que seria equivocado) qualquer tipo de monopólio dos serviços de inteligência em termos de fornecimento de informações relevantes para o processo decisório governamental. Com o grau de desenvolvimento tecnológico dos sistemas de inteligência nas últimas décadas, ao problema do segredo junta-se cada vez mais o peso da tecnocracia, destacado em particular por John K. Galbraith em *O Novo Estado Industrial* (1979: *passim*).

Essas duas dimensões compõem aquilo que Norberto Bobbio (1984:30-31) chamou de “poder invisível” que corrompe crescentemente a idéia democrática ao ponto de impedir, no limite, que se possa dizer que a democracia existe onde existem serviços de inteligência. Ora, mesmo deixando de lado aqui a discussão mais geral sobre o grau de afastamento entre os regimes políticos democráticos realmente existentes (chamados de poliarquias) e os ideais democráticos²², o fato de países norte-americanos e

²⁰ HEDLEY, John Hollister. (1995). *Checklist for the Future of Intelligence*. Washington-DC, Institute for the Study of Diplomacy at Georgetown University, 1995. [Occasional Paper]. Página 05.

²¹ Sobre a relação entre democracia e inteligência, ler inicialmente os capítulos 10 (“Oversight and Accountability”) e 13 (“Ethical and Moral Issues”) do livro de LOWENTHAL, Mark. (2000). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington-DC, CQ Press, 2000. Ver também HOLT, Pat. (1995). *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*. Washington-DC, CQ Press, 1995. Sobre direitos civis e inteligência, ver: LUSTGARTEN, L. & LEIGH, Ian. (1994). *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford, Clarendon Press, 1994.

²² Sobre teoria democrática, ver DAHL, Robert (1971). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Edusp, 1997. Sobre a tensão entre fato e valor, ver: SARTORI, Giovanni. (1987). *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo, Ática, 1994. Vol. 1 (Questões Contemporâneas) e Vol. 2 (Questões Clássicas). Sobre a incidência de regimes democráticos

européus ocidentais considerados dentre os mais democráticos do mundo segundo quaisquer padrões de medida contarem com serviços de inteligência mais ou menos poderosos indica duas coisas diferentes. Por um lado, que a mera presença de serviços de inteligência não viola as condições institucionais de existência da própria poliarquia.²³ Por outro lado, que isso está longe de significar que o recurso a essas atividades seja isento de problemas, dilemas, tensões e situações de perda de controle mesmo naqueles países.

Em uma comunidade política democrática os serviços de inteligência e segurança recebem poderes extraordinários para proteger as liberdades dos cidadãos. Precisamente por causa desses poderes, tais serviços (bem como as polícias e as forças armadas que formam com eles o núcleo coercitivo do estado) são capazes de causar danos a essas mesmas liberdades e às instituições democráticas. Os riscos envolvidos nesse caso são vários. Num extremo está a instrumentalização dos serviços de inteligência por parte de um governo contra seus oponentes políticos internos, enquanto no outro extremo está a autonomização dos serviços e sua transformação em centros de poder independentes no sistema político. Há risco também no uso de meios intrusivos de obtenção de informações no exterior, que pode contribuir para uma espiral de reações que termina por aumentar a insegurança nacional ao invés de a reduzir. Por tudo isso, o tema do controle público sobre as atividades de inteligência é inescapável e central.

Nos regimes democráticos, esse controle é assumidamente indireto, exercido por comissões especiais, corregedorias e comitês parlamentares. No caso do poder executivo, trata-se mais da supervisão dos mandatos legais das agências e do controle administrativo sobre a eficiência no cumprimento de missões e prioridades. No caso da supervisão congressual ou parlamentar, são as próprias missões e prioridades das agências de inteligência que levantam problemas de legitimidade. Em termos bastante genéricos, está em jogo o quanto as noções de interesse nacional e de segurança nacional (que justificam em última análise as atividades de inteligência) ainda podem ser

na década de noventa (cerca de 45% do total), ver: HUNTINGTON, Samuel P. (1991). *A Terceira Onda: A Democratização no final do Século XX*. São Paulo, Ática, 1994.

²³ Nos termos de Robert Dahl, essas condições *sine qua non* seriam garantias para o exercício individual de três capacidades: formular preferências, exprimir preferências e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Essas garantias traduzem-se em oito condições institucionais: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de políticos disputarem apoio e votos; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências. Como os regimes “*variam enormemente na amplitude com que as oito condições institucionais estão abertamente disponíveis, são publicamente utilizadas e plenamente garantidas ao menos para alguns membros do sistema político que queiram contestar a conduta do governo*” DAHL (1997:27), em princípio se poderia medir o impacto dos serviços de inteligência e segurança sobre a democracia verificando o quanto a atuação das agências restringe essas garantias.

tomadas por governantes democráticos como descendentes diretas da *Raison d'état* do Antigo Regime, pelo menos nessas áreas de sombra internacionais. Algo semelhante ocorre com o segredo, que já não corresponde aos *arcana imperii* dos reis absolutistas, mas cuja excepcionalidade sob a democracia é parcialmente neutralizada pela escala em que é empregado e pelos custos decorrentes. Tais custos estão longe de ser apenas financeiros, mas estimativas do governo norte-americano sobre os gastos com sistemas de classificação de segurança para informações, instalações, procedimentos de gestão de segredos e investigações pessoais para concessão de credenciais de acesso (*background investigations*) indicaram gastos de 5,6 bilhões de dólares anuais em 1996, sendo 2,9 bilhões nas empresas contratadas pelo Pentágono e 2,7 bilhões nas agências governamentais (a CIA não foi incluída no levantamento).²⁴

Em resumo, tanto do ponto de vista dos modelos institucionais e procedimentos mais adequados e efetivos para a supervisão externa das atividades de inteligência, quanto do ponto de vista da reflexão sobre os problemas éticos e morais associados à espionagem internacional, ao segredo governamental, ao uso de operações encobertas e aos acordos secretos entre governos para compartilhamento de inteligência, essa é uma área de pesquisa sobre o impacto dessas atividades que tende a ser subestimada na literatura especializada. Isso é uma lacuna importante porque mesmo nos países mais democráticos os mecanismos de supervisão congressional são muito recentes e ainda estão em fase de consolidação.

Utilidade da inteligência na paz e na guerra:

Dadas as dificuldades mencionadas para se conseguir compatibilizar inteligência com democracia, é o caso de se perguntar por que os governos da maioria dos países importantes no sistema internacional têm serviços de inteligência afinal de contas?

As utilidades esperadas com a atividade regular de inteligência formam uma lista diversificada. Antes de mais nada, espera-se que a inteligência contribua para tornar o processo decisório governamental nas áreas relevantes de envolvimento (política externa, defesa nacional e ordem pública) mais racional e realista, ou seja, menos baseado em intuições e convicções pré-concebidas e mais baseado em evidências e reflexão. Em segundo lugar, espera-se que o processo interativo entre *policymakers* (responsáveis pelas políticas públicas, sejam eles funcionários de carreira, dirigentes nomeados ou políticos eleitos) e oficiais de inteligência produza efeitos cumulativos de médio prazo aumentando o nível de especialização dos tomadores de decisões e de suas organizações. Em terceiro lugar, que a inteligência apóie diretamente o planejamento de capacidades defensivas e o desenvolvimento e/ou aquisição de sistemas de armas, de acordo com o monitoramento das sucessivas inovações e

²⁴ *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*. Pursuant to Public Law 103-236. Chairman of the Commission: Daniel P. Moynihan. Washington-DC, GPO, 1997. 114 pp [plus 110 pp with appendices]. Essas estimativas são encontradas na parte II do relatório.

dinâmicas tecnológicas dos adversários. Em quarto lugar, que apóie mais diretamente as negociações diplomáticas em várias áreas, não tanto afetando a definição da política externa mas propiciando ajustes táticos derivados da obtenção de informações relevantes. Em quinto lugar, que a inteligência seja capaz de subsidiar o planejamento militar e a elaboração de planos de guerra, bem como suportar as operações militares de combate e outras (operações de paz, assistência, missões técnicas *etc*). Em sexto lugar, que a inteligência possa alertar os responsáveis civis e militares contra ataques surpresa, surpresas diplomáticas e graves crises políticas internas que podem nunca ocorrer, mas para as quais os governantes preferem “assegurar-se” ao invés de arriscar. Em sétimo lugar, sistemas de inteligência monitoram os alvos e ambientes prioritários para reduzir incerteza e aumentar o conhecimento e a confiança, especialmente no caso de implementação de tratados e acordos internacionais sem mecanismos de inspeção *in loco*. Finalmente, sistemas de inteligência servem para preservar o segredo sobre as necessidades informacionais, as fontes, fluxos, métodos e técnicas de inteligência diante da existência de adversários interessados em saber tais coisas.

Por mais incompleta e telegráfica que seja essa lista, ela implica um papel menos imediato e “dramático” para a atividade de inteligência enquanto dimensão do poder do estado. Claro que casos como o do telegrama Zimmerman²⁵ ou a ruptura dos códigos alemães na II Guerra têm impacto direto sobre o curso dos acontecimentos históricos, mas eventos assim são relativamente mais raros. Principalmente em tempo de paz, a atividade de inteligência visa a otimizar a posição internacional de um país ou organização, não a transformá-la radicalmente.²⁶

Na guerra o impacto da inteligência é mais imediato, mas também predominam os efeitos de otimização. A superioridade informacional permite em tese uma gestão mais eficiente de recursos humanos e materiais, aumenta a sobrevivência das forças em combate (*survivability*) e contribui para o desempenho das funções de comando. Implica dizer que a capacidade de inteligência de uma força armada precisa ser avaliada em termos de seu valor absoluto (grau de aproximação em relação a algum tipo de critério sobre o que seria a realidade) e relativo (contraste com a inteligência disponível para os comandantes das forças inimigas). Embora inteligência seja apenas uma das dimensões que afetam a *performance* do comando na guerra, ela pode constituir um fator crítico na condução das operações pois permite acelerar o ciclo de tomada de decisões e resposta dos comandantes das forças amigas, ao mesmo tempo que opera desorganizando moral e analiticamente o ciclo de tomada de decisões do comando inimigo, reduzindo sua

²⁵ Telegrama interceptado durante a I Guerra Mundial pela organização criptológica da marinha real britânica (*Room 40*), no qual a Alemanha propunha ao México que atacasse os Estados Unidos em troca da reconquista dos territórios perdidos na guerra de 1844 caso a Alemanha vencesse a guerra. A revelação do conteúdo do telegrama foi um dos fatos que levou os Estados Unidos a entrarem na guerra do lado dos britânicos e franceses.

²⁶ Sobre o impacto geral da inteligência sobre a capacidade do Estado na guerra e na paz, ver o capítulo 8 (“Intelligence and National Action”) do livro de HERMAN, Michael. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge-UK, Cambridge University Press and Royal Institute of Foreign Affairs, 1996.

capacidade de resposta às iniciativas e eventualmente destruindo sua vontade de seguir lutando. Em particular, inteligência superior é um fator crítico na guerra de comando e controle (C^2 warfare) na medida em que cria fricção e aumenta a entropia no chamado ciclo OODA (*Observe-Orient-Decide-Act*) das forças inimigas.

Por vezes, a atividade de inteligência também causa efeitos transformadores da própria natureza das operações militares.²⁷ A *blitzkrieg* alemã contra a França em 1940, bem como o impacto da ruptura dos códigos de comunicação alemães sobre a dinâmica da guerra naval no Mar do Norte em 1915-1918 e no Atlântico em 1943-1945, ou ainda o papel da inteligência de imagens no uso da artilharia e do bombardeio desde a I Guerra Mundial até a Guerra da Iugoslávia de 1999, são todos exemplos de efeitos cumulativos e não lineares que foram além da mera otimização do uso de recursos.²⁸ É importante destacar, porém, que tais efeitos de “transformação” resultam da eventual qualidade superior dos processos de análise, produção e disseminação de inteligência, muito mais que da mera quantidade de informações coletadas. Pelo contrário, o excesso de informações captadas por uma infinidade de sensores e canalizadas massivamente através das múltiplas instâncias de comando pode contribuir para aumentar o que Clausewitz chamou de *fog* da guerra, no limite paralisando a própria capacidade de decidir das forças amigas.²⁹

Para David Kahn (1995:95), a função predominante de otimização de recursos materiais e psicológicos seria uma das três características centrais da inteligência, observável na guerra e também na paz. As outras duas características seriam mais visíveis no âmbito estratégico e envolveriam, por um lado, o reconhecimento do papel

²⁷ Sobre inteligência e *performance* das estruturas de comando e controle (C^2), ver: STARES, P. B. (1991). *Command Performance: The Neglected Dimension of European Security*. Washington-DC, Brookings Institution, 1991. Para uma discussão recente sobre a formulação clausewitziana a respeito, ver: FERRIS, J. and HANDEL, Michael I. (1995). “Clausewitz, Intelligence, Uncertainty and the Art of Command”. In: *Intelligence and National Security*, vol. 10, # 01 (January 1995). Sobre o impacto das novas tecnologias e dinâmicas operacionais da batalha no chamado ciclo OODA (*Observe-Orient-Decide-Act*), ver: McDONALD, John W. (1997). “Exploiting Battlespace Transparency: Operating Inside an Opponent’s Decision Cycle”. In: PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. and SHULTZ, Richard H. Jr. (1997). *War in Information Age: New Challenges for U.S. Security*. Washington/London, Brassey’s. Páginas 143-168.

²⁸ Para uma discussão detalhada sobre inteligência e operações militares em três guerras (Guerra Civil dos Estados Unidos, I Guerra Mundial e II Guerra Mundial), ver os diversos ensaios do volume organizado por: HANDEL, Michael I. [editor]. (1990). *Intelligence and Military Operations*. Great Britain, Frank Cass, 1990. Ver em especial o longo ensaio introdutório do próprio Handel (páginas 01-95).

²⁹ Por isso: “*The technology challenge lies in building filters at all levels to sort massive amounts of data by type, time, and spatial orientation to meet the critical requirements of the commander. Only by limiting information requirements can commanders approach becoming a unitary actor at lower levels and fully exploit the advantages of faster decision cycles*”. McDONALD (1997:167).

auxiliar da inteligência em relação à capacidade combatente e, por outro lado, a associação eletiva entre a defesa e a inteligência.³⁰ Segundo George O'Toole (1990:39-44), dessa "lei de Kahn" desdobram-se quatro corolários: 1) a ênfase na defesa tende a ser acompanhada pela ênfase na inteligência. 2) a ênfase no ataque tende a ser acompanhada pela ênfase na contra-inteligência para garantir segurança operacional e surpresa. 3) em situações de impasse e equilíbrio de forças os dois lados tendem a enfatizar a busca de inteligência. 4) as operações ofensivas que adquirem características defensivas tendem a aumentar a ênfase na inteligência.

Sem recusar essa hipótese, Michael Herman (1996:149-152) chama a atenção para evidências históricas que poderiam enfraquecer-lhe a universalidade. Por exemplo, a qualidade superior da inteligência que dispunham os alemães na invasão da Noruega em 1940, ou os japoneses no ataque contra Pearl Harbor em 1941, ou de modo geral a superioridade da inteligência aliada a partir da metade da II Guerra evidencia que inteligência pode favorecer tanto o ataque quanto a defesa.³¹ Mais ainda, sugere que a superioridade em inteligência reflete em parte uma superioridade militar já existente. Afinal, imagens são melhor obtidas pelo lado que possui superioridade aérea, assim como são as forças vitoriosas no campo de batalha que tendem a extrair mais informações úteis de prisioneiros de guerra e documentos capturados, bem como é o exercício do comando do mar que potencializa a obtenção de material criptográfico crucial para a decodificação e decifração de sinais. Não se trata, porém, de substituir o entendimento equivocado de que a inteligência é a arma do fraco pelo argumento simétrico (e igualmente equivocado) de que a inteligência sempre favorece o forte. Mas, sim, de destacar que o desenvolvimento de capacidades de inteligência é demorado e depende das experiências prévias de cada país. Historicamente, a ocorrência prévia de derrotas militares e surpresas diplomáticas desagradáveis foram o tipo de experiência crucial na decisão de construir sistemas de inteligência.

Em resumo, inteligência não garante de antemão a vitória na guerra nem pode dizer o que vai ocorrer no futuro da política. Embora possa ser decisiva em momentos cruciais na guerra e na paz, em geral os governos contam com a atividade de

³⁰ KAHN, David. (1995). "Toward a Theory of Intelligence". In: *Military History Quarterly*, vol. 07 # 02, (winter 1995). Páginas 92-97. A sistematização anterior da proposição teórica de Kahn foi feita por O'TOOLE, George J. A. (1990). "Kahn's Law: A Universal Principle of Intelligence?". In: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 04 # 01 (spring 1990). Páginas 39-46. O 'Toole baseia-se nas conclusões do livro de KAHN, David (1978). *Hitler's Spies*. New York, Macmillan, 1978.

³¹ Herman reconhece que tudo depende do grau de abrangência utilizado para a análise. Assim, mesmo que em campanhas específicas os atacantes tenham demonstrado possuir inteligência de melhor qualidade que seus adversários atuando defensivamente, em termos da II Guerra Mundial como um todo a "lei de Kahn" parece correta em relação às ênfases britânica e soviética em inteligência, enquanto os alemães desenvolveram principalmente serviços de contra-inteligência.

inteligência para reduzir a incerteza nas suas decisões, para aumentar a segurança nacional e para posicionarem-se melhor no sistema internacional.

*

El Diseño de un Nuevo Marco Jurídico Regulatorio para la Actividad de Inteligencia del Estado en la Argentina

Jaime Garreta

Presidente de SER en el 2000

Ha sido larga tradición en la Argentina, así como en muchos otros países latinoamericanos, que las áreas de la defensa y la seguridad interior fueran, respectivamente, manejadas por las Fuerzas Armadas o de Seguridad, con escasa o nula participación civil en ellas.

En el caso particular de la Inteligencia, una actividad siempre concomitante con las dos anteriores, también ha sido tradicionalmente asumida en primera instancia y en gran medida por las tres Fuerzas Armadas, repartiéndose entre ellas las tareas y el poder dentro del área, contando para ello con una activa participación, casi siempre subordinada, de los organismos de seguridad y del personal civil de inteligencia de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE).

Que ello haya sucedido de este modo, tanto para las actividades de Inteligencia exterior, como doméstica, y fundamentalmente en el último caso, se ha debido principalmente a cuestiones conceptuales acuñadas en la llamada Doctrina de Seguridad Nacional y derivadas de ésta, misma que fue, durante muchos años, la concepción que orientó todas estas áreas del Estado argentino. A ello también debemos sumarle las sucesivas interrupciones de la vida institucional del país, que hacía que las fuerzas armadas se hicieran cargo del control de todo el aparato del estado.

Desde ambas vertientes, todos los aspectos que hacen a la multidimensionalidad del concepto de seguridad, se los abordaba casi siempre desde y con una óptica militar. En otras palabras vale decir que todo problema de seguridad, externo o interno, fuera éste de la órbita militar o no, terminaba siendo un problema militar y como tal, responsabilidad de las fuerzas armadas argentinas.

Finalmente, el control que éstas ejercían particularmente sobre la Inteligencia interior les permitía también que, al fin de cada gobierno militar, el proceso de desgaste político que siempre recaía sobre ellas, no fuese un obstáculo insuperable, para poder hallar un camino ordenado de retorno, hacia la alternancia de un gobierno civil. En este sentido la inteligencia interior cumplía una misión de contacto y coordinación de carácter reservada, entre las desgastadas cúpulas militares y la ocasional y proscrita dirigencia política civil, en el proceso previo a la recuperación de las instituciones.

Marco Jurídico para Actividades de Inteligencia en Argentina

Para todos estos efectos y sustentados, como ya hemos dicho, en la doctrina de seguridad nacional, las Fuerzas Armadas diseñaron un marco jurídico ad-hoc para la Inteligencia de Estado que les era funcional, aunque no necesariamente democrático ni público. Dicho marco, basado en decretos presidenciales de carácter secretos, es el que se ha mantenido vigente desde la década de 1960 –gobierno del General Juan Carlos Onganía - hasta Diciembre del año pasado en que, finalmente, el Congreso Nacional logró promulgar una ley de Inteligencia de Estado, de carácter pública.

Este cambio operado en el marco jurídico que regulaba la actividad de Inteligencia del Estado argentino se ha debido, en primer lugar, al retorno del país a la vida democrática en 1983 y en segundo término, a la necesidad de adecuar los servicios de Inteligencia argentinos a las nuevas demandas de conducción del Estado, que tanto el nuevo marco mundial, regional como nacional imponen.

Ratificadorio de la urgente necesidad de producir un cambio en esta área era el texto de la ley de Defensa Nacional (ley 23.554) promulgada el 26 abril de 1988, que era mandatoria de la necesidad de promulgar una ley pública de Inteligencia, para lo cual otorgaba un plazo de 365 días.

Los cuatro años que demandó poder promulgar la ley de Defensa, mostraba claramente el verdadero grado de dificultad que el sistema democrático tenía para poder reordenar las áreas de seguridad interior y de defensa. Ello era derivado de las viejas prácticas, en las que ambas áreas se interpenetraban dejando poco claros cuáles eran los verdaderos límites entre una y otra. Este proceso de indiferenciación por fuerza arrastraba también a la propia actividad de Inteligencia, que mostraba límites difusos entre lo que era la Inteligencia interna y la externa.

El concepto central en que se basó la elaboración del nuevo marco jurídico democrático específico para las áreas de seguridad interior y defensa fue el de trazar, con mucha precisión, los límites entre dichas áreas. Vale decir que se definían, por primera vez con claridad, las funciones y atribuciones específicas en cada campo, tanto para las Fuerzas Armadas, como para las Fuerzas de Seguridad.

Las primeras no podían tener injerencia en la seguridad interior, salvo caso extremo de conmoción interna y previa declaración del estado de sitio por parte del Presidente de la Nación. Las últimas eran las responsables de garantizar la seguridad doméstica pudiendo recibir, para asegurar dicha labor, apoyo de carácter logístico de las Fuerzas de Armadas, en el caso en que no poseyeran ciertas capacidades propias o cuando, teniéndolas, éstas se vieran rebasadas por las circunstancias. Esta división y distribución de roles y atribuciones, como luego veremos, serían ordenadoras para el abordaje del marco jurídico regulador de la propia actividad de Inteligencia del Estado.

En la ley de Defensa, en lo concerniente a Inteligencia, su artículo 15° preveía que: "El organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarios en el ámbito de la estrategia nacional de la defensa". Como se puede observar, aquí ya se preveía, si se quiere intuitivamente, la necesidad de un primer nivel de articulación entre los organismos de inteligencia militar y la inteligencia de defensa, que siempre será de carácter civil, insinuando desde la propia ley de Defensa la necesidad de esa futura articulación inter-agencias.

Continuaba diciendo que: “las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares”.

En cuanto a la urgencia de promulgar otras leyes derivadas, en sus artículos 45^a y 46^a preveía, como ya hemos dicho, que debían promulgarse una ley de Inteligencia y una de Secretos de Estado:

Ante tales precisiones de las leyes de defensa y de Seguridad interior, cabe preguntarse a qué se ha debido la demora de más de doce años para promulgar una Ley de Inteligencia y cómo se han visto afectados los campos de la defensa y la seguridad, después de la promulgación de dicha ley

Para dar respuesta al primer interrogante, debemos reconocer que entre las razones que explican este fenómeno de retraso no se encuentran, como podría pensarse a simple vista, la ausencia de un debate sobre estos temas en todos estos años. Este se ha dado, permanentemente, tanto en el ámbito académico como legislativo. Hubo discusiones profundas en torno a todos y cada uno de los aspectos que leyes de esta naturaleza debían contemplar. Se discutió profusamente alrededor de cómo precisar el reparto de poder que implica la redistribución de responsabilidades y funciones en este tipo de actividad, para que dicho reparto sirviese, al mismo tiempo, para mejorar la eficiencia y a promover el necesario control democrático que este tipo de actividades requiere en el marco de un Estado democrático.

Debemos reconocer también que tanto la ley de Inteligencia como la de Secreto de Estado debían cumplimentar con algunos requisitos básicos imprescindibles. La labor de consenso sobre ellos nos demandó, para la Ley de Inteligencia, más de una década de debate entre todos los actores involucrados y aún seguimos trabajando en torno a aquellos imprescindibles, para la de Secreto de Estado.

Para el caso de la Ley de Inteligencia podríamos resumir estos requisitos en cinco puntos básicos.

- Que fuera un marco jurídico que facilitara a los responsables del área la posibilidad de realizar una labor de inteligencia altamente profesional.
- Que la eficiencia buscada, no propiciara el quebrantamiento del principio democrático de protección irrestricta de los derechos fundamentales de los individuos y de la comunidad en su conjunto, que toda sociedad democrática requiere siempre preservar.
- La necesidad de definir reglas jurídicas de punición claras, para aquellos casos en donde se violentaran estos derechos fundamentales de los habitantes, a la vez que generar mecanismos parlamentarios específicos, para garantizar una labor permanente de fiscalización sobre este tipo de actividades del estado.
- Que dicho marco regulatorio expresara el verdadero grado de consenso alcanzado en esta materia por parte de todos los actores involucrados en un futuro en la actividad, de modo que la ley no termine siendo letra

muerta, como lo es en aquellos casos en que el consenso alcanzado no resulta ser genuino.

- Simultáneamente con lo anterior, se debía lograr un balance y una distribución de roles que permitiera a cada componente del Sistema de Inteligencia Nacional quedar debidamente identificado y descrito en torno a las funciones y atribuciones específicas que le tocarían asumir en el manejo del área.

Para alcanzar estos objetivos un equipo de aproximadamente cuarenta personas, entre legisladores, expertos en inteligencia y asesores parlamentarios, debatió durante aproximadamente ocho meses en torno a:

- ***Si esta ley debía ser un marco jurídico laxo y poco reglamentarista o lo contrario.***

Este no fue un debate menor, ya que más allá de la importancia del aspecto jurídico doctrinario que se ponía en discusión, en él se jugaban también, los naturales temores de una sociedad y de su dirigencia política que deseaba poder superar la larga y negativa experiencia de excesos cometidos en el pasado, en nombre de las actividades de inteligencia del Estado.

No eran pocos aquellos que deseaban ser no sólo extremadamente precisos y explícitos, sino sobreabundantes, en torno a qué se le debería permitir hacer a los organismos de inteligencia y en cada caso, cómo hacerlo y con qué tipo de controles.

Contrapuestos con ellos, estaban quienes ponían más el acento en la necesidad de que la labor de inteligencia del Estado no se viera interferida por una ley demasiado reglamentarista, ya que un exceso en ese sentido podría afectar sensiblemente tanto la eficiencia de dicha labor, como también que el producto de la inteligencia no llegara a manos de los decisores en tiempo y forma adecuados.

Finalmente el debate logró encontrar un punto de equilibrio entre ambas posturas polares, arribándose así a un texto de consenso que resultó ser un marco jurídico balanceado que permitía al mismo tiempo que garantizar la eficiencia, el poder resguardar a los ciudadanos de los posibles excesos de parte de esta actividad del Estado.

El evitar una ley de carácter minimalista abrió el espacio para que la Inteligencia pudiera operar adecuadamente ajustándose a dos principios básicos. El primero de ellos, el de flexibilidad, que implica tener una estructura y un perfil tal, que le permita al sistema adaptarse a las cambiantes situaciones de la realidad internacional, regional y nacional.

Ello requería una capacidad de laxitud en la articulación de la ley, misma que fue provista, tanto para dar respuestas a las nuevas amenazas, como para permitirle al sistema, articularse con otros sistemas de inteligencia extranjeros.

Requería también dotarlo de estructuras sencillas y precisas, que respondieran a las especificidades de cada nivel, para su articulación interna como sistema nacional de inteligencia.

- ***El segundo gran tema de debate fue una redefinición del alcance que le debíamos dar a los conceptos de Inteligencia, Contrainteligencia, Inteligencia Criminal, Inteligencia Estratégica Militar y Sistema de Inteligencia Nacional, mismos que quedaron plasmados en el título primero de la ley como Principios Generales.***

Ello hizo establecer parámetros claros en cuanto a lo que conceptualmente se quería abarcar dentro del tema a legislar, al mismo tiempo de cómo debían articularse dichos conceptos, en un sistema de inteligencia nacional.

Este tampoco fue un tema menor. En primer lugar porque requirió mucho debate el tema de si las definiciones de carácter conceptual debían figurar como parte del texto de la ley o no. Esto es, ¿deberíamos introducir un marco descriptivo conceptual, o no? En caso positivo, como en realidad sucedió, quedaba pendiente aun el enfoque más adecuado para el abordaje de cada concepto.

En segundo lugar porque obligó al equipo a buscar consensos específicos en cuanto al grado de precisión y amplitud que se le deseaba dar a cada concepto en particular, de modo que cada uno de ellos posibilitara la identificación de tareas claras y prefijara modos concretos de articulación de los diferentes escalones de la actividad de inteligencia, apuntando a que el “todo conceptual que se alcanzara a sintetizar” pudiera constituir la verdadera base sobre la que sustentar el futuro Sistema de Inteligencia Nacional.

- ***El tercer gran tema de debate, como ya hemos hecho mención anteriormente fue el de “La Protección de los Derechos y Garantías de los Habitantes de la Nación”.***

Este momento de la discusión permitió precisar cuáles eran aquellos derechos de los ciudadanos que centralmente debían ser preservados, por y debido a la actividad de inteligencia, además de procurar los mecanismos para garantizar el cómo protegerlos.

En este sentido, se logró establecer la prohibición de que los Organismos de Inteligencia posean facultades para reprimir, facultades compulsivas, funciones policiales o de investigación criminal, salvo que hubiere un requerimiento de la justicia, en cuyo caso se estableció un principio de articulación específico entre los diferentes poderes del Estado, en el marco de una causa judicial concreta. De ello se deriva que el Sistema Nacional de Inteligencia deja atrás cualquier actividad represiva interna, articulando su labor con la justicia a través de la Inteligencia Criminal, misma que en el futuro operará en el marco de la ley 25.049 de Seguridad Interior, que prevé que el organismo encargado de este tipo de inteligencia será la Secretaría de Seguridad Interior.

En este capítulo también se deja plasmado que ningún organismo del Sistema de Inteligencia Nacional tiene autoridad para “obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe

religiosa, acciones privadas, u opinión política, o adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción”.

Tampoco podrán interferir de modo alguno en los procesos institucionales, políticos, militares, policiales, sociales o económicos del país. Con estos dos últimos incisos, se deja definitivamente atrás la cultura nociva de injerencia de los organismos de inteligencia en la vida política interna del país, en particular aquellos organismos que corresponden al área específica de la inteligencia estratégico militar. La no-injerencia en la vida política interna, además de implicar la ruptura de formas viciosas del pasado, permite superar también una antigua metodología sobre la que se ordenaba la producción de inteligencia interior sobre la base del relevamiento de información proveniente de los llamados factores: gremial, social, estudiantil, religioso, etc.

Más allá todavía, mediante esta ley desaparece definitivamente el propio concepto de *inteligencia interior*, que es substituido por el de *inteligencia criminal*, referido a aquella labor de inteligencia que deberá informar sobre las actividades y tendencias del crimen organizado, sea éste nacional o transnacional. Mismo que, por sus actividades específicas, su naturaleza, origen, su peligrosidad y modalidades, afectan tanto la libertad, la vida, los derechos y el patrimonio de los habitantes de nuestro país, como la propia estabilidad de las instituciones del sistema democrático argentino.

Se rompe de este modo con ese concepto que entiende a la Inteligencia como un continuo indiferenciado entre su componente exterior e interior. Mismos que, en el pasado, sólo estaban separados por una difusa y gris frontera en la que se superponían, engorrosamente, teórica y prácticamente los criterios de trabajo y actividades de los distintos organismos que configuraban el viejo sistema de Inteligencia.

- ***El cuarto gran tema de debate giró en torno a quienes debían formar parte del Sistema de Inteligencia Nacional, como debía articularse dicho sistema y qué atribuciones se les daría a los organismos que de él formaban parte.***

Al respecto el debate giró en torno a redefinir las tareas de inteligencia partiendo, precisamente, de una revisión de los viejos criterios que antes subdividían formalmente a la inteligencia en interna y externa, para desembocar en una redefinición, ahora ajustada a las necesidades de nuestra realidad, que nos llevó a establecer la necesidad de crear una Dirección de Inteligencia Criminal para atender a toda la temática del crimen organizado. Dicho órgano, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior, se lo articuló, en cuanto a la tarea de producción de Inteligencia Nacional, con la Secretaría de Inteligencia que como órgano superior del Sistema de Inteligencia Nacional, es el único con capacidad para producir tanto Inteligencia como Contrainteligencia en el nivel nacional.

Con un criterio similar se estableció una Dirección de Inteligencia Estratégica Militar, dependiente del Ministerio de Defensa. Dicha dirección sería la encargada de producir la Inteligencia militar para la defensa y se articularía, también, con la Secretaría de Inteligencia para la producción de la misma en el nivel nacional.

- ***El quinto tema desarrollado en el debate y plasmado en el texto de la ley, fue la mecánica para la elaboración de la política de Inteligencia Nacional.***

Se definió que debía ser el Presidente de la República el responsable de fijar los lineamientos y objetivos estratégicos de la política de Inteligencia Nacional. El Presidente también contaría con la autoridad para convocar a un Consejo Interministerial para su asesoramiento en la materia, pudiendo hacer participar en el mismo a las Fuerzas Armadas, de Seguridad y a la Policía Federal Argentina de modo consultivo, cuando y por el tiempo que lo considerara pertinente.

Articulado con lo anterior se fijó como responsabilidad de la propia Secretaría de Inteligencia una serie de tareas que, en su conjunto, completarían la Política Nacional de Inteligencia, misma que se deberá plasmar en un Plan de Inteligencia Nacional, con su correspondiente Apreciación de Inteligencia Estratégica y subordinado a ello, un plan de reunión de informaciones, a lo que se le deberá asignar un presupuesto anual, mismo que será de carácter público en cuanto a su monto global.

Del mismo modo se le fijaron a la Secretaría las responsabilidades de planificar y ejecutar las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de Inteligencia y Contrainteligencia nacional.

El texto de la ley expresa en este sentido que: "Será responsabilidad de la Secretaría dirigir y articular las actividades y el funcionamiento del Sistema de inteligencia nacional, así como las relaciones con otros organismos de inteligencia de otros Estados".

Se definió que sería también responsabilidad de la Secretaría la tarea de coordinar las actividades de inteligencia dentro de los marcos de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, con los funcionarios designados por los ministros de esas dos áreas respectivas, así como también el requerir cooperación de cualquier órgano de la Administración Pública Nacional o de los gobiernos provinciales cuando ello fuera necesario.

A los efectos de facilitar la labor de control del parlamento sobre los organismos de inteligencia y sus actividades, la Secretaría estaría, en lo sucesivo, obligada a producir un informe anual de las actividades de inteligencia a los efectos de ser presentado ante la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia del Congreso de la Nación, creada por esta ley. Para esos efectos cada organismo de inteligencia del sistema estaría obligado a brindar a la Secretaría toda la información que ésta requiriere para la elaboración del informe.

Se fijó como obligación de la Secretaría la función de brindar toda la información requerida por el Ministerio de la Defensa a los efectos de que dicho ministerio pueda producir la Inteligencia Estratégico Militar, tal como lo prevé el artículo 15 de la ley de Defensa Nacional.

La Secretaría de Inteligencia estaría a cargo del Secretario de Inteligencia, que tendría rango de Ministro, y que para su designación el Presidente debería

consultar previamente a la Comisión Bicameral de Fiscalización, aunque dicha consulta no sería de carácter vinculante.

Finalmente se le dieron atribuciones a la Secretaría para entender en la formación, capacitación, adiestramiento y actualización del personal perteneciente a la misma, así como también participará en la capacitación del personal superior del sistema a través de la Escuela Nacional de Inteligencia.

- ***El sexto tema de debate fue lo que luego se organizó en el título relativo a la preservación de los secretos de Estado y la clasificación de la información en el cuerpo de la ley.***

Este título de la ley define los niveles de clasificación de seguridad a los que deberán en el futuro estar sometidos la información sensible, ciertos bancos de datos y la documentación reservada del Estado. A su vez, que fija un criterio para establecer los niveles de clasificación de seguridad de la información en manos del Estado, que dependerá del grado de perjuicio que su divulgación indebida ocasionare al país.

Para acceder a dicha información clasificada deberá recurrirse a la autorización del Presidente de la República o al funcionario en que el Presidente delegue dicha autoridad, salvo para la Comisión de Fiscalización y la Justicia, en cuyos casos la clasificación de seguridad se seguirá manteniendo, por lo que los miembros de la Comisión Bicameral y los Jueces deberán hacer prevalecer el correspondiente nivel de secreto, con el que la información que obre en su poder haya sido clasificada.

Con estos recaudos se permite un funcionamiento armónico de la justicia, a quien no se le obstaculizará el acceso a aquella información clasificada que requiera en su tarea. Del mismo modo se facilita la labor de control del Congreso sobre las actividades, personal e información de inteligencia.

- ***El séptimo tema de debate giró en torno a cómo legislar sobre lo relativo a las interceptaciones de las telecomunicaciones.***

La colocación de este tema en el debate, que en el pasado había sido motivo de mil escándalos y denuncias contra los servicios de inteligencia argentinos, se debió a los excesos cometidos en materia de escuchas telefónicas, que por ser muchas veces realizadas en forma ilegal y no existiendo formas de control al respecto, terminaban lesionando los derechos de los ciudadanos comunes o del ocasional opositor político al gobierno de turno. Unos como otros terminaban siendo víctimas de una acción ilegal sistemática, realizada desde y en nombre del Estado.

Gran cantidad de dirigentes políticos, ex-Presidentes, empresarios, periodistas, ciudadanos comunes, ciudadanos extranjeros legalmente asentados, se venían quejando, reiterativamente a lo largo de la historia reciente de nuestro país, de haber sido objeto, por parte del Estado, de interceptaciones ilegales en sus comunicaciones privadas. Cabe acotar que ello ocurrió tanto bajo gobiernos militares como civiles, aunque, como era lógico de esperar, este tipo de acciones ilegales se acrecentaban durante estos últimos. En principio una de las razones

que explica por qué este tipo de actividades estaba tan extendida, era el hecho de que, hacer una escucha telefónica ilegal no suponía incurrir, de por sí, en un delito grave sino de modo muy indirecto, como lo es la invasión de la privacidad. Delito éste fácil de eludir por lo difícil que resulta su probación, a la vez punido con un castigo menor.

El segundo factor que facilitaba este tipo de interceptaciones ilegales es que no había norma alguna sobre cuál debía ser el organismo responsable para este tipo de actividades del Estado.

Es interesante acotar que en esta materia las opiniones vertidas en el debate se encontraban altamente divididas en dos grandes posturas. Estaban aquellos que propugnaban por otorgarle a la Secretaría de Inteligencia el monopolio de las escuchas e interceptaciones telefónicas judiciales, haciendo actuar a dicha Secretaría en este aspecto como organismo auxiliar de la justicia; y estaban los que, contrariamente, planteaban colocar la oficina de interceptaciones dentro del propio ámbito de la justicia.

Aquellos que preferían mantenerlos en el ámbito del Poder Ejecutivo y como una función específica de la Secretaría, argumentaban que ello se debía a la seriedad y la eficiencia largamente demostradas por la Secretaría en la labor cotidiana de interceptación, en calidad de auxiliar de la justicia. Argumentaban que no percibían mayores problemas en la articulación para esta labor entre la justicia y la SIDE, aunque aceptaban, en esta materia, la existencia de cierto manejo a la ligera por parte de los propios jueces.

Aquellos que opinaban a favor de pasar las interceptaciones al ámbito de la justicia lo hacían así, porque pensaban que con ello se le devolvía a la justicia una atribución que por función le era propia, a la vez que se resolvían de este modo los complicados y no siempre eficientes mecanismos de articulación entre la justicia y el Ejecutivo que la tarea requería, estando la oficina de escuchas en el ámbito del Poder Ejecutivo. Se criticaba además que estos mecanismos de articulación entre los dos poderes del Estado, no siempre resultaban fáciles de controlar y que, consecuentemente, eran la causa, precisamente, de los excesos reiteradamente denunciados por los ciudadanos.

El que se haya tomado partido por el criterio de mantener la oficina dentro de la Secretaría de Inteligencia se debió en definitiva, no tanto a que este debate hubiera quedado saldado, sino más bien al argumento, por casi todos reconocido, que señalaba que el aparato de la justicia no llegaría a capacitarse adecuadamente en el corto plazo para hacer un manejo eficiente y seguro de esta oficina. Ello debido a su actual estado deficitario como poder del Estado. Se apeló para ello al fundamento de que muchas veces el propio poder judicial no podía siquiera impedir la violación del secreto de sumario de instrucción en las causas judiciales que se tramitan en su ámbito, debido, precisamente, a la corrupción imperante en el sistema judicial.

Por ello el artículo 21 de la ley de inteligencia establece con toda claridad que se crea en el ámbito de la Secretaría de Inteligencia la Dirección de Observaciones Judiciales (DOJ) que será el único órgano del Estado encargado de

ejecutar las interceptaciones de cualquier tipo autorizadas u ordenadas por la autoridad judicial competente.

Es importante destacar también que se pudo plasmar, como parte de la norma, un mecanismo de articulación para evitar las escuchas ilegales, establecido entre los Jueces y la Secretaría. En su artículo 18 la ley establece que “Cuando en el desarrollo de las actividades de inteligencia o contrainteligencia sea necesario realizar interceptaciones o captaciones de comunicaciones privadas de cualquier tipo, la Secretaría de Inteligencia deberá solicitar la pertinente autorización judicial. Tal autorización deberá formularse por escrito y estar fundada, indicando con precisión el o los números telefónicos o direcciones electrónicas o de cualquier otro medio, cuyas comunicaciones se pretenda interceptar o captar.

Asímismo en el artículo 19, se establece que la autorización judicial será requerida por el Secretario de Inteligencia o el funcionario en quien se delegue expresamente tal facultad, ante el juez federal penal con competencia jurisdiccional. Se establece que las actuaciones serán reservadas en todas las instancias. Otorgándole 24 horas de plazo al juez de primera instancia para responder el requerimiento, tratando de garantizar de este modo la eficiencia en materia de reunión de pruebas para la posterior acción de la justicia. En caso de que hubiera una denegatoria por parte de dicho juez, esta decisión podrá ser apelable ante la Cámara Federal correspondiente, caso en el cual el recurso interpuesto deberá ser resuelto por la Sala interviniente dentro de un plazo perentorio de SETENTA Y DOS (72) horas.

La autorización de interceptación será concedida por un plazo no mayor de SESENTA (60) días que caducará automáticamente, salvo que mediante pedido formal del Secretario de Inteligencia o funcionario en quien se haya delegado tal facultad y fuera otorgada nuevamente por el Juez interviniente, o la Cámara respectiva en caso de denegatoria en primera instancia. En este caso se podrá extender el plazo por otros SESENTA (60) días como máximo cuando ello fuera imprescindible para completar la investigación en curso.

Es interesante observar por ejemplo que vencidos los plazos establecidos para la interceptación, el juez deberá ordenar la iniciación de la causa correspondiente, o en caso contrario ordenará en su defecto, a quien estuviere obligado a hacerlo, la destrucción o borrado de los soportes de las grabaciones, las copias de las intervenciones postales, cablegráficas, de facsímil o cualquier otro elemento que permita acreditar el resultado de aquellas. El espíritu del artículo veinte es garantizar la preservación de la privacidad de las personas, a la vez que evitar que se generen archivos de carácter secretos sobre los ciudadanos, que pudieran servir para acciones de inteligencia futuras sobre dicho ciudadano.

La ley también establece mecanismos de reaseguro y control por parte de la Comisión Bicameral de Fiscalización del Congreso, quien ahora podrá desarrollar una labor de verificación sorpresiva ante la Secretaría y las propias compañías telefónicas privatizadas.

En su artículo 34 la ley establece con precisión que la Comisión Bicameral de Fiscalización del Congreso, estará facultada para requerir de la DOJ de la Secretaría de Inteligencia y de las empresas que prestan o presten en el futuro

servicios telefónicos o de telecomunicaciones de cualquier tipo en la República Argentina, informes con clasificación de seguridad que contengan el listado de las interceptaciones y derivaciones que se hayan realizado en un período determinado. Corresponderá a la Comisión Bicameral cotejar y analizar la información y controlar que tales oficios hayan respondido a requerimientos judiciales.

De esta manera se garantiza la existencia de un mecanismo preventivo, para que esas formas de articulación entre la Justicia y la Secretaría previstas en la ley, no sean violadas en ninguno de los pasos secuenciales correspondientes, o en caso de que hubiere sospechas de que lo ha sido, contar con un contralor desde otro poder del Estado, además del accionar de la propia justicia, vía denuncia judicial.

- ***Un octavo tema de debate giró en torno al personal de inteligencia y su capacitación.***

En este aspecto, además de definir el perfil de los futuros funcionarios o miembros de los organismos de inteligencia del sistema nacional, se puntualizó también la prohibición de que participen en dicho sistema elementos vinculados a hechos delictivos de cualquier tipo o asociados a casos de violación a los derechos humanos.

Esto venía a resolver un problema histórico como lo era el que en los servicios de inteligencia revistaban aún muchos elementos de conocida participación en las sucesivas dictaduras militares pasadas y que, en la mayoría de los casos, estaban definitivamente denunciados por violación de derechos humanos.

Para ello se estableció un mecanismo de articulación entre la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior y la Secretaría de Inteligencia, por el cual antes de que un elemento nuevo pueda ser nombrado en la Secretaría o en cualquier otro organismo de inteligencia, dicha persona deberá pasar por un proceso de verificación en el que quede establecido que no posee antecedentes de crímenes de guerra, contra la humanidad, o por violación de los derechos humanos ante el órgano del Ministerio del Interior correspondiente, de la Justicia o de cualquier otro organismo que se cree en estas materias en el futuro. Con ello se ha pretendido buscar un mecanismo interactivo que permita sanear las estructuras del personal del sistema de inteligencia.

Con relación a su formación y capacitación, el debate definió con claridad que era parte del perfil de profesional deseado para el personal del Sistema de Inteligencia Nacional el poseer valores éticos, solidarios, a la vez que tener capacidad reflexiva y crítica.

Del mismo modo que propender a la permanente actualización del personal, la formación deberá apuntar a conectar el conocimiento específico de inteligencia del personal, al derecho, a los contenidos humanísticos, sociológicos y éticos.

La ley promueve la capacitación superior del personal de inteligencia a través del sistema nacional de educación superior y para ello prevé la posibilidad de que la Escuela Nacional de Inteligencia desarrolle los convenios correspon-

dientes con diferentes Universidades estatales o privadas, con el Poder Judicial, o con el Ministerio Público.

Con esta articulación inter-agencias, se estimula a que el nivel de los funcionarios a cargo de producir la inteligencia nacional, se coloque a la altura de las necesidades, pudiendo para ello hacer buen aprovechamiento de los mejores recursos educativos superiores disponibles dentro del país.

- ***Un noveno aspecto considerado en el debate fue el tema del Control del Congreso sobre el Sistema de Inteligencia Nacional.***

Aunque algo hemos ido adelantando ya al respecto, vale decir que, así como al principio decíamos que uno de los objetivos de la ley era el de garantizar un marco jurídico adecuado para que la actividad de inteligencia se pudiera desarrollar sin limitaciones, también era necesario proveerle a esta actividad un control muy estricto por parte del Congreso. Ello debido a la naturaleza sensible de la actividad en cuestión y a los efectos de que la misma se apegara a los marcos establecidos por la Constitución Nacional en general, al resto a la normatividad vigente, en particular y específicamente a la preservación de los derechos y garantías de los ciudadanos.

Para ello se dispuso la creación de una Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia. Dicha Comisión tendría como función principal la de fiscalizar que el funcionamiento del Sistema de Inteligencia Nacional guarde estricta observancia, además de con los aspectos antes mencionados, también con los objetivos y la Política de Inteligencia Nacional trazada por el propio Estado, oportunamente.

A esta Comisión Bicameral se le dieron, finalmente, amplias facultades para controlar e investigar de oficio. Esto que parece sencillo de escribir, requirió sin embargo de un delicado proceso de negociación con aquellos actores involucrados en las actividades de inteligencia del Estado. Estos reclamaban mecanismos concretos para que, vía control parlamentario, no se resquebrajara la disciplina del secreto a las que están sometidas las estructuras y las informaciones de un sistema de inteligencia.

La tensión del debate llegó a su punto máximo, cuando desde el sector parlamentario se propugnaba un amplio poder para la Comisión en materia de fiscalización del gasto secreto. Ello era interpretado por los miembros de la comunidad de inteligencia, que actúan en el marco del Poder Ejecutivo, como una lisa y llana intromisión de un poder del Estado sobre el otro. Sin embargo, este criterio prevaleció finalmente como reaseguro del control democrático sobre este tipo de actividades.

Resumidamente se puede decir que la ley de inteligencia descansa sobre dos pilares básicos que son, por un lado el otorgamiento de un amplio grado de libertad al PEN para trazar y ejecutar las políticas públicas de Inteligencia y por el otro el munir al Congreso de una amplia facultad de control sobre cada uno de los pasos y aspectos de esta actividad. En este último aspecto se procedió a otorgarle a la Comisión Bicameral las siguientes facultades:

Marco Jurídico para Actividades de Inteligencia en Argentina

De consideración, análisis y evaluación de la ejecución del Plan de Inteligencia Nacional.

- De consideración del Informe Anual de las Actividades de Inteligencia, informe de carácter secreto que deberá enviar la Secretaría de Inteligencia a la Comisión dentro de los diez días de iniciado el período legislativo cada año.
- De elaboración y posterior envío al PEN de un informe propio de la Comisión, evaluando las actividades de Inteligencia realizadas en el transcurso del año en curso y brindando, a su vez, las recomendaciones y sugerencias respectivas al Poder Ejecutivo.
- De emitir opinión con relación a cualquier proyecto legislativo vinculado a actividades de Inteligencia.
- De receptar las denuncias formuladas por personas físicas o jurídicas sobre abusos o ilícitos cometidos en el accionar de los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional, así como investigar dichas denuncias.
- De ejercer contralor sobre los planes de estudio empleados por la Escuela Nacional de Inteligencia en la formación y capacitación del personal.
- De investigación, en todo el territorio nacional, las posibles anomalías que se detecten en materia de interceptaciones telefónicas a cargo de la Secretaría de Inteligencia de modo de poder verificar si se han cometido escuchas ilegales sobre ciudadanos. En este particular se establecen los mecanismos a través de los cuales la Comisión podrá ejercer el proceso de fiscalización sobre la Secretaría de Inteligencia u otros organismos del Sistema.
- De ejercer control sobre toda la normativa interna, doctrina, reglamentos y estructuras orgánico funcionales de los organismos de Inteligencia.
- De preservación del secreto de aquella información clasificada que la Comisión Bicameral maneja y preservación del secreto sobre aquella información clasificada, cuando emita algún tipo de comunicación vinculada a dicha información.
- De supervisión y control de los Gastos Reservados que sean asignados a los organismos del Sistema de inteligencia nacional.

Tratando de contestar a la segunda pregunta que nos formulábamos al principio de ¿cómo se han visto afectados los campos de la defensa y la seguridad después de la promulgación de la ley de inteligencia?, es preciso señalar que la ley ha contribuido a reordenar las actividades específicas de inteligencia en uno y otro plano de la actividad del Estado.

El que las Fuerzas Armadas no tengan ya injerencia en la seguridad doméstica en ninguno de los planos, lo que incluye a la labor de inteligencia específica que éstas desarrollan en el marco de la defensa, les ha permitido poder dedicarse de

lleno a la labor de preparación del instrumento militar. Dentro de las actividades que prevé esta tarea de defensa están las de la inteligencia estratégico militar, mismas que son de responsabilidad de dichas fuerzas y del Ministerio de Defensa.

Al mismo tiempo las Fuerzas de Seguridad, a través de la Secretaría correspondiente, recuperaron para sí la responsabilidad, en su calidad de auxiliares de la justicia, de producir la inteligencia que servirá para combatir al crimen, sea éste de carácter ideológico como es el caso del terrorismo (sea externo o interno) o vinculado a cualquier otra forma del crimen organizado (narcotráfico, lavado, delitos complejos, delitos comunes, delito transnacional, etc.). Con ello se ha logrado un mayor control civil sobre esta parte de la actividad de inteligencia del Estado.

Resumiendo, resulta claro que la ley de Inteligencia actualmente vigente es un paso necesario sin el cual la gobernabilidad democrática sobre esta área del estado en particular, se hace imposible. Con la ley se han fijado los andariveles dentro de los cuales deberá transcurrir la actividad de Inteligencia estatal. Se han establecido reglas de juego claras, que a la vez que legitiman la actividad, la ordenan en relación con el contexto de la vida institucional democrática en la que los argentinos deseamos convivir.

También es necesario precisar que los cambios culturales que se pretenden con esta ley están vinculados, por un lado a la formación del personal del Sistema de Inteligencia Nacional en un nuevo marco profesional y ético, del mismo modo que por el otro lado se pretende desarrollar en el parlamento una capacidad real para poder ejercer, verdaderamente, la labor de fiscalización en lo que hace a la ejecución de las políticas, elaboración de presupuestos, manejo del gasto reservado y ejecución del gasto adjudicado.

La falta de experiencia tanto de los miembros del sistema de inteligencia, como de los legisladores para convivir armónicamente bajo este nuevo marco jurídico común, tal vez sea el obstáculo mayor a vencer en el futuro. Así también será un punto de viraje central la obligatoria necesidad de planificación anual previa, que la ley exige para esta área del estado a los actores de sistema.

La planificación previa, la asignación de un presupuesto, la necesidad de ajustar a dicha planificación y presupuesto una actividad congruente con ellos, así como la posterior obligación de someterse a la fiscalización de otro poder del Estado, significará una "revolución Copernicana" por la positiva en la práctica de la actividad de la Inteligencia estatal en la Argentina. En primer lugar, porque por primera vez ésta propenderá a ser más una actividad de Estado que de gobierno, en tanto que deberá y podrá atender aquellos retos y oportunidades estratégicos a los que se enfrenta el Estado Nacional.

Significa también que la actividad de Inteligencia podrá ser ahora, una actividad del Estado articulada mediante una armónica interacción de los tres poderes nacionales que lo componen. Al mismo tiempo será una actividad adecuadamente articulada interiormente como sistema. La Inteligencia Anticriminal, quien estará a cargo de la Secretaría de Seguridad, la Inteligencia Estratégico Militar bajo la responsabilidad del funcionario designado por el Ministro de Defensa para ese efecto y estos dos componentes, a su vez, articulados y direccionados por la Secretaría de

Marco Jurídico para Actividades de Inteligencia en Argentina

Inteligencia, como el único componente del sistema habilitado para producir Inteligencia Nacional.

Finalmente es importante señalar que los nuevos retos a la seguridad producidos por los sucesos terroristas ocurridos en EEUU el 11 de septiembre de 2001, han encontrado a nuestro Sistema de Inteligencia Nacional en una situación ventajosa, en tanto no se requerirá producir cambios significativos en nuestro marco jurídico normativo, para poder atender los nuevos desafíos derivados de esos hechos.

Si hubiera necesidad de una interconexión entre diferentes componentes de nuestro Sistema de Inteligencia, derivada de alguna acción terrorista realizada dentro de nuestro territorio nacional por parte de alguna fracción armada de ese tipo de organizaciones, el marco jurídico vigente le provee al Sistema la posibilidad de poder actuar articuladamente, a través de la Secretaría de Inteligencia. A través de dicha Secretaría, la Inteligencia Estratégico Militar y la Inteligencia Criminal podrán actuar combinadamente, a través de acciones de inteligencia específicas desde y en cada área, de acuerdo a las formas previstas por la ley. El Sistema de Inteligencia está provisto de este modo, de formas de articulación claras que en todo momento le permitirá actuar a sus componentes de una manera mancomunada, con unidad de criterio, de acción y de conducción.

Es cierto que aún resta muchísimo por hacer en esta área en la Argentina. La existencia de un nuevo marco normativo en sí mismo no significa el cambio, pero sin lugar a dudas abre una posibilidad cierta para que ese cambio se opere en el más corto plazo y en el sentido que el congreso le ha querido dar, que no es otro que el de legitimar y democratizar esta difícil pero necesaria actividad del Estado como lo es la Inteligencia.

Samuel Huntington y el Choque de Civilizaciones: Examinando una nueva perspectiva en la estrategia nacional de seguridad de Estados Unidos después del 11 de Septiembre 2001

Felipe Rojas

Capitán de Navío, Armada del Perú
Visiting Scholar, Center for Hemispheric Defense Studies

*“Estos son tiempos tensos y es mejor pensar en términos de poder y de falta de poder ... así como en principios universales de justicia e injusticia, que perderse en una búsqueda de vastas abstracciones...”
(Edward Said, The Nation v. 273 No. 12 Octubre 2001, páginas 11-13)*

Introducción

La base del presente ensayo de opinión es ofrecer una diferente perspectiva respecto a si los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 sobre el poder económico y militar de Estados Unidos representados en Nueva York y Washington DC, son una confirmación de la tesis de Samuel Huntington expuesta en su reciente obra *El Choque de Civilizaciones*. Si tales eventos derivan de una confrontación de civilizaciones o se trata de una nueva versión de un común choque de intereses. Y en cualquiera de las dos visiones, cuáles serían los cambios en la seguridad nacional de Estados Unidos en el actual y complejo orden internacional.

El fin de la Guerra Fría dio por terminado un largo período de lucha ideológica en la política internacional entre las grandes potencias del siglo XX, una lucha de carácter prácticamente global y alienante de suma cero que se transformó en el centro de gravedad mundial del conflicto. El contexto del presupuesto político amigo/enemigo estuvo basado en dos cosmovisiones políticas, sociales y económicas diferentes, una elaborada por el auto denominado mundo libre de Occidente y la otra por un modelo opuesto totalitario soviético y su esfera de influencia sobre países satélites de Europa Oriental. Las estrategias de dominación dentro del sistema internacional para el ejercicio de influencias y manipulación de conflictos locales o regionales, fueron actividades

Huntington y el Choque de Civilizaciones

comunes de la política internacional. Ellas fueron delineadas y conducidas de acuerdo a los intereses globales de las grandes potencias en un claro escenario mundial realista de balance de poder entre dos polos.

Una vez quebrado el esquema expuesto, el sistema comunista se desplomó como modelo político viable a partir de 1989. Casi repentinamente en diferentes regiones del globo se liberaron fuerzas políticas centrífugas desestabilizadoras opuestas al nuevo orden global recientemente establecido. En consecuencia, Estados Unidos se convirtió en el líder mundial de la civilización occidental triunfante y administrador así del poder global, pero en un entorno internacional ambiguo, difícil de comprender, más complejo y más vulnerable. Hoy en día no es fácil visualizar en un contexto mundial de poder en proceso de recomposición, el cual es uni-polar desde las variables política y militar y a su vez multi-polar en lo económico, a un claro enemigo como referencia al interés nacional norteamericano. La dificultad radica tanto en la determinación exacta del grado de importancia de los intereses nacionales en riesgo, como del lugar geoestratégico que estos ocupan en el globo. Sumadas al contexto descrito, dos pensamientos opuestos tomaron lugar en el campo intelectual de la política norteamericana en los 1990: el primero de ellos pertenece a Francis Fukuyama y se resume como “el fin de la historia”, que expresa el triunfo del mundo liberal y sus valores secularizados como verdad universal; el segundo, de Samuel Huntington, desde una posición opuesta nos ofrece la predicción de un oscuro futuro para la humanidad, la misma que se verá ineludiblemente envuelta en conflictos culturales derivados de un irreconciliable “choque de civilizaciones”, en una suerte de continuidad de calamidades humanas en la línea de la filosofía política de Thomas Hobbes.

Interpretación de la tesis de Huntington

El conflicto en el futuro, ya sea de orden local, regional o global, estará sujeto al esquema de un choque entre beligerantes de diferentes civilizaciones. En otras palabras, el conflicto será de naturaleza cultural. El más probable escenario será la lucha del Occidente contra el resto de las civilizaciones no occidentales. El argumento se basa en la supremacía actual del Occidente en términos de poder, la misma que es rechazada o no tolerada por otras comunidades del orbe con diferente identidad cultural. Estas comunidades poseen poderes relativos diferentes que podrían oponerse a su rival dominante, también adoptando diferentes formas de acción. Las fricciones que se deriven serán producto de una contraposición natural de intereses en una arena global competitiva. En este contexto, dos grandes potencias parecen ocupar un espacio confrontacional similar al experimentado durante la Guerra Fría: China y Estados Unidos, pero en un nuevo mundo con tendencia a reacomodarse en una multipolaridad en el largo plazo.

Por otra parte, el autor considera que la lucha del Islam es contra el modelo hoy dominante de la cultura del mundo occidental y lo declara como enemigo irreconciliable. Se basa en la ley del Corán y acusa a todo aquel que haya violado sus sagrados territorios bajo el esquema de la *jihad* o guerra santa. Se trata de una relevante civilización en la historia universal que acumula un odio ancestral y sed de venganza en una conflictiva relación histórica con el Occidente. Su debilidad, sin embargo, radica en

Huntington y el Choque de Civilizaciones

la falta de un estado central líder capaz de ensamblar sentimientos y estrategias en un sólido y cohesionado poder desafiante del actual orden internacional. Por ello, movimientos fundamentalistas se refugian en un mecanismo de defensa que utiliza las diferencias de orden religioso para manipular mentes y exacerbar las diferencias de orden cultural hasta el extremo de cegar toda posibilidad de coexistencia humana.

Al mismo tiempo – plantea Huntington – dos diferentes civilizaciones parecen unir lazos estratégicos a fin de buscar la caída del Occidente en el largo plazo: el Confucianismo y el Islamismo estarían intercambiando toda clase de posibilidades para el desarrollo de armas de destrucción masiva, un tema de vital y actual importancia en la agenda de los intereses nacionales de Estados Unidos en el siglo que se inicia. Este será el esquema de conflicto más importante en el futuro cercano y centro de gravedad de las amenazas globales del nuevo siglo. Asimismo, Huntington ha elaborado una lista de más de media docena de civilizaciones con diferentes grados de intensidad de conflicto en sus interrelaciones, incluyendo además de las nombradas anteriormente, la Eslava/Ortodoxa, la Japonesa, la Hindú, la Latinoamericana y la Africana, pero no serán consideradas en el presente ensayo porque el tema central está relacionado con los eventos del último 11 de septiembre, sus autores y sus razones.

Los intereses nacionales y teoría de las relaciones internacionales

La estrategia de seguridad nacional de un Estado-Nación se construye con el fin de alcanzar, proteger o mantener el interés nacional. Este axioma es una realidad histórica que pertenece a la evolución de la humanidad como un proceso natural y no es por lo tanto exclusivo del siglo XXI. Cada grupo, nación, sociedad o civilización como entidades de seres humanos políticamente organizados, ha pretendido por siempre alcanzar metas comunes que aseguren su supervivencia. Es así que cuando los recursos en disputa entre dos o más unidades políticas son escasos y ellos representan un interés nacional, entonces el conflicto emerge en proporción al grado de importancia de dicho interés en disputa.

Refiriéndonos a una tabla de prioridades, podemos distinguir primeramente los intereses vitales (supervivencia de la nación, conservación del territorio y protección de los valores culturales contra cualquier tipo de agresión); luego los importantes y secundarios, conocidos también como humanitarios. Los intereses vitales son aquellos que cuando se encuentran amenazados atentan contra la supervivencia del Estado y éste se ve obligado a luchar con todos los medios disponibles, los mismos que se pueden expresar en los elementos e instrumentos del poder nacional. Los Estados emplean diferentes aproximaciones para la consecución de sus intereses, acorde a la intensidad del conflicto en relación directa al grado de importancia del interés amenazado: generalmente se conocen como cooperación, diplomacia coercitiva y la guerra en la parte más extrema del espectro del conflicto.

Otro aspecto teórico que contribuye a la construcción del presente ensayo es la existencia de diferentes líneas de aproximación en las relaciones entre los Estados-Nación. Así tenemos la visión realista, la neorrealista y la perspectiva liberal o moralista:

Huntington y el Choque de Civilizaciones

De acuerdo con el postulado realista, la ley fundamental de la Ciencia Política en la arena de las relaciones internacionales, es la lucha por el poder. Desde su punto de vista el mundo está caracterizado por la anarquía de Hobbes en una permanente lucha por la supervivencia. Los intereses nacionales están en el centro del panorama y son la razón del conflicto. Solamente el empleo pasivo o activo del poder o la fuerza, permitirá la preservación del interés nacional. La variable neorrealista puntualiza que la estrategia nacional del Estado debe girar en torno únicamente a consideraciones de seguridad. Este concepto encierra la idea de una falta de confianza en la interacción internacional, resaltando que la existencia de un Estado se encuentra en permanente riesgo. Por otra parte, la corriente liberal se presenta como el principal desafío a los planteamientos de la teoría realista, habiendo cobrado fuerza entre los intelectuales optimistas al concluir la Guerra Fría, profetizando un nuevo mundo de paz y prosperidad. Esta corriente defiende el punto de vista moral, creyendo en la posibilidad de una convivencia pacífica, de cooperación, en la madurez mental de los líderes políticos, en la democracia como el modelo político que evita las guerras, en la interdependencia económica como una forma de prosperidad y en la buena fe de gobiernos responsables.

Finalmente, de la última obra de Joseph Nye sobre *La Paradoja del Poder Norteamericano*, se deduce una posición intermedia y para ello es necesario redefinir el interés nacional de acuerdo a los nuevos tiempos de la era de la información. Esto significa para el autor balancear u optimizar el uso de la fuerza, sólo si previamente se ha redefinido claramente en la práctica y bajo determinada circunstancia, un verdadero interés nacional. Esta posición significa que otra clase de instrumentos del poder nacional podría ser mejor aprovechada en la consecución del interés nacional (lo que él denomina como el empleo del “*soft power*”), respetando, conciliando y compartiendo a la vez las posiciones o intereses de otros actores internacionales.

Es interesante recoger la opinión de George Keenan (“Moralidad y Política Exterior”; *Foreign Affairs*, Winter 1985/86, pp. 205-218), quien plantea que: “los intereses de la sociedad nacional por la cual el gobierno debe velar, son básicamente la seguridad militar, la integridad de su vida política y el bienestar de su pueblo. Estas necesidades no tienen calidad moral. Ellas se elevan y se basan en la pura existencia del Estado nacional”. Este pensamiento es útil para entender que el concepto “civilización” de Huntington como centro de gravedad del conflicto, estaría más bien subordinado a la esfera de los intereses nacionales que a una perspectiva cultural. En otras palabras, estos intereses pueden o no coincidir con aspectos civilizacionales, pero no necesariamente deben imperativamente moldear el conflicto como única raíz explicativa. El análisis costo/beneficio en la política internacional tiene como base el interés nacional y debe reflejar la política exterior de un Estado. Este es un concepto casi axiomático en la teoría de las relaciones internacionales. Entonces la pregunta que se impone es: ¿nos encontramos frente a un choque de civilizaciones o frente a un permanente choque de intereses?

Grandes espacios regionales en el siglo XXI

Después de más de diez años del fin de la Guerra Fría, la distribución del poder global se viene consolidando en bloques regionales alrededor del mundo, conformando

Huntington y el Choque de Civilizaciones

unidades económicas y políticas que tienden hacia una mayor homogeneidad de intereses. Estos bloques son liderados por potencias regionales emergentes que representan diferentes civilizaciones y contribuyen a un balance del poder global. Como se ha explicado anteriormente, con tendencia a revertir en el largo plazo la unipolaridad del mundo actual en sus variables política y militar, a una multipolaridad en todas las esferas del poder.

En estos tiempos, ninguna potencia es capaz por sí sola de adquirir más poder para la prosecución de sus intereses nacionales en una era inevitable de globalización que incluye al mismo poder político. En síntesis, los Estados-Nación que normalmente tienen afinidad cultural y vecindad geográfica, buscan la convergencia de intereses y la consolidación de grandes espacios regionales vía la integración política/económica y militar, sacrificando su peso político individual, el mismo que hoy resulta intrascendente en el juego de las relaciones internacionales. La competencia natural inherente a dicho juego, parece que ahora y en el futuro próximo se desarrollará entre estos grandes espacios regionales, defendiendo cada uno intereses colectivos para su propia supervivencia. Esta competencia no significa necesariamente la existencia de “guerras calientes” tradicionales, simplemente serán parte de una nueva clase de rompecabezas geopolítico en la tradicional y permanente lucha de los seres humanos por recursos limitados y por una ventaja estratégica competitiva. La siguiente frase encierra el concepto de globalización, asociado a la vez con la necesidad de un entorno geopolítico compartido:

“El desafío de Asia no es simplemente crecer como un agregado más en forma de países como entidades individuales, más bien, como una entidad regional más integrada”. (Anwar Ibrahim, “A Global ‘convivencia’ vs. the Clash of Civilizations”; New Perspectives Quarterly v. 14 p. 31-43, Summer 1997).

Analisis

Huntington enfoca la visión de este mundo competitivo bajo un “determinismo cultural”, como una suerte de analogía con el concepto determinista económico de Karl Marx, quien describe la evolución de la historia y la lucha de clases únicamente desde una sola dimensión, la dinámica de las fuerzas económicas. Obviamente que muchos de los conflictos por ocurrir a futuro tendrán lugar entre oponentes de diferentes valores culturales, ya sea por coincidencia o porque estos sean la verdadera causa del conflicto. Esta posibilidad no es nueva como concepto, pero asimismo no puede considerarse una regla. Más bien, el conflicto desde el punto de vista de la teoría realista, se basaría en la ley fundamental de la lucha por el poder como una constante. Sin embargo, la tesis de Huntington no deja de ser muy interesante para entender la dinámica del mundo actual que intenta ordenarse, pero sería mejor hacerlo desde una perspectiva sistémica. Es decir, a través de una múltiple relación multicausal y multidisciplinaria entre todas las variables que intervienen en un fenómeno político – no solamente la civilizacional - en vez de un análisis lineal simplista causa/efecto de las partes del sistema.

Para fenómenos políticos, sociales y económicos - donde el eje principal es el ser humano - tales como la red de la política internacional en un nuevo entorno de cambios

Huntington y el Choque de Civilizaciones

violentos permanentes y de múltiples variables, solamente un análisis sistémico complejo puede arrojar mejores aproximaciones. La finalidad es optar por un adecuado o por lo menos por un coherente proceso de toma de decisiones que contribuya a la solución del verdadero problema, el mismo que suele esconderse en el largo plazo, evitando así agregar efectos perversos no deseados. Por todo ello, adherirse totalmente a un enfoque aparentemente determinista como el de Huntington como fuente de análisis, puede resultar unilateral y poco conveniente, pues prácticamente convierte la posibilidad de una coexistencia pacífica en un asunto no viable para los seres humanos en el futuro cercano.

Podemos agregar que la interacción entre diferentes civilizaciones - durante siglos bajo aspectos religiosos - siempre ha existido a lo largo de nuestra historia. Por otra parte, muchas disputas han tenido lugar dentro de opuestos pertenecientes a una misma civilización con terribles resultados en pérdidas humanas y materiales. Por ejemplo, con anterioridad a la Paz de Westphalia, protestantes y católicos pelearon durante más de un siglo para luego formar parte de la civilización occidental, como una característica de la evolución de la humanidad. El proceso de modernización vía los períodos de la Ilustración y la Revolución Industrial, permitió a la civilización occidental europea crear el moderno concepto del Estado-Nación. En efecto, el “salto weberiano” como paso fundamental en la evolución de las sociedades industrializadas, concluyó con las disputas de orden religioso. Otros claros ejemplos contemporáneos de luchas entre seres humanos de una misma afinidad cultural, son la Guerra Civil española, la guerra interna en Camboya y el fenómeno de Sendero Luminoso en el Perú con similares signos de violencia polpotiana.

Por las razones expuestas, podría resultar riesgoso y probablemente exagerado afirmar como hipótesis que en este nuevo siglo - caracterizado por una situación política internacional ambigua que busca un nuevo orden y nuevas explicaciones - estamos involucrados en un inevitable choque de civilizaciones. Pero definitivamente la visión del conflicto de Huntington es muy llamativa y nos llama definitivamente a reflexión.

La expresión “secularización del mundo”, por el lado del Occidente es otra premisa en términos de Huntington. Se entiende la existencia de un proceso de ideologización global de dominación cultural del resto de civilizaciones. Es difícil probar esta hipótesis del deseo del Occidente por secularizar el mundo, es decir, obtener una cuantificación de hechos que nos lleven a una comprobación de la existencia de tal proceso. Sin embargo, podemos afirmar que los valores y creencias religiosas pueden ser también herramientas para crear una ideología que promueva movimientos fanáticos con fines políticos bajo la identificación de lo que se denomina terrorismo internacional. El tema no es religioso, es netamente político. La religión sería un medio como parte de una estrategia de los más débiles para derrotar el poder dominante del Occidente. Estos grupos - a los que comúnmente se les denomina de fanáticos - no representan a una civilización. Ellos estarían apelando a desafiar aspectos de orden cultural como retórica. Millones de personas pertenecientes a la civilización de la cual provienen los terroristas internacionales, no necesariamente aprueban esta clase de conductas o procedimientos. Asimismo, dentro del mundo islámico países independientes poseen sus propios intereses nacionales y compiten entre ellos con diferentes grados de intensidad, dentro

Huntington y el Choque de Civilizaciones

de la dinámica natural de las relaciones internacionales. Así tenemos por ejemplo la guerra Irán / Irak y la invasión de Kuwait por Irak que desencadenara la Guerra del Golfo al fin de la Guerra Fría.

Huntington asume también que el regionalismo económico puede tener éxito sólo cuando se encuentra enraizado en un tejido social perteneciente a una misma civilización. Al respecto planteamos la siguiente reflexión: el estado de California es actualmente la séptima economía del mundo. *Silicon Valley* es un Estado-Región en términos de Keinichi Ohmae, contemporáneo intelectual japonés. ¿Son los ciudadanos de California pertenecientes a una misma civilización? Quizás nos encontremos frente a un proceso inverso en el cual el progreso económico sea el efecto de una mejor relación intercultural. Por otra parte, no resulta claro por qué no es posible un intercambio comercial entre bloques que representan diferentes culturas como asume el autor. En todo caso, si este intercambio no progresa, es mejor encontrar las raíces del problema en un choque de intereses y no de culturas.

El autor hace mención al factor demográfico planteando que la migración a Europa Occidental se ha incrementado, pero siempre visto el fenómeno desde la perspectiva de un choque de culturas. Pensamos que este aspecto tampoco es nuevo, es más bien algo natural cuando las oportunidades y los recursos son escasos en los países pobres. Al mismo tiempo, debemos reconocer que existe una fricción racial, aspecto que siempre ha existido en la historia universal. El grado de animadversión será variable, pero nuevamente estaremos frente a una distorsión si queremos calificar las fricciones raciales como un choque de civilizaciones.

Huntington moldea un gran conflicto a futuro el cual se viene ya construyendo entre China y Estados Unidos como una suerte de nueva Guerra Fría. Coincidimos con esta posibilidad, pero desde una simple visión de un choque de intereses en un mundo normal de riesgos como parte del juego internacional por la dominación. Desde luego que en este caso tenemos dos culturas completamente diferentes, pero la raíz del conflicto es diferente también.

Un último punto importante de análisis: dice el autor que detrás de esta nueva Guerra Fría existe una conexión entre el confucianismo y el islamismo para hacer frente al poder del Occidente. Encontramos aquí una contradicción en la tesis de Huntington: ¿por qué en este caso dos culturas totalmente diferentes sí se pueden convertir en aliados?

Reflexiones finales

Actualmente el conflicto global está centrado en una gran lucha o una suerte de “nueva guerra mundial no convencional” entre grupos terroristas internacionales - con metas estratégicas comunes contra el mundo Occidental - empleando toda clase de medios de combate con posibilidades de daño impredecibles - y con características de una confrontación de largo aliento en todos los frentes. Desde este punto de vista coincidimos con la visión de Samuel Huntington. Pero a su vez afirmamos que esta conclusión obedece a un nuevo esquema de dominación por el control mundial del

Huntington y el Choque de Civilizaciones

poder, el mismo que es alimentado por diferencias de orden cultural, principalmente religioso. El carácter del conflicto es netamente político por naturaleza y definición: la lucha por el poder. El problema no es cultural. Sin embargo, el tema es empleado como medio o instrumento para exacerbar el conflicto. Por otro lado, las alianzas políticas de uno u otro lado, no responden necesariamente como relación causal a ciertas afinidades culturales. El trasfondo es una búsqueda permanente de balance de poder acorde a los intereses nacionales de cada actor. En este caso, la lucha en conjunto contra el terrorismo internacional es un tema de prioridad en la agenda de los intereses nacionales de los países industrializados del mundo Occidental, aliados de Estados Unidos. Para otros países menos desarrollados, quizás su agenda internacional no esté tan comprometida con los intereses de Estados Unidos en un combate común y global contra el terrorismo. La razón podría ser que cualquier identificación en bloque, podría afectar la seguridad de estos países, convirtiéndose en blancos del terrorismo y añadiendo así más problemas a los ya diversos y serios problemas domésticos que los agobian.

No existiría la premisa de una irreconciliable coexistencia entre diferentes civilizaciones. Ciudadanos de diferentes culturas viven inmersos en diferentes países bajo diferentes gobiernos y diferentes intereses nacionales. Estos intereses fueron, son y serán el centro de gravedad de las disputas internacionales cuando se vean amenazados, aspectos que están relacionados con el poder y no con el alma. Son parte de una agenda política. Por otra parte, los conflictos culturales y religiosos no constituyen un paradigma moderno. Ellos colman nuestra historia. Terribles conflictos religiosos tienen lugar hoy en día, como lo tuvieron en el pasado. Esto es correcto, pero lo más serio no es el paradigma, es la realidad de la modalidad del conflicto de hoy.

El choque será entre intereses y no necesariamente entre civilizaciones.

Bibliografía

“The Clash of Civilizations?”, de Samuel P. Huntington. Artículo publicado en *Political Science 5150 Syllabus and Anthology*, National Defense University, Industrial College of the Armed Forces, Agosto/Diciembre 2001.

“Redefining the National Interest”, por Joseph S. Nye, Artículo publicado en la misma referencia anterior.

“The Future of Nationalism”, por Michael Maudebaum, Artículo publicado en la misma referencia anterior.

“International Relations: One World, Many Theories”, por Stephen M. Walt, Artículo publicado en la misma referencia anterior.

“The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies”, por Keinichi Ohmae, Free Press, September 1995.

Who We Are? A History of Popular Nationalism, por Robert H. Wiebe, Princeton University, Enero 2002.

The Global Century: Globalization and National Security, por Richard Kugler and Ellen Frost (Editors), Volume II. Published by the Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Junio 2001.

Diferentes opiniones recogidas de Internet de intelectuales criticos del texto de Samuel Huntington, pertenecientes al mundo islámico.