

POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: NOTAS PARA UNA PRESENTACION TEMATICA

Roberto Durán¹

En la mayoría de los países latinoamericanos, los vínculos institucionales y funcionales entre las relaciones exteriores y la política de defensa del Estado han sido casi inexistentes, salvo dos excepciones importantes. Una es la que se establece en momentos de crisis, aquellos que directa o indirectamente comprometen la seguridad y/o integridad física del Estado. En teoría, estas son las situaciones que pretenden ser previstas por las hipótesis de conflicto, tema que tocaremos más adelante. Una segunda forma de vincular ambas políticas se desprende de la compleja experiencia política de la región, en la versión autoritaria de los últimos años y en la de la reciente redemocratización. En efecto, parte importante de la ideología autoritaria estuvo y está encaminada a homologar las prerrogativas de la seguridad interior con la sobrevivencia del Estado, toda vez que las turbulencias sociales y políticas internas obedecen a instancias externas y viceversa. Precisamente, una de las mayores dificultades con las que han topado algunos países que han reinstaurado el sistema político democrático han sido los infructuosos resultados por desdibujar entre los militares esta percepción unívoca y unilineal del fenómeno subversivo.

En la perspectiva de lo que ha sido y continúa siendo la lógica del sistema burocrático de los sistemas políticos latinoamericanos, no existen criterios administrativos concertados respecto de aunar o, al menos, coordinar criterios comunes respecto de la formulación o diseño de políticas exteriores y de defensa nacional. En primer término, las causas de esta insuficiencia se encuentran en la estructura y funcionamiento de la burocracia pública de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, en el sentido que el tradicional rol clientelístico

que ésta ha asumido desde hace varias décadas ha mermado su capacidad racionalizadora e intermediaria. Los requerimientos ideológicos y sectoriales de determinados grupos e instituciones se han impuesto a las exigencias que implica una teórica racionalidad funcional y despersonalizada de la función pública, lo que dificulta y casi imposibilita la definición de criterios propiamente funcionales de la política exterior y la de defensa y, ciertamente, impide la proposición de criterios burocráticos comunes para ambas. El crecimiento asistemático de la burocracia pública ha agudizado esta situación, duplicando y hasta triplicando funciones y roles institucionales que, muy peligrosamente, tienden a deslegitimar algunas atribuciones del Estado. La sumisión o sustitución de una racionalidad funcional por otra de tipo ideológico ha contribuido a la ineficiencia burocrática en la mayoría de los países latinoamericanos, lo cual explica la exigua racionalidad institucional existente en las Cancillerías y en las instituciones de la defensa nacional.²

Por cierto, aunque esta es una situación de hecho válida para casi todos los países de la región, es importante introducir algunos matices. Por lo pronto, si bien el fenómeno clientelístico alcanza a casi todos estos países, su implementación es bastante variada. Hacia fines del primer tercio de este siglo, por ejemplo, algunos países latinoamericanos estimulan la profesionalización de sus respectivas Cancillerías, en el supuesto que ello no sólo era congruente con una postura internacional más adecuada para con el interés nacional, sino además era congruente con el status internacional al cual el país había accedido o pretendía acceder. De esta forma se dan los primeros pasos en la profesionalización del servicio diplomático, lo que en cierto modo también implica anteponer criterios burocráticos racionales, más allá de las implicaciones clientelísticas que abarcaban a toda la administración central del Estado. La consolidación del carácter profesional de la función diplomática ha estado y está en muchos casos supeditada al tipo y grado de estabilidad del sistema político. Es por ello que el grado de profesionalización de la diplomacia

es algo eminentemente relativo, por cuanto hubo países cuya racionalidad y despersonalización en su servicio exterior fueron abruptamente desplazados por imposiciones autoritarias, mientras hubo otros países en que tal situación se dio menos marcadamente.

Más complejo es definir la naturaleza y la proyección profesional del quehacer de la defensa nacional en términos estrictamente reales. La generalización de sistemas autoritarios en la región durante la década de los años 70 y primer tercio de los 80 agudizó el carácter ideológico en los vínculos funcionales e institucionales de la política exterior y la defensa nacional, reduciendo a un solo todo la percepción del "enemigo interno" y la del "enemigo externo". Junto con asumir las obligaciones legales y políticas que incumbe la preservación de la soberanía e integridad territorial, las fuerzas armadas tuvieron a su cargo la coordinación y ejecución de prácticas policíaco-represivas, las que irremediamente fueron desnaturalizando su quehacer institucional. Aunque ocasionalmente se insistía en diferenciar ambas prácticas, aduciendo que las primeras constituían la labor central de las instituciones de la defensa y que las segundas obedecían a la "urgencia de las circunstancias", lo cierto es que la definición de criterios globales y específicos en materia de política de defensa estuvieron profundamente marcados por este "double standard". Basta recordar las razones que indistintamente esgrimieron los regímenes militares en la adquisición de algunos sistemas de armas, en las que confusamente se mezclaban argumentos en favor de la renovación de equipo obsoleto con la necesidad de proveer un material adecuado para disuadir o enfrentar grupos y movimientos subversivos.³

Ahora bien, las conocidas características burocrático-autoritarias de los recientes regímenes militares del cono sur latinoamericano refuerzan la consistencia de ambas dimensiones en la definición de criterios de defensa nacional, criterios que permanecen invariables en la cultura militar una vez reinstaurada la democracia. A pesar de

estar formal y administrativamente desligados de las instancias de poder en la sociedad, la mentalidad y cultura castrense continúa aferrada a sus designios valórico-mesiánicos ("reserva moral del país", "ámbito irreductible del patriotismo", "consciencia de la Nación", etc.), designios que de una u otra forma son los que inspiran su comportamiento expectante o vigilante hacia los procesos políticos. Son estos mismos elementos los que configuran el prisma a través del cual examinan y evalúan los criterios y fundamentos de una política de defensa definida con la participación del estamento civil, tal cual ha ocurrido y ocurre en sistemas políticos redemocratizados. En suma, tres son los elementos que intervienen en la percepción y motivación de la conducta de los militares respecto de forma y fondo en que se define una política de defensa en democracia.

El primero de ellos es la invariabilidad de la verticalidad del mando, concepto que se aviene con la rigidez de su esquema valórico, si bien táctica y circunstancialmente es ejercido por el poder civil, con todo lo que ello acarrea para con su status político en una sociedad redemocratizada. La verticalidad del mando es la real expresión de la obediencia institucional, aunque esta última no necesariamente supone una total obsecuencia de las instituciones de la defensa a los designios o decisiones del poder civil. Es difícil definir a ciencia cierta en qué o cuáles puntos la cultura castrense no asimila o no acepta determinadas decisiones emanadas de mecanismos verticales, muy en especial si dichos mecanismos son utilizados en el ejercicio del poder de autoridades generadas democráticamente. De ello hay testimonios recurrentes en los procesos de redemocratización política de los últimos años, especialmente cuando determinadas decisiones de las autoridades constitucionales han sido resistidas por grupos militares. Con todo, la práctica de la verticalidad institucional continúa siendo el principio rector de la obediencia castrense, y ciertamente asume un papel importante en la asignación de recursos y prioridades en las políticas de defensa. Las clásicas disputas inter-institucionales por el presupuesto de defensa y las álgidas polémicas

intra-institucionales acerca de la adquisición de tal o cual sistema de armamento, han sido usualmente dirimidas por el ejercicio de tal prerrogativa.

El segundo elemento es el liderazgo institucional, lo que viene a ser la dimensión mística o carismática de quien ejerce la verticalidad del mando. La enseñanza y práctica personal, grupal e institucional de la disciplina es un componente distintivo e inherente a las organizaciones castrenses, por lo que un porcentaje apreciable de la socialización militar está destinado a inculcarla, en muchas ocasiones acriticamente. El "conductor" o "líder" resume en su persona los atributos de la influencia carismática, por lo que quienes acceden a ejercer la autoridad institucional deben demostrar cuán convincente es su capacidad de liderazgo. Ello explica la connotación casi anodina o intrascendente que tienen los Ministerios o instituciones de la defensa nacional cuando estas son ocupadas por personeros a los cuales no se les reconoce un liderazgo efectivo, lo que al mismo tiempo explica la carencia de apoyo de estas instancias en momentos críticos de la redemocratización política de esta década. Al no haber una real legitimidad respecto de decisiones y procedimientos adoptados por la autoridad institucional, se inicia un complejo periplo que no suele tener un buen final, muy al contrario. En este contexto, la asignación de recursos y las prioridades institucionales y presupuestarias de la política de defensa son malentendidas y, por ende, susceptibles de cuestionamiento. La mantención de tal situación durante un tiempo indefinido puede tener implicaciones muy ominosas para la consecución de una redemocratización política estable y duradera.

El tercer elemento tiene que ver con el trabajo mancomunado de civiles y militares en el diseño e implementación orgánica de la política de defensa. Del mismo modo en que se reconoce, expresa o tácitamente, que el ejercicio constitucional del poder político corresponde a los sectores civiles de la sociedad, se suele reconocer que el ejercicio profesional de las políticas de defensa está conferido a los militares. Conviene aclarar que

éste no es necesariamente el caso en todas las sociedades políticamente democrático-representativas. Hay países en los que las fuerzas armadas acceden a la operacionalidad de las políticas de defensa, las que previamente han sido diseñadas y decididas por especialistas civiles, tanto en el ámbito académico o en el propiamente profesional. La mayoría de las entidades militares latinoamericanas son reticentes a aceptar la participación civil en la preparación y, menos aún, en la ejecución de las políticas de defensa nacional. Al mismo tiempo que tal conducta obedece a una predisposición cultural inveterada en las organizaciones castrenses, es también una forma de reivindicar la profesionalidad o el profesionalismo de la función militar en la sociedad, aspecto muy sensible entre militares activos. En rigor, los problemas de convivencia entre civiles y militares en esta materia no son abstractos sino esencialmente prácticos. Ha habido y hay casos en que ha sido personal civil el que ha intervenido en agrias disputas interinstitucionales, por ejemplo. Han sido especialistas civiles los que han determinado y decidido la adquisición de sistemas de radar y/o alerta temprana en los equipos operativos, así como también han sido profesionales civiles los que han tenido a su cargo el reestudio de hipótesis de guerra y la distribución territorial del potencial estratégico del país.⁴

El trabajo conjunto de civiles y militares en políticas de defensa no sólo desmistifica prejuicios mutuos, muy arraigados por lo demás, sino además realza las características profesionales de la defensa nacional, esencialmente por dos razones. En primer lugar, en el trasfondo político-estratégico de la defensa nacional están involucrados factores no exclusivamente militares. La mantención, revisión o revocación de ciertas decisiones en este campo se adopta en razón de una pluralidad de circunstancias, entrecruzándose las prioridades de la política exterior, la capacidad económica interna, la influencia diplomática, el poder militar, la concertación de alianzas o pactos bi o multilaterales, etc. De esta forma se realza la óptica de la política de defensa, volcándola en una visión de conjunto, más acorde con la

pluralidad y multiplicidad de factores e indicadores que caracterizan a las sociedades internas y al sistema político internacional de hoy en día. El panorama se complica cuando la influencia de civiles duplica o traspasa el radio de acción de la verticalidad del mando, situación bastante frecuente en los procesos de redemocratización política, toda vez que la autoridad civil procura imponer decisiones que entre los militares son interpretadas como intentos anti-institucionales. En este sentido, la reorientación de la industria militar en países políticamente redemocratizados a principios de esta década produjo más de alguna aspereza y si finalmente se impuso el criterio de la autoridad política, en gran medida ello se debió a la situación desmedrada en que se encontraban las fuerzas armadas luego de su poco exitoso desempeño gubernamental.

En segundo lugar, la participación conjunta de civiles y militares en la elaboración e implementación de las políticas de defensa hace más viable y estrecha su interrelación con la política exterior. Las recientes experiencias autoritarias han demostrado fehacientemente las limitaciones y errores en los que incurre la militarización del servicio exterior, con todas las implicaciones que tal situación acarrea para con la probidad y profesionalidad de la carrera diplomática. Por otro lado, en algunos países latinoamericanos que han reinstaurado el sistema político democrático, diversos sectores políticos de la civilidad han intentado reformular el papel profesional de las fuerzas armadas en una perspectiva poco pragmática, muy apegada a modelos teóricos idealizados, con las consiguientes reacciones epidémicas de los militares y, lo que es más grave, con sus eventuales efectos en la estabilidad democrática.

Una solución eficaz podría consistir en la elaboración de un marco de referencia que flexible y pragmáticamente defina los radios de acción de ambas políticas, y a partir de ahí sugerir áreas temáticas y/o planes de trabajo conjuntos. Ciertamente, hay un campo de colaboración en lo que toca al interés nacional en materia de integración física y cooperación

vecinal. Otro tanto existe respecto del manejo de temas marítimos, antárticos y fluviales, sobre todo si están de por medio intereses de largo plazo, tales como, por ejemplo, el tipo de ventajas y concesiones que supone una negociación territorial, así como los efectos de ciertas obligaciones en los que incurre el Estado al acordar con otro un avenimiento que zanja largas y penosas disputas fronterizas. Del mismo modo, el status al que accede el país en el sistema político mundial y en el esquema regional involucra una posición clara respecto de su potencial estratégico, en el entendido que tal status es el resultado de una gestión diplomática eficiente, seguida de un manejo estable y racional de las relaciones económicas internacionales. En suma, los temas de colaboración cívico-militar en la interrelación de políticas exteriores y de defensa son variados y aún muy inexplorados, por lo que su proposición es una ocasión interesante para afianzar por ese lado la redemocratización de las sociedades latinoamericanas, además que es un estimulante ejercicio para el vuelo teórico que requiere el análisis de la realidad política regional y un ingrediente interesante en los estudios estratégicos de América Latina.

Las políticas exterior y de defensa nacional también se vinculan en lo que toca a la industria militar. La fabricación y comercialización internacional de armamentos es un tema controvertido y controvertible en aquellos países que la poseen y en otros que están en condiciones de promoverla. Inicialmente, la existencia de tal tipo de industria se justificaba por la necesidad de renovar permanentemente el equipamiento operativo de las fuerzas armadas y, en menor grado, el de la fuerza policial. Con el tiempo, la industria militar empezó a satisfacer necesidades crecientemente diversificadas de las fuerzas armadas, lo que significó una redefinición de los planes de producción y, lo que es bastante más, también implicó introducir "tecnologías de punta" en la fabricación de material defensivo. Esta nueva modalidad también reorientó las prioridades en la comercialización de sus productos, acentuando la importancia de los mercados externos, habida cuenta que la demanda interna estaba provista con creces. Desde

principios de esta década, la sofisticada industria militar de algunos países latinoamericanos compite con la de países económicamente más avanzados, lo que no deja de ser paradójal en algún sentido, pero estimulante en otro. Paradójal en la medida en que los recursos invertidos en ese tipo de industria asemejan a países en vías de desarrollo a los desarrollados, llegando a competir casi en pie de igualdad por el acceso y la provisión de mercados externos. Estimulante según otras apreciaciones, toda vez que es una forma mediante la cual el país accede a una posición de prestigio internacional que no habría obtenido por otra vía. Por cierto, la naturaleza y efecto de tal estimulación es muy discutible, incluso sin tocar los ribetes éticos que conlleva una industria de armamento. No obstante, obviando de algún modo ese debate, la presencia indiscutible de la industria militar en varios países latinoamericanos constituye otro ámbito en el que política exterior y de defensa encuentran puntos de contacto y de mutua cooperación. Por ejemplo, la activa política de exportaciones de la industria militar brasileña le ha significado ocupar un lugar prominente en el mercado mundial, lo que directa e indirectamente ha consolidado el status internacional de ese país. Una orientación similar ha tenido la industria de armamentos argentina, por lo demás la más antigua y una de las más completas en América Latina. También podríamos mencionar el incipiente caso de la industria militar chilena, la que si bien estadísticamente es hoy en día bastante menos que las dos anteriores, está en condiciones de ampliar su cobertura productiva y acceder a un espectro más amplio del mercado internacional.

Ciertamente, no es nuestro caso hacer una apología de la posición internacional de un país por la vía de promover a destajo la fabricación de armamentos, pero no cabe duda que se trata de un ámbito temático en el que objetivamente se cruzan las prioridades de la política exterior con las de la defensa nacional. El estudio y proposición de opciones productivas y/o procesos industriales para la industria de armamentos toca al interés nacional en la medida en que es una forma de

aproximar la presencia del país en regiones o entre países hacia los cuales no existe otro acercamiento que mediante este tipo de intercambio. Una política pragmática en este sentido podría enfatizar, por ejemplo, el intercambio en capacitación de recursos humanos y la colaboración inter-institucional, con los efectos multiplicadores que produce en el plano de la colaboración bilateral o multilateral. Aunque el contacto básico es a través del comercio de armas, el énfasis en la capacitación amplía las características del intercambio, lo que en muchos casos puede aminorar la influencia de mutuas "misperceptions" y por esa vía intentar un acercamiento más real y efectivo. Es con ese objeto u otros afines que cabe entender el papel de la industria militar en los procesos de redemocratización, sin perjuicio de la importancia que reviste para la previsión adecuada y oportuna del material bélico que periódicamente demandan las necesidades estratégicas de la defensa nacional.

Volviendo sobre el significado de desmilitarizar la política exterior en el contexto de una redemocratización política, ello no debe entenderse en los términos de alejar las relaciones exteriores de los requerimientos de una política de defensa. Por el contrario, hemos esbozado el papel que asume la combinación del estilo diplomático con la exportación de armamentos. Este espectro temático comprende áreas referidas a la asistencia técnica que países más desarrollados llevan a cabo en regiones como la latinoamericana, lo que envuelve no solo los aspectos puramente técnicos, sino además otros en los que ha predominado indistintamente la obsecuencia y la confrontación. La revocación de la asistencia militar bilateral norteamericana luego de la instauración progresiva del autoritarismo años atrás, fue uno de los pilares en los que se sustentó la política de ese país hacia los regímenes militares del cono sur latinoamericano, lo que incluso sirvió de argumento para que estos últimos incentivaran el crecimiento de sus respectivas industrias de armamento. Este mismo argumento se invierte con el retorno a la democracia, en el sentido que la reposición de la cooperación y asistencia técnica bilateral en lo militar está entre los

indicadores más contundentes del nuevo estilo que anima al gobierno norteamericano. Esta experiencia pone de relieve la importancia de combinar factores de defensa y política exterior, muy en especial cuando dicha combinación implica entrecruzar intereses de seguridad con estilo diplomático y viceversa.

Caso aparte es la necesaria desmilitarización del aparato burocrático de la política exterior de un país, en especial si ello ha envuelto al país en posturas reñidas con el espíritu profesional que animaba a la Cancillería durante períodos previos. La militarización del servicio exterior, junto con cumplir con los requisitos clientelísticos -que alcanzan niveles insondables en regímenes de facto-, fue un procedimiento específicamente encaminado a asegurar la obsecuencia de la diplomacia a la ideología autoritaria, tema que ha sido profusamente abordado en otros estudios. Desde el punto de vista estrictamente funcional, el organigrama administrativo de la Cancillería morigeró y congeló la profesionalización del servicio exterior, no obstante recoger algunas reivindicaciones laborales, las cuales más se implementaron en lo puramente formal que en lo intrínsecamente profesional. Por cierto, no es esa la modalidad de acercar el trabajo del servicio exterior con las modalidades de una política de defensa. Uno, porque la propia política de defensa privilegió clara y consistentemente una ideología excluyente, que junto con relativizar las bases de la profesión militar, intentó manipular -a veces sin mayor éxito, afortunadamente- los mecanismos de la diplomacia. Segundo, porque las características clientelísticas del servicio exterior alcanzaron una dimensión que desnaturalizaron aspectos primordiales de la labor diplomática.

La reprofesionalización de la diplomacia implica una estrecha colaboración con la política de defensa en áreas que hemos previamente sugerido. Pero además suponía una revisión de la colaboración institucional con las fuerzas armadas, labor que en años anteriores estaba meramente restringida a la asesoría que las segundas prestaban a la Cancillería en materia de sistemas de información reservada o en la presencia de

adictos y misiones militares, navales y aéreas en Embajadas de importancia. Continuar con ese tipo de práctica y definirla en su estricta dimensión y responsabilidad está entre los objetivos de la reprofesionalización del servicio exterior, pero ciertamente deben incluirse otros temas y variables, más allá de los exclusivamente formales. Por lo pronto, la evaluación de la presencia nacional en un país acreditado debiera ser fruto de un análisis en conjunto y no un procedimiento estanco, que duplica esfuerzos y que despierta mutuas susceptibilidades, como ha sido la malhadada experiencia chilena durante este período. Asimismo, las apreciaciones analíticas respecto de planificar indicativamente algunas orientaciones fundamentales de la política exterior deben tomar en consideración las prioridades de la defensa nacional, muy en particular si estas orientaciones se refieren a políticas bilaterales o vecinales. En el mismo sentido, una evaluación global de la postura internacional en sus aspectos más "macro", necesita la apreciación de un análisis político-estratégico, por cuanto ello sitúa el status mundial y/o regional del país en una perspectiva concreta, que da cuenta de la real percepción con la que el resto de la comunidad internacional ve al propio país y la óptica específica con la que éste se autoevalúa respecto de la misma comunidad. Finalmente, la mutua retroalimentación de un trabajo en conjunto disminuye las limitaciones en que incurre un trabajo burocrático estanco y funciona más acorde con las exigencias de una administración pública coherente y participativa.

1. Profesor del Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.

2. El tema de la organización burocrática de las instituciones de la defensa nacional y de la política exterior ha sido analizado muy parcial y asistemáticamente, muy en especial en América Latina. Por el lado de los estudios de defensa, se tiende a asimilarlos con los estudios sociológicos o politológicos sobre las fuerzas armadas o sobre el fenómeno militarista en la región, en circunstancias que el análisis de las políticas de defensa ha adquirido una creciente autonomía temática, tanto en una óptica estrictamente sociológica como en la puramente politológica.

3. Este es un punto sobre el que hay estudios muy incipientes en centros académicos latinoamericanos, si bien es un tema que ha preocupado desde hace un tiempo a centros académicos europeos y norteamericanos. Entre estos cabe destacar, David, Steven R., "Why the Third

World Matters", International Security Vol. 14, N° 1, pp. 50-85. Además, conviene leer Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber & Donald Rothshild (Eds.) Eagle Resurgent? The Reagan Era in American Foreign Policy, Little Brown, Boston, 1987, pp. 75-114.

4. La colaboración cívico-militar en materias de defensa nacional y política exterior está en la agenda de la redemocratización latinoamericana, como de una forma más peculiar también lo estuvo en los años en que predominaban sistemas autoritarios. No obstante, en uno y otro caso no ha existido la voluntad de impulsar planes de trabajo en conjunto, en torno a problemas y tópicos en

los que objetivamente puede haber una colaboración real y efectiva. Durante los gobiernos autoritarios, el acercamiento del estamento militar a la sociedad civil fue entre grupos "avenibles" y "menos avenibles". En lo que va corrido de los procesos de redemocratización, tal acercamiento ha sido insuficiente, sea por resistencia de los militares o sea a causa de una indisimulada desconfianza por parte de los grupos civiles.