



ieeba

Instituto de Estudios
Estratégicos de Buenos Aires

Relaciones Civiles-Militares, Reconstrucción del Estado y de la Defensa Nacional y Regional-Continental

**Grl. Br.(R) Heriberto J. Auel*

Octubre de 2009

Síntesis:

Las relaciones civiles-militares en Ibero América en apariencia se han normalizado. Sin embargo, diversos hechos acontecidos en los años de la posguerra fría y posteriores, son demostrativos de las debilidades que las afectan. El trabajo propone una sección inicial destinada a definir los conceptos claves del tema considerado, en el que se discute la noción de relaciones civiles-militares y su vinculación con los conceptos de Estado, seguridad nacional y defensa nacional. Luego discute cómo las debilidades en materia de relaciones civiles-militares afectan la rehabilitación de Estados en crisis y limitan la posibilidad de desarrollar políticas de defensa adecuadas frente a una inédita, compleja y difícil situación estratégica, tanto en los niveles locales como regionales-continenciales.

1 Introducción

Este trabajo aborda el tema de las *relaciones civiles-militares* en tanto condicionantes de la cohesión sociopolítica y del desempeño institucional del Estado, como **prerrequisitos** de la eficacia de un sistema de defensa nacional. Se centra en el caso argentino, si bien la discusión es válida, al menos parcialmente, para otros países de la región y extrapola las conclusiones al problema de la defensa regional-continental.

En primer lugar trata brevemente la noción de *relaciones civiles-militares* y señala el riesgo de apreciaciones sesgadas acerca del concepto, que pueden distorsionar tanto el análisis teórico como la gestión de políticas de defensa y de la imprescindible pacificación nacional.

Luego discute los conceptos de Estado, seguridad nacional y defensa nacional, tratando de identificar aspectos relevantes desde la perspectiva de las *relaciones civiles-militares*.

Finalmente analiza la situación y tendencias actuales de la problemática de las *relaciones civiles-militares*, en un contexto caracterizado por la crisis del Estado y la presencia de nuevas amenazas y riesgos para la seguridad nacional, considerando los niveles locales y regional-continenciales.

La proposición implícita en el enfoque del tema consiste en sostener que la calidad de las *relaciones civiles-militares* es **factor determinante** de la fortaleza del Estado y de la eficacia de la política de defensa.

2 Consideraciones Conceptuales

2.1 Las relaciones civiles-militares

La idea de *relaciones civiles-militares* se define usualmente en términos del denominado ‘*control civil*’ y es empleada como concepto-clave para discutir el rol político de las instituciones militares, en abordajes que centran la cuestión en la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades políticas.

El enfoque ‘*clásico*’ al respecto fue propuesto hace ya cinco décadas por S. P. Huntington.^[1]

Como se recordará, el extinto Profesor Huntington discute en la obra citada la cuestión del *poder relativo* de los grupos políticos, civiles y militares y postula el logro del *control civil* a través de la minimización del poder de los grupos militares. Identifica, en tal sentido, dos categorías: el *control civil subjetivo*, que consiste en la maximización del poder civil -o de un grupo civil- y el *control civil objetivo*, que se alcanza por medio de la maximización del profesionalismo militar.^[2]

Según Huntington, el *control civil subjetivo* opera en realidad como un *slogan* instrumental, utilizado por grupos que se disputan entre sí el poder sobre los militares, de manera de aumentar su propio poder. Implica, en consecuencia, la presencia militar en la arena política partidista. En cuanto al *control civil objetivo*, Huntington lo asocia esencialmente al profesionalismo -la ‘militarización de los militares’ y su neutralización y esterilización política, de manera de reducir así al mínimo su poder político-.

Huntington identifica dos niveles en las relaciones civiles-militares: el *nivel del poder* -del poder relativo- y el *nivel ideológico*. En este último reconoce como aspecto clave la **compatibilidad** entre la ética militar y las ideologías políticas prevalecientes en el resto de la sociedad. Afirma que la distribución de poder entre los grupos civiles y militares que maximiza el profesionalismo militar -y por ello el *control civil objetivo*- varía con el grado de **compatibilidad** entre la ideología de la sociedad y la ética militar profesional.

Concluye que el logro del *control civil objetivo* supone alcanzar un **adecuado equilibrio** entre el poder de los militares y la ideología de la sociedad.^[3] No está demás aclarar que la ética militar deriva normalmente de los valores culturales, representados en la Bandera Nacional.

No obstante la utilidad de ese enfoque, conceptualizar la interacción de las instituciones militares en el contexto estatal exclusivamente en términos de control civil, puede resultar insuficiente para analizar la inserción de las fuerzas armadas en el marco institucional del Estado. El autor centra su análisis acerca del rol político de los militares, en las formas patológicas de participación militar, tales como su intervención en disputas políticas partidistas, la insubordinación militar o el ejercicio del control político por parte de los militares y tiende a presuponer la asimetría de valores entre éstos y el resto de la sociedad.

Al respecto, resulta clave precisar la idea de participación política de los militares. En términos de John H. Garrison,^[4] debiera establecerse qué se entiende por el término ‘*política*’ cuando se

^[1] Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1957. Las referencias del presente trabajo corresponden a la edición castellana: *El Soldado y el Estado*, Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires, 1964. ^[1] Huntington, Samuel P., *El soldado y el Estado*, op. cit. pp. 118-123.

^[2] Huntington, Samuel P., *El soldado y el Estado*, op. cit. pp. 118-123.

^[3] *Ibid.*, p.124.

discute el profesionalismo militar. Porque si bien es nociva la intervención política de tipo partidista, también lo es marginar las fuerzas armadas del cuerpo institucional del Estado, del cual constituyen parte esencial, dada su naturaleza y función. -Razón de fuerza y fuerza de razón-.

Por otra parte, en cuanto a los hombres que componen las instituciones militares, si el ideal republicano del *cives miles*, de cuño romano, ha dado paso -por razones históricas y tecnológicas- al soldado profesional, no debe seguirse de ello la exclusión del militar de la participación en la ciudadanía.

2.2 Estado, Seguridad y Defensa.

Discutida brevemente la idea de las relaciones civiles-militares, consideremos ahora los conceptos de Estado, Seguridad y Defensa, desde la perspectiva de esa idea, recurriendo al modelo propuesto por Barry Buzan en su obra *People, States and Fear*, que resulta apropiado para operacionalizar el concepto de Estado, a los efectos del presente trabajo.

Dicho autor identifica tres componentes del Estado: la *idea del estado*; la *base física* y las *instituciones*.^[5] Si bien las tres partes del modelo tienen relación estrecha con la seguridad, en la medida que son materia de ésta, nos detendremos -por su relevancia respecto de las *relaciones civiles-militares-* en la *idea* y las *instituciones*, dejando fuera del análisis el aspecto de la base física del Estado (referido a la población, el territorio y los recursos).

La *idea* estatal, como componente del modelo de Buzan, reconoce dos fuentes principales: la *nación* y las '*organizing ideologies*', que podríamos traducir como *principios fundacionales* o *constitucionales*. Ambas fuentes de la idea estatal resultan cruciales respecto de la seguridad, en tanto que son pasibles de amenazas y pueden presentar vulnerabilidades. Ello se ve reflejado en la noción de *seguridad nacional* -en tanto objeto del Estado- y en la promoción de los *valores constitucionales* -uno de los cometidos de las instituciones estatales- que sumados a las tradiciones históricas conforman una "*cultura nacional*", es decir, una determinada "*identidad*".

La *nación*, objeto de la seguridad, como unidad histórica basada en una identidad cultural, se expresa de manera concreta en cada momento histórico, en el pueblo que comparte esa herencia común. Las amenazas y vulnerabilidades que afectan la *idea del Estado* -la nación y sus principios fundacionales- se manifiestan en términos de riesgos para la identidad nacional, la cohesión socio-política del pueblo y para los mismos principios fundacionales.

En el caso de la República Argentina, por ejemplo, los principios políticos fundacionales tienen expresión concisa en el 'Preámbulo' de la Constitución de la Nación Argentina, cuyo texto indica: "... *constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad ...*".

Compete a las instituciones del estado, buscar aquello que Julien Freund identifica como la meta específica de lo político, el bien común, que "... *consiste en la voluntad de una comunidad política en conservar su integridad y su independencia por la concordia interior y la seguridad*

[4] Puede verse al respecto su artículo "The political dimension of military professionalism", en Endicott, John y Stafford, Roy, (eds.), *American Defense Policy*, fourth edition, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1977, pp. 578/585.

[5] Buzan, Barry, *People, States and Fear, second edition: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.

exterior.”^[6] Constituyen un factor de continuidad histórica, son el órgano consciente de la preservación de la nación, de su base física y de las mismas instituciones básicas, a través de las diversas previsiones englobadas en el concepto de *defensa nacional*, definido como el conjunto de medidas tendientes a lograr la *seguridad nacional*.

Por otra parte, las *instituciones* son, asimismo, materia de la seguridad, en tanto que las estructuras del Estado resultan vulnerables a diversas amenazas, **tanto domésticas como externas.**

Por su pertinencia con las *relaciones civiles-militares*, cabe detenerse en el segundo aspecto de la definición de bien común. A propósito de la *concordia interior*, Freund señala:

“ ... el orden como tal, no podría aparentar ser la meta de una actividad: es solamente la condición elemental de la unidad y la estabilidad de una comunidad (una nación por ejemplo), (...) no puede contentarse con ser una simple yuxtaposición cuantitativa de seres humanos, sino que se propone formar además un conjunto unido, en virtud de una vocación particular. Es entonces cuando aparece el aspecto interior de la amistad política o concordia. (...) **La concordia, en efecto, supone, además de la comunión de opiniones concernientes al interés común de una colectividad, una identidad de sentimientos.** (...) desde el momento en que la concordia es amistad, tiene también como base una cierta identidad de sentimientos que se concierta en la noción de patria.”^[7]

Luego Freund plantea la relación entre seguridad y concordia y señala que son dos aspectos de un mismo bien:

“El bien común es único y estos dos aspectos no solamente son complementarios, sino inseparables. (...) Toda actividad y toda decisión política, son a la vez de alcance interior y exterior. (...) Sin cesar las colectividades deben dominar las razones de discordia, impedir la formación de un enemigo interior y proteger a los miembros contra el enemigo exterior, real y virtual, haciendo reinar en el seno de la unidad política, la concordia y la amistad civiles y suscitando fuera la amistad con los Estados, sea por el juego de las alianzas, sea por el de una comunidad internacional pacífica.”^[8]

La seguridad puede definirse entonces como la situación en que se logra razonablemente el bien común, vale decir, aquella en la cual el logro de las metas de una comunidad política se encuentra a cubierto de interferencias sustanciales. Por ello, garantizar la seguridad es una responsabilidad básica del Estado.

Inherente a esta responsabilidad es la posesión del monopolio de la fuerza por parte del Estado, que éste ejerce mediante instituciones específicas: las fuerzas armadas y de seguridad, en el marco del orden jurídico.

Las relaciones civiles-militares, si son adecuadas, constituyen a la vez factor de concordia interior y eficacia institucional en materia de defensa. Por ello son particularmente relevantes cuando en una comunidad política **operan factores de discordia interior, vinculados con amenazas externas a la seguridad y cuando grupos políticos internos buscan disputarle al estado la soberanía, mediante la violencia.**

^[6] Freund, Julien, *La Esencia de lo Político*, Editora Nacional, Madrid, 1968, p.821.

^[7] *Ibid.*, pp. 833/5.

^[8] *Ibid.*, pp. 838/9.

3. Situación y Tendencias

3.1 Situación

Dentro del marco conceptual planteado en el acápite precedente, trataremos ahora el tema de las relaciones civiles-militares en el contexto de Estados en crisis y en un ambiente estratégico que presenta “*nuevos desafíos*” para la Defensa Nacional y Regional-Continental. El análisis se basa en el caso argentino que guarda, en términos generales, semejanza con situaciones presentes en otros Estados de la región.

En la obra ya citada, Buzan señala que cada país presenta peculiaridades en materia de seguridad nacional y propone categorizar la debilidad o fortaleza de los Estados sobre la base de la distinción entre las nociones de *estado* y *potencia*.^[9] Categoriza así a los *estados* como *débiles* o *fuertes*, en términos de su grado de cohesión socio-política y a las *potencias* como *débiles* o *fuertes*, de acuerdo a la tradicional diferenciación basada en la capacidad económica y militar relativa. **Ubica a la República Argentina en la categoría de Estado débil, pese su *status* de potencia regional mediana (en rigor, la califica como *substantial power*).**^[10]

Dicha calificación refleja su percepción acerca del *grado de cohesión socio-política* de la Argentina y se explica por las debilidades que en tal sentido evidenciaba el país en las décadas inmediatamente anteriores a ambas ediciones de *People, States and Fear* (la primera publicada en 1982 y la segunda en 1991).

La discordia interior generó inestabilidad y violencia política y la recurrente militarización del poder. Fue funcional a la influencia de factores externos que operaban en el teatro del conflicto este-oeste, tales como la guerra civil revolucionaria de origen marxista-leninista, la ‘teología de la liberación’ y otros estímulos. La cohesión interna fue puesta a prueba en la crítica etapa vivida por la República durante la década de 1970, generada por el accionar de las asociaciones ilícitas terroristas y revolucionarias, en cuya prevención y control tuvieron lugar determinados errores políticos y procedimientos militares que carecieron de marco legal, por parte de los ocasionales responsables del poder ejecutivo y de las fuerzas armadas.

La evolución del complejo proceso de reencauzamiento constitucional de la República iniciado a partir de 1983, tras el colapso del régimen militar, se caracterizó, en cuanto a las *relaciones civiles-militares*, por las interferencias que afectaron la instrumentación de adecuadas medidas políticas y normativas, tendientes a lograr la reconciliación nacional y con ella la superación de los desencuentros y la violencia del pasado.^[11]

Como consecuencia del “*proceso de reemplazo*”, antiguos miembros de las bandas terroristas cobraron influencia en partidos políticos mayoritarios *-el entrismo-* y en los medios de comunicación *-la infoesfera-*. Así se promovieron políticas tendientes a debilitar y aislar las instituciones militares y se desarrollaron estrategias de comunicación dirigidas a demonizarlas,

[9] Buzan, B., *op. cit.*, p. 97.

[10] *Ibid.*, p. 98.

[11] Una descripción de dicha evolución puede verse en Huntington, Samuel P., *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994. En particular cabe referirse a los capítulos 4 y 5 de la obra, que discuten, respectivamente, las diferentes maneras en que diversos países, entre ellos la Argentina, han encarado la transición hacia la democracia y los problemas de consolidación de los nuevos sistemas democráticos. El caso argentino es categorizado por Huntington como de democratización por ‘proceso de reemplazo’ (pp. 110-111).

basadas particularmente en la manipulación de los derechos humanos que, paradójicamente, quedaron en manos de los sectores totalitarios.

Las secuelas de los enfrentamientos pasados se han reflejado, en el caso argentino, en el marco legal de la Defensa. Se tradujeron en normas que escinden el concepto de seguridad nacional, asociando la idea de seguridad con el conflicto interno –seguridad interior- y el concepto de defensa con el conflicto externo –territorial-. Además de la confusión metodológica que ello implica –en rigor, la seguridad nacional corresponde al nivel de los fines y la defensa nacional a la de los medios- dicha escisión determina políticas de seguridad parcializadas, que dificultan la adopción de estrategias nacionales integrales.^[12]

En efecto, si bien la ley de seguridad interior prevé el denominado “*empleo subsidiario de elementos de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior*”,^[13] establece:

“... tratándose (...) de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.”^[14]

Ese marco legal, que refleja prejuicios y prevenciones respecto del logro de un adecuado ‘control civil’, afecta la aptitud del estado para garantizar seguridad nacional ante las nuevas amenazas y a los riesgos presentes, a los cuales resulta difícil separar, dada su naturaleza transnacional, entre externas e internas. En consecuencia, la Argentina permanece en “*indefensión legal*” y en flagrante inseguridad nacional, como es público y notorio.

Pese a los prejuicios y prevenciones como los comentados, la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades políticas ha sido total y el *control civil objetivo* muestra niveles de efectividad inéditos, dada la supuesta profesionalización alcanzada.

El tema de las relaciones civiles-militares se inscribe actualmente en el marco general determinado por la situación de los Estados Nacionales. En ese sentido, el panorama iberoamericano se caracteriza por la evolución de graves crisis que, con diversos grados de intensidad enfrentan hoy la mayor parte de los Estados de la región, generadas por problemas de orden cultural-socio-político, con graves consecuencias económico-sociales.

^[12] La ley de Defensa Nacional vigente (Ley 23.554, promulgada en 1988, en su art. 2° define la defensa nacional como la: “... *integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar agresiones de origen externo.*” La ley de Seguridad Interior –Ley N° 24.059, del año 1991-, define la seguridad interior (art. 2°) como “... *la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.*”

^[13] Ley 24.059, Título VI.

^[14] *Ibid.*, art. 32, inc. c). Cabe remitir para un desarrollo detallado del tema a: Auel. Heriberto J. ‘La Argentina en sus dos posguerras’, en *Geopolítica Tridimensional Argentina: Reflexiones para el siglo XXI*, Eudeba, Buenos Aires, 1999, pp. 11-78; asimismo puede consultarse el trabajo de Aguiar, Félix R. y Martínez Carlos J.M., ‘Normas constitucionales y legales de la defensa nacional’, en *Círculo Militar, Primeras jornadas sobre defensa nacional*, Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires, 1997, pp. 117-141. El tema es asimismo tratado en el *paper* presentado en REDES 2002 por el autor de éste trabajo: ‘Las Políticas de Defensa en el Proceso de Integración Continental’.

Desde la perspectiva de las *relaciones civiles-militares*, cabe tener en cuenta el dilema que plantea para la optimización del '*control civil*' la persistencia de liderazgos y sistemas políticos cuestionados por su ilegitimidad cultural, ineficacia y corrupción.

En el caso argentino la evolución socio-política reciente deriva en una situación caracterizada por la superposición de la crisis económica-financiera internacional, con las propias crisis de arrastre, originadas en posguerras no entendidas ni digeridas, con graves consecuencias psico-sociales. Las percepciones externas, claramente negativas en el corto plazo, desdibujan la imagen proyectada durante la década de 1990 en términos de confiabilidad, credibilidad, previsibilidad y reflejan serias dudas respecto de la aptitud del Estado para garantizar la vida y las propiedades de los ciudadanos y de las empresas.

Las instituciones militares, sin embargo, si bien han visto totalmente afectado un eventual avance de sus programas de reestructuración, contrastan con ese marco crítico. En efecto, no sólo demostraron, como ya se expresó, subordinación a las autoridades constitucionales y cierto profesionalismo, sino que a partir del inicio de la década de 1990 participaron con óptimo desempeño en numerosas operaciones de seguridad colectiva, incluida la coalición Ad-Hoc que intervino en la Guerra del Golfo y desarrollaron una intensa actividad de integración con otras fuerzas armadas del ámbito regional y continental.^[15] No obstante, su potencial para aportar al fortalecimiento del Estado se ve extremadamente limitado, por los mismos factores mencionados al describir la situación de *las relaciones civiles-militares*.

Cabe preguntarnos si la crisis del Estado no se explica en parte por el vacío que genera el ostracismo institucional de su "*núcleo duro*", las fuerzas armadas. En efecto, las instituciones militares, además de su carácter de instrumento del Estado para afrontar las amenazas y riesgos a la seguridad nacional, constituyen una instancia fundacional y cumplen un rol simbólico, tal como lo destaca John Garnett, en su conceptualización sobre el poder militar,^[16] **función que no puede relegarse sin mengua de la idea del Estado -la nación y sus principios- y sin detrimento de la eficacia del conjunto de la estructura institucional.**

Es por ello que una recomposición de *las relaciones civiles-militares* resulta **prerrequisito para superar la parálisis institucional-política en que vivimos y para sustentar la aptitud plena del Estado ante el decurso de los acontecimientos internacionales, tal como se trata a continuación.**

3.2 Tendencias

Mientras el contexto socio-político doméstico evoluciona, según se ha descrito, el panorama estratégico global se transforma totalmente desde el fin de la guerra fría, desde la consolidación del proceso de globalización, desde la gradual metástasis de una nueva guerra mundial y desde un proceso de realineamientos geopolíticos, aun no consolidados.

En ese contexto ocurren las Guerras del Golfo y de Afganistán y proliferan conflictos intra e interestatales, de raíz cultural, étnicos y/o religiosos. Se agravan nuevos riesgos para la seguridad, bajo la forma de conflictos transnacionales como el narcoterrorismo, el crimen organizado internacional y los tráfico ilegales. A partir del 2001 hace eclosión el fenómeno terrorista global, cuya dimensión adquiere trágica evidencia en EE.UU., RU, España, Lejano

[15] Para una descripción detallada de la actividad en tal sentido puede consultarse: República Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 1999, Capítulo 7; y República Argentina, *Revisión de la Defensa 2001*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2001.

[16] Ver. 'The role of military power', en Baylis, John, *et al.*, *Contemporary Strategy, volume I: Theories and concepts*, Segunda Edición, Holmes and Meier, New York, 1987, pp.71-90.

Oriente y África. Estamos en presencia de una compleja guerra mundial inédita -guerras de 4ta y 5ta generación que K. Holsti califica como de la 3ra. Especie, por la caracterización que adoptan cuando se desarrollan en Ibero América-.

En la región, pese a que los procesos de integración lograron significativos avances en la deflación de conflictos interestatales tradicionales, persisten pugnas internas bajo nuevas formas revolucionarias neoestalinistas, con alternativas fuentes de apoyo logístico y financiero –el petro y/o el narco dólar- sustitutivos del anterior respaldo soviético. La intensidad creciente del fenómeno narcoterrorista es función directa de las dificultades de la “*revolución chavista*” -por la caída del precio del crudo y simultánea con la globalización del tráfico ilegal- afectando particularmente a Colombia, Méjico, Bolivia y Perú, pero que se extiende a todos los países de la región, con el regreso de nuevos focos de variadas insurgencias. La corrupción mafiosa, tanto en el sector público como en el privado, cobra un nivel que es en sí misma una de las amenazas no tradicionales que afectan a la región. La sobrevivencia del Estado Nación Institucional pasa a ser el principal riesgo estratégico regional y nacional. El calificativo de “*Estado Fallido*”, está en acecho.

Paralelamente, en el marco de la readecuación posguerra fría de las políticas de los EE.UU. respecto de Ibero América, comenzaron a replantearse las bases para una nueva relación hemisférica en materia de seguridad, en particular a partir de la reunión de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Williamsburg, en 1995. En esa conferencia y en las subsiguientes, fue debatida la necesidad de alcanzar consenso entre los países del hemisferio en cuanto a percibir a los grupos narcoterroristas y al terrorismo internacional como los desafíos más inmediatos y peligrosos para la seguridad y la estabilidad en las Américas. En los 2000, con la no disimulada finalidad de dar la espalda a esta orientación, surge Unasur.

Sin embargo, si bien la cooperación entre las fuerzas armadas de la región ha superado las expectativas más optimistas en cuestiones secundarias, no se han obtenido similares resultados en las cuestiones centrales tales como el consenso respecto de una política de defensa regional-continental, la reformulación de los mecanismos de seguridad hemisférica que permitan enfrentar con eficacia los nuevos desafíos arriba enumerados -particularmente la asociación entre el narcotráfico, los movimientos revolucionarios y el terrorismo local e internacional.^[17] Muy por el contrario. Las iniciativas surgidas desde el “*bolivarismo revolucionario*” intentan lograr FFAA del “*socialismo siglo XXI*”, en una ostensible y abierta maniobra de “*control civil subjetivo*”, en términos de Huntington.

Los factores locales que han incidido en el deterioro de *las relaciones civiles-militares*, operan también en el nivel regional y no han sido ajenos a las dificultades que condicionan el consenso sobre la agenda de riesgos y amenazas comunes y en el diseño de mecanismos regionales de seguridad. Las inmediatas consecuencias políticas y diplomáticas regionales del bombardeo al cuartel general de las FARC, -que descabezó a esa organización terrorista-revolucionaria-, así lo demuestran. Surgió un nuevo organismo regional, al solo efecto de retener a los riesgos estratégicos flagrantes, en calidad de meros problemas de seguridad pública, como quedó demostrado en los vacíos discursos de la reciente cumbre de Unasur, en Bariloche.

Hace unos años, ante igual desafío, los social-demócratas manifestaban que había que proteger a las FF.AA. de la corrupción inherente a los nuevos desafíos a la seguridad nacional y regional. “*No querían ver Mercedes Benz en las playas del edificio Libertador*”. Actualmente, la constante evasión de las responsabilidades políticas regionales frente a la grave inseguridad iberoamericana, se centra en las *falaces relaciones civiles-militares* y se oculta detrás del argumento de la dictadura, de los crímenes de lesa humanidad y del genocidio en los años '70.

[17] Cabe remitir a este respecto al trabajo ya citado, presentado en REDES 2002 por el autor.

Los actores del drama no han variado demasiado. Ha variado la gravedad de la agresión y su profundización y extensión geográfica y social.

4 Conclusiones

Las nuevas amenazas y los nuevos riesgos que afectan la seguridad regional-continental se potencian por las complejas crisis que atraviesan los Estados iberoamericanos. Para enfrentarlas se deben remover las causas generadoras de la debilidad estatal, en términos de recuperación cultural, estabilidad política y gobernabilidad, desarrollo económico, justicia social y concordia interior.

En cuanto a las *relaciones civiles-militares* se requiere, entre otros aspectos, superar enfoques que las restringen al mero '*control civil*' y producen el aislamiento de las instituciones militares. El término *crisis* proviene del lenguaje de la medicina griega. Por analogía cabe asociar las *relaciones civiles-militares*, en el seno de un Estado que enfrenta amenazas a su seguridad, con el sistema inmunológico de un organismo vivo. El mal funcionamiento del sistema puede impedir una defensa adecuada y oportuna. Estamos en curso de obtener una nueva derrota estratégica, sin siquiera fracasar en la lucha, que no se dará.

Las dificultades que afectan a las *relaciones civiles-militares* habrán de incrementarse en la medida que la naturaleza de los conflictos actuales y los previsibles, incentiven los ataques a las instituciones militares del continente por parte de actores políticos locales, ideológicamente afines con los grupos en oposición y por las variadas acciones de apoyos intra y extracontinentales.

Mientras se mantengan vivas las actitudes hostiles del antiguo agresor doméstico, hoy asociado a los nuevos riesgos estratégicos, la guerra civil revolucionaria no cesará. Sus combates podrán hibernar, pero el fenómeno socio-político estará vivo. No habrá recomposición de *las relaciones civiles-militares*, no habrá unidad nacional y no habrá progreso. El Estado continuará degradándose, hasta desaparecer institucionalmente, transformándose en una inmensa burocracia.

La naturaleza de los riesgos-amenazas presentes y las decisiones a adoptar para enfrentarlas, requiere alcanzar consenso sobre materias que son con frecuencia manipuladas por quienes cuestionan los principios de la tradición política occidental y fundan en ese cuestionamiento su ataque a la concordia interamericana y a la emergencia histórica de la verdadera identidad iberoamericana común.

La defensa nacional, frente a los nuevos desafíos a la seguridad nacional, requiere normalizar inexorablemente las *relaciones civiles-militares*, reconociendo integralmente el rol de las instituciones militares en el contexto estatal. También resulta necesario adecuarlas a la nueva realidad estratégica a través del urgente tratamiento legislativo de los roles de las FF.AA., terminada la posguerra fría. Ello posibilitaría, en el nivel regional, alcanzar consenso sobre la agenda de seguridad y establecer los mecanismos regionales apropiados para la defensa común y seguridad colectiva, regional-continental, frente a enemigos internacionalizados.

Se requiere, además, ante los nuevos riesgos-amenazas, estimular el pensamiento estratégico con el objeto de generar doctrinas que combinen los nuevos conceptos y experiencias sobre las guerras asimétricas –considerando los distintos niveles de asimetría previsibles- con las lecciones aprendidas sobre el empleo de estrategias indirectas durante la guerra fría. Es necesario considerar también la reciente incorporación en la OTAN del concepto de "*respuesta integral*" (RI) a las reformas de la "*revolución de asuntos militares*" (RAM) de fines de los años '90 y comienzos de los 2000.

Será necesario, cuanto antes, negar el 'moral high ground' al enemigo: contrarrestar la manipulación de los derechos humanos; refutar argumentaciones que se oponen a considerar como combatientes ilegales y criminales de guerra a los terroristas o a calificar al narcotráfico como un crimen internacional; rebatir a quienes niegan la existencia de la relación entre narcotraficantes y guerrilla/terrorismo e impugnan la noción de narco guerrilla y narcoterrorismo; refutar a los que sostienen que la guerra contra el terrorismo vulnera las normas del derecho internacional y afecta las libertades individuales o que revertirá los procesos de democratización. En ese sentido, un sencillo análisis de la citada Cumbre de Unasur, en Bariloche, nos releva de cualquier comentario.

La capacidad de análisis requerida para alcanzar tales objetivos -en rigor necesaria para diseñar la maniobra exterior- remite obligadamente a las *relaciones civiles-militares*, en tanto que estas suponen una óptima interacción entre los estamentos civiles y militares del Estado, en el nivel local y en los órganos del sistema interamericano, actuales y a desarrollar, en el nivel regional-continental.

Referencias bibliográficas:

Aguiar, Félix R. y Martínez Carlos J.M., 'Normas constitucionales y legales de la defensa nacional', en Círculo Militar, *Primeras jornadas sobre defensa nacional*, Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires, 1997.

Auel, Heriberto J., 'La Argentina en sus dos posguerras', en *Geopolítica Tridimensional Argentina: Reflexiones para el siglo XXI*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.

Auel, Heriberto J., 'Las Políticas de Defensa en el Proceso de Integración Continental'. Trabajo presentado en REDES 2002- Brasilia.

Buzan, Barry, *People, States and Fear, second edition: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.

Freund, Julien, *La Esencia de lo Político*, Editora Nacional, Madrid, 1968.

Garnett, John, 'The role of military power', en Baylis, John, *et al.*, *Contemporary Strategy, volume I: Theories and concepts*, Segunda Edición, Holmes and Meier, New York, 1987.

Garrison, John H., 'The political dimension of military professionalism', en Endicott, John y Stafford, Roy, (eds.), *American Defense Policy*, fourth edition, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1977.

Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1957. Edición castellana: *El Soldado y el Estado*, Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires, 1964.

Huntington, Samuel P., *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.

República Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 1999.

República Argentina, *Revisión de la Defensa 2001*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2001.

*El autor es actualmente Director del Instituto de Polemología y Estrategia Contemporánea de la UCALP, Presidente del Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires y Vice-Presidente de la Academia Argentina de Asuntos Internacionales.
