



## **INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE BUENOS AIRES**

*Foro Internacional Sobre el Nexo Entre Ciencias Sociales y Políticas.  
Buenos Aires, Córdoba, Rosario, 20 al 24 de febrero de 2006*

### **“SEGURIDAD INTERIOR Y EXTERIOR: LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MILENIO”**

*Grl. Div. (R) Evergisto de Vergara*

*Febrero de 2006*

#### **El objetivo general del taller:**

“Generar un debate sobre las diversas problemáticas que hacen al campo de la seguridad y sobre las que es necesario reflexionar para poder pensar y diseñar un **sistema de seguridad integral**”.

#### **Fines:**

“Encontrar respuestas a dos grandes preguntas: a los nuevos conflictos que enfrenta en el siglo XXI,

- ¿Cómo está y
- Cómo debería estar preparado el Estado argentino para enfrentarlos?

Posición del Grl Div (R) Evergisto de Vergara, Investigador Principal de IEEBA:

#### **2do Panel: En lo que respecta al campo de la defensa.**

#### **Tiempo otorgado 12 minutos.**

Al leer las preguntas del taller, tuve la impresión que estas – que están muy bien hechas - se refieren a la mitad del libro, y me gustaría empezar el libro desde el principio. Voy a hablar de cosas que me parecen básicas en acordar desde un inicio y, probablemente, de ellas se van a desprender las respuestas de muchas de las preguntas. Pero pienso que el deber de un panelista, más que exponer su propia visión de las cosas, es generar la discusión entre los asistentes, de tal suerte que todo termine en una gran batahola. Veremos si tengo éxito.

Antes de entrar en el tema, tenemos que tener claro en nuestras mentes que los conceptos de **seguridad y defensa** difieren y puede ocurrir que con las mismas palabras se interpreten cosas diferentes. Para algunos, el concepto abarcador es *seguridad* que incluye todos los componentes del poder y para otros, el concepto abarcador es *defensa*, el que incluye todos los componentes del poder. Estas diferencias de concepto, usando las mismas palabras, no debe perderse de vista.

### **La razón de ser de las Fuerzas Armadas en un Estado.**

Como todos ustedes saben, los Ejércitos – me referiré así a lo largo de la charla pero significo al día de hoy Fuerzas Armadas – tuvieron una activa participación en la formación de los Estados. En su mayoría, esto ocurrió en el S XIX. De allí devino que, inmediatamente establecidos los límites del Estado, los Ejércitos se dedicasen a mantener la integridad y soberanía del territorio, donde la función principal era la disuasión respecto a Ejércitos de otros Estados y, llegado el caso, defenderlo. <sup>1</sup> Dentro de ese Estado así conformado estaba la nacionalidad cívica.

Aparecieron así los estados-nación, una de cuyas funciones era la defensa, función que no puede ser ni delegada ni privatizada. Pero, esta razón de ser de los Ejércitos era una función del Siglo XIX, que podría extenderse hasta mediados del Siglo XX y que aún no se ha extinguido totalmente.

Ahora observemos la realidad y usemos el método de razonamiento inductivo. Veamos varios casos y tratemos de sacar una ley. Los Ejércitos de los países desarrollados no existen para defender la integridad y soberanía del territorio, ni tampoco porque exista la remota posibilidad de un ataque a su soberanía territorial. Luego, al día de hoy S XXI, esa sentencia no es una verdad universal. Curiosamente – o no – los Estados que menos riesgo tienen en cuanto a su integridad y soberanía del territorio son los más industrializados y desarrollados y aún en los países en desarrollo, los que han alcanzado economías mas florecientes.

Ahora usemos el método deductivo: ¿Cuáles son los Estados que tienen mayor presencia internacional? Los que tienen los Ejércitos con capacidad de proyección. Entonces podemos deducir que los Ejércitos no existen únicamente para disuadir, ni para defender la soberanía e integridad del territorio. Existen porque sostienen la estructura de la nacionalidad y su presencia e intención en el orden internacional.

Como corolario de lo que hemos dicho, podemos decir que los Ejércitos *no existen por los conflictos, sino porque cumplen una función del Estado* que no se puede delegar ni se puede privatizar. Aquel podría haber sido un concepto del S XIX. Hoy existen principalmente porque son el sostén de la estructura de los Estados.

### **Los tipos de estructura de Estado que puede sostener un Ejército.**

---

<sup>1</sup> Debemos distinguir entre dos significados del término estado-nación: En el sentido tradicional, significa un estado territorial sobre el cual la gente que lo habita, la nación, tiene alguna soberanía política. Este es el sentido del estado nación de la Revolución francesa. No es una definición del Estado en un sentido étnico o lingüístico, sino político: el pueblo elige su gobierno y decide vivir bajo una determinada Constitución y unas leyes concretas. [N del R: Esto da origen al nacionalismo cívico]. El otro significado que ha adquirido el término consiste en que cada espacio territorial pertenece a un pueblo determinado, caracterizado por peculiaridades étnicas y lingüísticas y eso es lo que constituye la nación. De acuerdo con esta idea, en un estado nación existe una sola nación, siendo los otros, en cambio, minorías que viven en el mismo lugar, pero del que no forman parte. [N del R; Esto da origen al nacionalismo étnico]. *Eric Hobsbawn, "Entrevista sobre el S XXI", Editorial Critica SL, 2000, España, Barcelona. Publicado en la revista "Defensa" Año 2 Numero 6, Febrero 2006.*

Los Estados son un tipo de distribución espacial del poder y la forma de gobierno se refiere a la distribución funcional de ese poder. Esta distribución funcional del poder permite clasificarlos en:

- *Estado republicano*, donde la representación es a través de los partidos políticos, el
- *Estado corporativo*, donde la representación es a través de las sociedades intermedias, y el
- *Estado marxista*, donde hay una elite o clase social que dice asumir la representación del pueblo.

Nótese que el Ejército del Estado republicano debe ser en esencia apolítico. Vale aclarar que los Ejércitos tienen una función política, porque son parte del Estado, pero no debe incursionar en la política de oficio (de partido), puesto que sostiene a la estructura del estado y no al gobierno de turno. Es por eso que se le ponen limitaciones a su actuación en la seguridad interior, para evitar que se transformen en guardia pretoriana del gobierno de turno.

Pero los ejércitos de los otros dos tipos de Estado, con distribución funcional del poder, son ejércitos ideológicos, porque apoyan al gobierno de turno. Estos ejércitos son fáciles de identificar, porque son avejentados y cilíndricos, en vez de piramidales. Fíjense que en el Ejército español de la época de Franco, los capitanes tenían 60 años. Lo mismo ocurría con el Ejército de la URSS, con la famosa "*nomenclatura*". Y estos ejércitos ponían especial énfasis en el adoctrinamiento ideológico, por eso revisaban con detalle la educación que se impartía. La experiencia y el análisis de cada caso nos permiten enunciar que tales sistemas, más tarde o más temprano, se derrumban.

### **El control civil sobre lo militar, en su carácter de instrumento de la política.**

Lo militar es un instrumento de lo político y el primero que escribió esto fue Clausewitz. El control civil sobre lo militar, en un Estado Republicano, comprende:

- *las relaciones del gobierno con las fuerzas armadas (conocido también como las relaciones cívico- militares),*
- *la formulación de las políticas de defensa,*
- *el contralor para que la estrategia militar se ajuste a las políticas de defensa,*
- *la asignación de recursos financieros para la defensa,*
- *la regulación por ley sobre la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior y ahora que las fuerzas armadas participan en operaciones, fuera del país,*
- *las reglas de enfrentamiento para usar el poder letal de las armas.*

Podría dar más detalles de las tareas que incluyen el control civil sobre lo militar, pero el tiempo no da para hacerlo. Prefiero concentrarme en aspectos de defensa, que tienen difusión en los medios y que no se pueden atribuir a nadie, porque no me consta que sean ciertos.

Está muy difundido el concepto que dado que la función es defender, hay que comprar armas defensivas y no ofensivas. Estoy totalmente en desacuerdo. Las armas son ofensivas o defensivas conforme al uso que se les de.

Otro concepto difundido es que no hay *hipótesis de conflicto*. Los conflictos son propios de la vida en sociedad y ello no significa ánimos violentos, porque hay conflictos naturales de rivalidad o competencia. *Hipótesis* significa *supuesto*. Ocurre que en nuestra vida política, hay dos sentencias envenenadas de antemano: *seguridad nacional* e *hipótesis de conflicto*. Puede llamarse de otra manera, como *hipótesis de trabajo*, o como se quiera. Pero sin hipótesis, no se puede hacer

planeamiento estratégico. Hombre de estado que proceda así, al decir de Maquiavelo, incurriría en imprudencia, puesto que prudencia es la virtud que ordena las cosas al debido fin.

En la táctica, se conoce la mitad y se adivina la otra mitad. En estrategia todo es supuesto.

De manera tal que si un pensador estratégico se basa únicamente en los hechos, lo que esta haciendo es táctica, está reaccionando frente a los hechos, esta viviendo al día y atrapado en la urgencia y la circunstancia.

La causa por la que se deniega una hipótesis de trabajo para el planeamiento estratégico es que estamos en un mundo globalizado y cooperativo. La cooperación es muy deseable y soy un ferviente partidario de ella. Pero no me olvido que en un mundo globalizado, las decisiones soberanas de un Estado van a afectar las decisiones soberanas de otros Estados. Y además, se le da arbitrariamente un significado bélico a la estrategia, olvidando que la estrategia no solo es para enfrentar un conflicto sino para evitarlo.

No quiero que se piense que estoy pensando en guerras convencionales con países limítrofes. Los conflictos cambian de naturaleza y lo han hecho desde Alejandro Magno hasta nuestros días. Eso es lo que debe escudriñar el estadista prudente, sin esperar que lo sorprendan los hechos. Y como esto trata de una cuestión especulativa, no hay que basarse en opiniones vertidas y numerosas citas. Hacerlo así representa una buena y una mala noticia:

- la buena noticia es que basándose en opiniones anteriores, la especulación es más fácil.
- La mala noticia es que no sirve para nada, porque la vida siempre formula preguntas nuevas.

. Lo que si debe tener en cuenta el experto en defensa, es que un conflicto es una moneda de dos caras: una de ellas es la conducción del conflicto en sí mismo; la otra es la preparación de las fuerzas. De tal manera que no puede haber inconsistencia entre las dos caras, deben ser necesariamente coherentes. En caso contrario, todo será ineficaz.

También he escuchado que ante las amenazas de origen externo, como el terrorismo y el narcotráfico, las fuerzas armadas no deben inmiscuirse ni siquiera para recolectar información externa al respecto, porque así lo establece la ley actual. Las leyes son tubos de ensayo y si cambian las circunstancias que les dieron origen, se pueden cambiar las leyes. Porque de lo que si estoy seguro es que debe haber una coordinación y pasaje de información – de toda la información - permanente entre los organismos de Inteligencia interna y externa de un Estado, si queremos ser eficientes y usar todos los medios de reunión al pleno de sus capacidades. No se puede restringir al Estado en el uso de todos los medios a disposición para combatir estos flagelos, por causa de leyes vetustas. Y que quede bien claro que personalmente rechazo la participación directa de las Fuerzas Armadas en la lucha directa contra las drogas.

Según un informe del Comité de Antiterrorismo de la ONU del 21 Feb 2006<sup>2</sup>, los países deben cooperar y coordinar internamente e internacionalmente para luchar contra el terrorismo y alertaron que *“actores no estatales podrían tener acceso a armas de destrucción masiva y sus medios de proyección”*. La pregunta es si sería prudente obviar los medios de reunión de información militares al respecto, o negarles coordinación con la Inteligencia Interior, o dejar este problema estratégico en manos exclusivas de las fuerzas de seguridad.

Después escuche que las Fuerzas Armadas debían ubicarse en lugares desérticos, para el desarrollo integral del territorio y no en las cercanías de ciudades. El territorio se integra y

---

<sup>2</sup> <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8644.doc.htm> “Anti Terror Committees brief Security Council on measures and threats”, New York, Feb 21, 2006.

desarrolla por acciones políticas de desarrollo integradas y no por la ubicación de un cuartel aislado en un desierto. Alrededor del cuartel solo nacen los servicios civiles para su mantenimiento y los barrios militares, con sus consiguientes escuelas. Pero nada más, a menos que se integre al lugar con comunicaciones, redes viales o ferroviarias y comercio y producción. El desarrollo es parte de la seguridad.

Pero lo más frustrante de lo que he escuchado, es que todo lo que se ha hecho desde 1983, hasta ahora, en materia de defensa, fue mal hecho y que hay que cambiar casi todo. La defensa interesa a todos, independientemente de los partidos políticos y por tanto debe ser una política de Estado.

Para lograr esos acuerdos se hicieron las Mesas de Defensa en el año 2003, con amplia participación ciudadana. Eso no significa que las políticas sean inmutables, pero es deseable que tengan cierta permanencia y ser independientes de los gobiernos, aunque sean de diferente signo.

Dos años más, significan en nuestro país un cuarto de siglo de vida democrática. No puede quedar la defensa – política de estado – en manos de quien se sienta ocasionalmente iluminado, sin que nadie asegure que a los pocos años, cuando cambie el gobierno, se vuelva a cambiar todo.

Para eso necesitamos no solo control de lo civil sobre lo militar, no tanto autoridad como liderazgo político sobre lo militar y eso significa conocimiento, es decir especialistas civiles en defensa.

O quizás debiéramos mejor pensar como hacer para integrar la Provincia de la IG de Tierra del Fuego a la Argentina Continental, que es una acción postergada de la defensa (seguridad) nacional que no requiere intervención militar. O preocuparnos para que nuestros espacios vacíos no sean usados como depósitos de residuos nucleares o nuestro territorio como residencia permanente de industrias contaminantes.

Ahora si creo que estamos en condiciones de discutir las preguntas del taller.

Gracias.