

# La defensa como instrumento de la integración regional

POR JOSE A. BOROTTI

## Entrevista al General de Brigada Aníbal Laiño

**i**cuáles son los cambios más importantes ocurridos en el escenario mundial?

Hemos constatado que el fin de la guerra fría permitió superar la posibilidad de un holocausto nuclear de alcance universal y puso en marcha un conjunto de fuerzas de orden político, cultural, religioso, étnico, económico y social que generaron otro tipo de vinculaciones entre los hombres y los pueblos. Esta interacción más intensa impulsa nuevos procedi-

mientos para normar las relaciones en los distintos ámbitos del quehacer humano. La búsqueda de la paz se ha constituido en un propósito común en un mundo regido por una concepción más profunda de la libertad, la justicia y el respeto a la persona humana, lo que nos sugiere una comunidad internacional más solidaria, donde cada problema alcance una solución acorde al interés de cada actor y donde seamos capaces de sustituir la fuerza por la razón.

En ese nuevo contexto, la falta de certezas y precisiones será un dato permanente. Por ello, las comunidades que deben su supervivencia al Estado, insti-



tución dotada de poder federador para asegurar la independencia, el orden y la paz, no verán comprometida su existencia.

¿Considera viable un sistema de seguridad colectivo dentro del marco de la ONU que posibilite regular los conflictos a nivel global?

En esta situación de incertidumbre nada indica que los pueblos estén dispuestos a aceptar un poder por encima del propio, y menos que legitimen políticas y organizaciones militares supranacionales permanentes, a excepción de las destinadas a preservar la paz. **Por tales razones podemos afirmar que el Estado-Nación continúa siendo el referente central en las relaciones internacionales**, tal como lo reconoce la

ONU en sus documentos y más concretamente en su reciente "Programa para la Paz", sin pretender reivindicar una situación de aislamiento, ni negar el fenómeno de globalización que caracteriza a la actual situación internacional. En un mundo donde cada Nación puede usar la fuerza con

libertad cuando sus intereses vitales se encuentran amenazados, resulta claro que **la defensa de esos intereses sigue siendo responsabilidad indelegable del Estado**. Esto es particularmente cierto para el ejercicio ilegítimo y monopólico de la violencia, como freno efectivo a conductas imprevistas, a tentaciones expansionistas, a desequilibrios estructurales o a estrategias de dominación. La preservación de la paz entre las Naciones y dentro de cada ámbito nacional debiera ser entendida como la capacidad que debe retener el Estado para controlar las fuerzas internas y las presiones externas que afecten su interés vital. Si nos apoyamos en los contenidos de la Ley de Defensa (Ley número 23.554), podemos afirmar que ese interés está materializado en la defensa de la independencia, la soberanía, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación y la libertad y vida de los habitantes.

Sabemos que **la defensa está ligada a**

**la sociedad de la cual obtiene sus recursos y es la emanación de una voluntad común**. Estos lazos, estrechos por tradición, han encontrado en nuestra comunidad cierto desinterés y dudas respecto de la eficacia del sistema de defensa, pensamiento favorecido por el alto costo político que se debió pagar institucionalmente ante ciertos acontecimientos del pasado. Por otro lado, el sismo geoestratégico que el mundo conoció a partir de los acontecimientos de 1989, se sumó a nuestra realidad e hizo nacer esperanzas de democracia y paz, sin embargo ello no debe inducirnos a la pasividad defensiva ni al desarme unilateral. **No es la debilidad el mejor ingrediente del poder.**

¿Cómo afecta el fenómeno de globalización al concepto de soberanía nacional?

Las objeciones que plantean algunas ideas de la época al concepto tradicional de soberanía deben ser analizadas para no caer en simplificaciones ni reduccionismos que afectan la voluntad de defensa. No pretendemos descalificarlas a priori, pero creemos

## No es la debilidad el mejor ingrediente del poder

que un debate es indispensable. Al mismo tiempo, debemos relacionar otro concepto con el de soberanía, el atinente al "deber de injerencia o intervención", hoy de moda en ciertos círculos de pensamiento. Ambas ideas, de por sí, conforman un todo conceptual. Para tales propósitos enunciaremos algunas constataciones que a nuestro entender son centrales para el debate:

- **El valor de la persona humana ha pasado a constituir una categoría del derecho internacional.** En el futuro este fenómeno continuará afirmándose y profundizándose. Nada que la afecte resultará ajeno a terceros y por lo tanto deberá presuponerse la posibilidad de injerencia externa.

- **La preservación del medio ambiente, ligada al crecimiento demográfico, constituirá también una preocupación central** de la época, que se relaciona necesariamente con la viabilidad de un mundo futuro. Hoy estos aspectos han pasado a ser una preocu-

pación de todos y también objeto de injerencia externa.

• **La globalización y la inmediatez del fenómeno de las comunicaciones** será otro factor que ejerza una influencia decisiva en el interior de las comunidades nacionales. El efecto de esta influencia afecta conductas y comportamientos de la opinión pública, hoy sujeta a la influencia política de agentes externos.

• El fenómeno de **globalización de la economía**, que tiende a diluir marcos geográficos, ejerciendo altas cuotas de influencia en el manejo del poder de los Estados y el establecimiento de reglas y normas implícitas y explícitas de categoría común, resulta una forma más de injerencia ajena al ámbito nacional.



**La paz no será producto de la ausencia de conflictos sino de la ausencia de violencia en su tratamiento**

• El **desplazamiento de significativos grupos humanos** de una zona geográfica con dificultades o postergada a otra, es otro fenómeno que se hace sentir crecientemente. Dentro de ello, debemos computar la inmigración clandestina, que como manifestación de descompensación geográfica resulta de difícil gobierno y plantea nuevos desafíos desconocidos en el pasado.

• Tampoco podemos desligar el fenómeno de **la pobreza**, sujeto de creciente preocupación internacional que no acepta la contención del límite territorial, e invade regiones y Estados comprometiendo la viabilidad futura de ciertos actores.

Estas constataciones, y otras, afectan al carácter soberano y autónomo que caracterizó al **Estado-Nación** en el pasado reciente. Sin embargo, no podemos aceptar como válido el fenómeno de universalización de la soberanía que reduce al Estado a pasivo espectador. El Estado nacido en los escombros de la

sociedad feudal aparece por el impuesto y por la guerra, pero engendra simultáneamente el diálogo entre el gobernante y el gobernado. Freund dice que **el problema de la política consiste en cómo instituir el orden a partir de la existencia del conflicto**, entendiendo por conflicto el fenómeno natural de la interacción humana surgido del enfrentamiento de posiciones de hecho o de derechos opuestos que se manifiestan por demandas.

En esencia es el modelo de representación del problema estratégico. **La paz, mientras tanto, no será el producto de la ausencia de conflictos sino de la ausencia de violencia en el manejo del conflicto.** Y para tal propósito el Estado dispone de la legitimidad y legalidad necesaria. Tal vez pueda sospecharse de la exagerada preeminencia que hacemos del valor del orden como objeto de la acción política, cuando, en realidad, el propósito no es ese. Valores tales como la libertad, la justicia y el bienestar deben ser objeto también de nuestra más decidida preocupación, pero el hecho de reflexionar sobre la defensa nos obliga a explicitaciones más concretas sobre la coacción.

En el ámbito específico de la forma militar de la defensa, nos encontramos hoy ante un fluido proceso de cambio, donde relevamos el desafío de nuevas doctrinas, de nuevos conceptos, de diferentes volúmenes de efectivos, de nuevas estructuras de fuerza, de despliegues readaptados y reorientados con modernos criterios estratégicos. Pero ellos sólo constituyen desafíos de orden técnico, que no afectan las categorías políticas que orientan conceptualmente la defensa militar como criterio.

Sólo la política, con su variada gama de recursos e instrumentos, es el ámbito natural, exclusivo y excluyente del uso de la fuerza monopólica del Estado. Pensar en la suspensión transitoria de la política cuando se ejercita la violencia es desconocer el fenómeno.

En un mundo tal como hoy se presenta, **ninguna Nación sin una cuota de**



**imprudencia o de renuncia puede ocultar la obligación de velar por su propia defensa.** Para esa Nación, como pueblo libre, la defensa se confunde con la salvaguarda de la libertad fundamental que es su independencia, y con ello estamos afirmando que **una Nación no es dueña de su libre destino si no tiene desarrollada la voluntad colectiva de su defensa.**

**Cuando el concepto de soberanía sólo está referido al aspecto territorial, la defensa tiene un sentido restrictivo.** El desafío de la época será determinar cómo resguardar la esencia del concepto ante la influencia debilitante que ejercen las constataciones señaladas.

Así, hemos intentado reflexionar sobre la problemática de la defensa ante las condiciones objetivas que plantea el momento actual y no escapa a nuestro criterio que:

**La estabilidad y previsibilidad del mundo de la guerra fría ha desapare-**

**cido** y se plantean múltiples y variados escenarios.

**El concepto de soberanía es afectado por nuevos hechos** que lo tornan menos íntangible que en el pasado.

**El rol del Estado desbordado en atribuciones pasadas, hoy busca una definición más precisa** y ajustada a sus verdaderas e indelegables responsabilidades.

Ante la ausencia de un poder federador a nivel mundial, **despiertan viejas crisis estructurales** de naturaleza étnica, cultural, religiosa, política, etc.

El aumento de **letalidad de las armas** y su posesión y difusión a nivel horizontal, **constituye un motivo de riesgo** creciente, es así que progresivamente los hombres, ciertos grupos y hasta algunos Estados, podrán transformarse en impredecibles "perturbadores" del orden y la paz.

¿Qué entiende por seguridad cooperativa?

Una vez abordada la defensa como

fenómeno íntimamente ligado al Estado, conviene avanzar en un marco de mayor amplitud.

Si aceptamos que la defensa es una categoría de naturaleza relacional, veamos cuál es su comportamiento en su marco de inserción (la región) y cuál es su contribución para el desarrollo de un ámbito posible y verificable de paz y seguridad.

Colocándonos concretamente de cara a la región, todo indica que **el desafío de edificar un accionar común a pesar del diferente grado de vulnerabilidad de los estados, resulta posible.**

Por ello, en la región será indispensable superar recelos y tensiones sobre la base de una seria, racional y creciente confianza mutua, fundamentada en la trans-

Pese al complejo panorama internacional ya descrito, América latina, y particularmente el cono sur, ha sido y sigue siendo un área de creciente cooperación. Bastaría señalar a modo de ejemplo y circunscribiéndonos sólo a la época más reciente, a los esfuerzos ya no sólo económicos desplegados por el **Grupo de Apoyo a Contadora, al Acuerdo de Cartagena** y en particular al Grupo de los Ocho, que diera origen al llamado Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia, suerte de manifiesto político de nuestros días.

¿Considera vigente al sistema de seguridad hemisférico?

En el pasado, ante la conceptualización de una amenaza común se organizó un

sistema hemisférico de seguridad, el TIAR.

La aplicación en los hechos de este Tratado desnaturalizó sus objetivos iniciales y demostró su ineficacia fáctica. Nadie duda que existe una aceptable tradición de paz y una escala de valores que, en general, son compartidos en la región. Pero no es

menos cierto que resulta necesario armonizar los intereses regionales con los particulares de cada país, ya que sin esta convergencia la interrelación entre y dentro de los propios Estados, puede derivar en innecesarios niveles de tensión y hasta en actos de violencia e injerencia.

Complementariamente, el proceso de democratización y de consolidación institucional en que están comprometidos los pueblos y gobiernos, así como la profundización de los procesos de integración, parecen indicar que se está desarrollando progresivamente entre los países un ámbito homogéneo donde una imbricada trama de intereses comunes otorga la razonabilidad y previsibilidad necesarias a las relaciones interestatales, con lo cual la posibilidad de conflictos que involucren la dimensión armada podría resultar cada vez mejor administrada, pero, para no caer en distorsiones conceptuales o en ingenuidades, debemos afirmar que la implementación de un sistema de seguridad

**Resulta necesario  
armonizar los intereses  
regionales  
con los de cada país**



parencia de las relaciones y en un esquema de equilibrio de potencialidades coactivas, para prevenir el peligro de los vacíos y las asimetrías en las inestables relaciones del poder.

**La implementación de un ámbito cooperativo ha sido colocada como una exigencia prioritaria por los líderes políticos y militares**, con ello se busca reemplazar la respuesta a las amenazas, con una prevención que evite el surgimiento de situaciones que conlleven el uso de la fuerza.

Una seguridad cooperativa que no aspira, como afirma A. Carter, a crear un supragobierno, a eliminar todas las armas, a prevenir toda forma de violencia, a resolver todos los conflictos ni a armonizar todos los valores políticos divergentes. En realidad **es sólo una seguridad cooperativa que aspira a prevenir y desalentar la acumulación de medios que conduzcan a la posibilidad técnica de una agresión deliberada y organizada.**

parte de la voluntad de los Estados impulsados por una común amenaza o bien por el interés común.

¿Qué ámbito considera como el más conveniente para avanzar en la construcción de un sistema de seguridad?

La creciente y perfeccionada transparencia de cada actor hará decrecer la incertidumbre, aumentando la previsibilidad y creando condiciones para la cooperación. De todas maneras, y pese a la manifiesta voluntad de integración, cada actor tiene diferentes percepciones acerca de la naturaleza del escenario en el cual se desenvuelve.

Para la Argentina, por ejemplo, la cooperación es un medio aplicable a todos los ámbitos, mientras que otros sólo privilegian lo regional, ya que en el marco global sólo conciben la competencia.

Sostuvo el Ejército en el seminario "**El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur**":

"Condicionadas por este panorama mundial y regional, las F.F.A.A. de los países integrantes del Mercosur se ubican frente a las siguientes

**alternativas:** Mantener la **vigencia plena de los acuerdos** de seguridad y organizaciones a nivel regional y perfeccionarlos.

Concretar **acciones circunscriptas al ámbito subregional** que sustenten y enmarquen al proceso de integración y que actúen como catalizador en un estadio cooperativo superior".

La primera posibilidad resulta viable, pero las modificaciones no incidirán directamente sobre el proceso en desarrollo dado su carácter y especificidad geográfica.

¿Resulta viable instrumentar un sistema de seguridad en el marco del Cono Sur? Nosotros retenemos como posibilidad la planteada en segundo término, por cuanto es la única que aborda un ámbito concreto de aplicación, es prudente en no avanzar en la constitución de sistemas colectivos regionales que han demostrado hasta el presente su ineficacia y apunta a medidas aptas, factibles y aceptables que despejarán eventuales

prevenciones ante un acuerdo ampliado. Habíamos señalado precedentemente que cada Estado accede al sistema con diferencias estructurales, a pesar de ello creemos posible avanzar en la formulación de **objetivos** en un ámbito de integración. Ellos podrán ser:

- Lograr un mayor compromiso en la seguridad subregional de los integrantes del acuerdo ante la deflación del nivel de conflictividad y alcanzar a su vez estabilidad en las decisiones estratégicas.
- Motivar para que otros actores subregionales se integren al proceso e influenciar positivamente para el perfeccionamiento de los sistemas regionales vigentes.

Generar un marco de confianza y respeto entre los distintos actores y evitar que los disensos entre las unidades económicas puedan atentar contra la perdurabilidad del acuerdo sustentado por un ámbito de seguridad cooperativa.

• Las **medidas concretas** que pueden ser implementadas en apoyo de la integración son:

- El desarrollo de **proyectos técnicos** comunes y la coproducción de determinados tipos de sistemas.
- La implementación de **políticas comunes** para el control, registro y limitación de armamentos y la eliminación de toda forma de proliferación de armamentos de destrucción masiva.
- El mejoramiento del **flujo de información**, intercambio y comunicaciones entre las agencias militares.
- Realización de **ejercicios combinados e incremento del intercambio** de personal, comandos, fracciones, Estados Mayores, etc.
- Realización de **reuniones de consulta** al más alto nivel y unificación de posturas para la eventual materialización de un sistema cooperativo de defensa.
- Organización de un **organismo subregional de prevención de conflictos**.

El conjunto de medidas sugeridas impone como requisito la adscripción a un

**Para la Argentina  
la cooperación es  
un medio aplicable  
en todos los ámbitos**

plexo axiológico que podemos definir como de **reconocimiento de la independencia y soberanía nacional, el respeto a la persona humana y el normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas, la igualdad jurídica entre los Estados, la intangibilidad del espacio territorial y la confianza en la solución pacífica de los conflictos.**

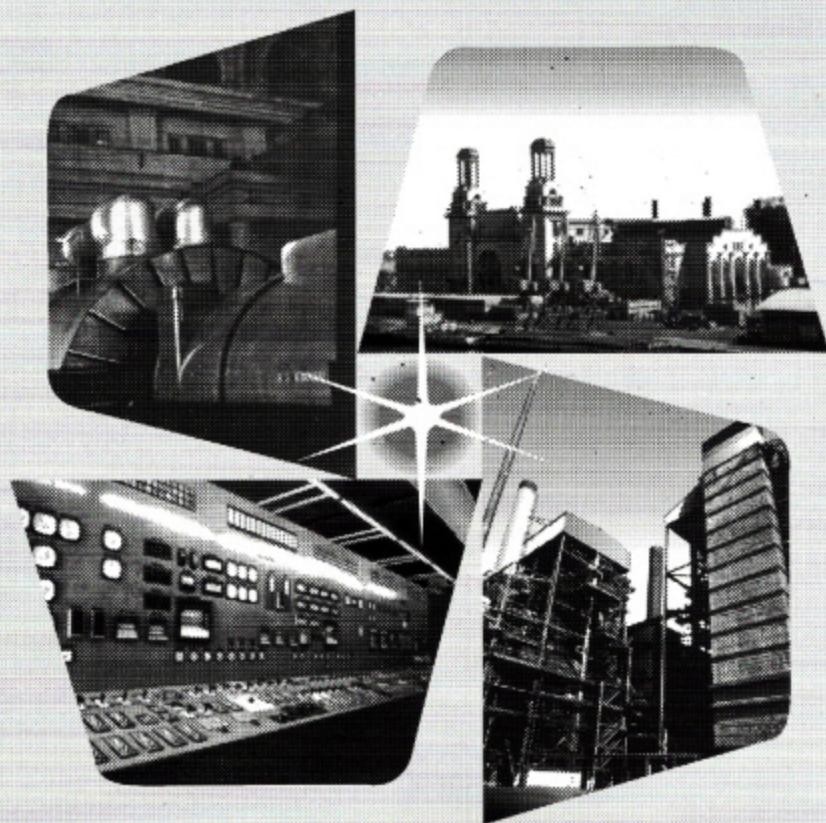
¿Qué implicancias tiene la seguridad sobre el proceso productivo?

En tal sentido conviene destacar que afirmar que los recursos destinados a la defensa representan un gasto improductivo, no sólo es una premisa a medias, sino que, fundamentalmente, constituye una postura ideológica. Con ello no se pretende avalar concepciones anacrónicas que sustentaban la defensa en procesos autárquicos, sino que, observando a los países más avanzados, ésta se inserta en el proceso productivo a través del desarrollo de tecnologías de punta. Como bien es sabido, el "know how" es un verdadero dinamizador de la actividad económica y una ventaja comparativa para el país o la región que lo posea.

Por ello, el desarrollo de proyectos de uso dual en el marco del Mercosur puede ser una solución aceptable para países de escasos recursos que no deseen perder "el tren de la historia".

Ejemplo de esto es el Tratado de Foz de Iguazú, que vincula los avances de los planes nucleares de Brasil y Argentina. Las acciones implementadas en el marco subregional significarán un avance prudente, posible y controlable, teniendo en cuenta la situación actual y los antecedentes existentes en el cono sur y, además, representan un paso intermedio hacia instancias superiores y más complejas de integración.

Para finalizar, debemos convenir que la defensa, es decir la función de coacción armada legítima, debe ser responsabilidad exclusiva del Estado. Una reformulación técnica de las Fuerzas Armadas en el marco de una reflexión sobre el Estado resulta saludable, sin embargo debemos afirmar con convicción que esta función, que resguarda el interés vital propio, no puede ser delegada a un estadio superior de seguridad de naturaleza supranacional.



**Generamos  
bienestar con  
toda nuestra  
energía.**



**Central Puerto**

Primera empresa privada argentina  
de Generación Eléctrica.