



año 9  
número 38  
abril 2006

# Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

## Para la evaluación de una política exterior: El caso Malvinas durante la presidencia de Carlos Menem\*

Alejandro L. Corbacho\*\*

### Sumario:

• El caso Malvinas durante la presidencia de Carlos Menem.

*Alejandro L. Corbacho*

• La educación y el entrenamiento para los líderes militares y civiles del siglo XXI.

*Boris Saavedra*

• La seguridad según la visión británica. Un enfoque holístico para reformas en el sector.

*Gastón H. Schulmeister*

### CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

#### Presidente

Carlos Manuel Muñiz

#### Director ISIAE

Julio A. Hang

#### Director del Boletín

Fabián Calle

#### Secretario de Redacción

Gastón Hernán Schulmeister

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74

Fax: (54 11) 4815-4742

E-mail: cari@cari1.org.ar

www.cari1.org.ar

Determinar el éxito o fracaso de una negociación internacional no siempre es fácil. A veces, es necesario hablar en términos de grado de éxito y para ello deben establecerse los criterios de dicha apreciación.

La tarea puede tener un fin puramente académico, pero también tiene un alto valor político, dado que su resultado puede utilizarse para sostener las posiciones de una u otra parte o para explicar, convencer o manipular a diferentes públicos tanto en el ámbito nacional como internacional.

Desde el fin del conflicto del Atlántico Sur en junio de 1982, los sucesivos gobiernos argentinos intentaron distintas políticas para reanudar las negociaciones por la soberanía de las Islas Malvinas con el Reino Unido, interrumpidas a raíz del conflicto.

Para los británicos era un tema resuelto y la soberanía no estaba en discusión. Pero ese no era el único tema por resolver.

Debido al conflicto los ciudadanos argentinos

sólo podían visitar el archipiélago si poseían un pasaporte distinto del argentino.

Luego de casi diez años de continuas negociaciones, el gobierno del presidente Menem presentó un avance sobre ese tema.

### Declaración Conjunta

El 14 de julio de 1999, las delegaciones de la Argentina y el Reino Unido dieron a conocer una Declaración Conjunta que establecía que los ciudadanos argentinos podrían nuevamente visitar las islas con pasaportes de esa nacionalidad.

Además, se autorizaba la reanudación de los vuelos aéreos civiles regulares entre Chile y las islas, que incluirían escalas en el territorio continental argentino donde podrían desembarcar pasajeros, carga y correo (i).

Ambos gobiernos aclararon que la declaración se encontraba bajo la fórmula del paraguas de soberanía y expresaron su satisfacción por el mayor entendimiento y grado de reconciliación en la relación bilateral.

Luego de la firma del acuerdo, el entonces canciller Guido Di Tella declaró: "cada argentino tiene una libertad más: la de viajar a las Malvinas, y creo que los isleños ganaron otra: la de vivir en una atmósfera de paz" (ii).

Se estimaba que la posibilidad de ingresar a las islas constituía una condición previa necesaria en el camino hacia la recuperación de las islas.

### Posiciones contrarias y favorables

Una vez conocido el contenido de la Declaración, se escucharon de inmediato evaluaciones contrarias y favorables.

Como ejemplo de las primeras puede señalarse la opinión del ex-embajador en Londres, Mario Cámpora, quien en ese momento era asesor del candidato presidencial Eduardo Duhalde. Según Cámpora, el acuerdo era "el resultado de una diplomacia sin frutos", en la que el desenlace fue "bastante escaso" y que se había presenciado una negociación "exageradamente publicitada que generó expectativas no satisfechas" (iii).

La visión opuesta está representada por Carlos



Escudé. Para el académico, el acuerdo era un “pequeño gran paso adelante” que demostraba que “una política de cooperación era más productiva que una actitud de confrontación provocativa, y que la flexibilidad pragmática era incomparablemente más efectiva que la intransigencia maximalista” (iv).

Para Escudé, en términos puramente diplomáticos se trataba de un “pequeño gran acuerdo”, porque sentaba “las bases mínimas a partir de las cuales se pueden negociar temas trascendentes”. En este sentido, aunque el académico reconoció que el acuerdo no garantizaba una negociación futura de la soberanía, destacó que “con las condiciones anteriores esa eventual negociación era imposible”.

Para muchos observadores el acuerdo constituía la máxima concesión del gobierno británico hacia la política de Malvinas del presidente Menem y del canciller Di Tella (v).

### **Evaluación de la negociación**

En general, se piensa que el modo más directo y amplio para evaluar el éxito de una negociación internacional es la utilización de criterios objetivos y técnicos: en este caso sería alcanzar una solución definitiva a la disputa.

Estos criterios objetivos utilizan indicadores que pueden ser evaluados empíricamente por un observador o cualquier participante en la negociación.

El uso de ellos permite, en última instancia, examinar el comportamiento de las partes al fin de la negociación y determinar el rango de cambio (Bercovitch 1992, 109-110).

Al respecto, la pregunta a responder sería: “¿alcanzó la negociación un resultado que — aunque necesariamente implica algún intercambio— dejó a las partes mejor respecto de sus necesidades básicas y preocupa-

ciones, y es, al menos, mínimamente consistente con su sentido de justicia?” (Kelman, 1982, citado en Hadjipavlou-Trigeorgies y Trigeorgies 1993, 341).

En el caso de Malvinas, para Mario Cámpora el criterio debería ser el cumplimiento del mandato constitucional que ratifica la “legítima e imprescriptible” soberanía argentina sobre las islas Malvinas (vi).

En base a este criterio, otro ex-embajador, Lucio García del Solar, escribió un artículo titulado “el año 2000, sin Malvinas”, en cuyo subtítulo afirmó que “se espera que estas negociaciones sobre Malvinas sean tan insatisfactorias como casi todas las que alentó esta gestión” (vii).

Por lo tanto, según este criterio, para la Argentina la medida del éxito abarca la totalidad del proceso de negociación, cuyo resultado “objetivo” sería el traspaso de la soberanía.

En consecuencia, si utilizamos este criterio, el rango de cambio durante el gobierno de Menem continuó siendo cero. Al igual que los gobiernos anteriores esos años de negociación no sirvieron para nada.

Sin embargo, dada la complejidad del problema que representa una negociación territorial, debería ser posible recurrir a otros criterios de medición que permitieran apreciar si las negociaciones sirvieron para algo.

Muchos investigadores sostienen que el “éxito” es un concepto relativo y que, al igual que otros conceptos en ciencias sociales, es el observador quien construye la noción de éxito o fracaso (Bercovitch 1992 y Frei 1976).

Estas nociones son, entonces, “un asunto de valores idiosincráticos, interpretaciones y rotulaciones” (Kleiboer 1996, 362).

Por lo tanto, en los casos donde los criterios objetivos sean

insuficientes, pueden establecerse criterios “subjetivos” de evaluación que deben construirse para cada proceso de negociación particular (Bercovitch 1992, 110).

Por ejemplo, Andrés Cisneros evalúa la gestión del siguiente modo: “La así llamada política de seducción ha sido muy exitosa fuera de Malvinas, en el resto del planeta. A diferencia de 1982, con una guerra a cuestas y a diferencia de 1983/89, tras seis años de ni hablarnos con los ingleses, desde 1989 en adelante el mundo entero elogia la apertura y predisposición argentina. La supuesta seducción comenzó por los terceros, incluyendo los socios de Gran Bretaña en la Unión Europea, y continuó en la propia Inglaterra: para la época del viaje del Presidente a Londres, un porcentaje significativo de la opinión pública británica aparecía en las encuestas claramente alejada de la sorda intransigencia isleña. Es en esa cuña entre la cerrada negativa kelper y la sabia apertura británica que estamos negociando avances positivos para ambas partes. Incluso en las islas mismas existe hoy un fuerte debate. En 1989, al hacernos cargo, encontramos una unánime, monolítica actitud anti-argentina. Hoy se verifican allí aires renovadores” (viii).

En el caso particular de la política hacia las Malvinas, Cisneros recurre a indicadores que permiten medir el éxito relativo de la misma.

El uso de esta clase de indicadores permitiría distinguir, entre otros aspectos, las etapas necesarias que deben atravesarse en la negociación, clarificar desde dónde se inicia, cuál sería el horizonte temporal del proceso, su impacto sobre terceras partes importantes y cómo se conecta la negociación con otros temas relevantes de la política exterior del país.



La lista no es exhaustiva pero, en conjunto, estas dimensiones permiten capturar la complejidad del proceso; considerar matices más amplios; evaluar una trayectoria previa —que en este caso es larga—; y visualizar el grado de éxitos parciales hasta alcanzar un resultado final, que puede ser o no la soberanía.

#### Notas

- (i) La declaración también incluyó cuestiones de pesca, desminado y autorizó la construcción en las islas de un monumento para homenajear a los soldados argentinos caídos durante la guerra.
- (ii) *La Nación*, 15-07-1999.
- (iii) *Página 12*, 15-07-1999 y *Clarín*, 16-07-1999. Para otras evaluaciones críticas ver Hugo Gobbi (*La Nación*, 16-07-1999); Mohamed Alí Seineldín (Machuca, 633); Raúl Alconada Sempé (*Clarín*, 18-07-1999); Dante Caputo (*Página 12*, 16-07-1999 y *Clarín*, 18-07-1999).
- (iv) Así se titula su artículo publicado en *La Nación* (16-07-1999). Para otras visiones favorables ver Marcelo Stubrin (*La*

*Nación*, 18-07-1999); Andrés Cisneros (*La Nación*, 16-07-1999 y *Clarín*, 20-10-1999); y Oscar Camillón (*La Nación*, 16-07-1999).

(v) Menem reconoció ante la prensa que el convenio “podría ser el broche de oro” de su gestión (*La Nación*, 15-07-1999).

(vi) *La Nación*, “Malvinas, otra vez fuera de la agenda”, 26-10-1998.

(vii) *Clarín*, 13-05-1999.

(viii) Andrés Cisneros, “Malvinas: diplomacia exitosa”, *Clarín*, 20-10-1999.

#### Referencias

- Bercovitch, Jacob. 1992. “Mediators and Mediations Strategies in International Relations,” *Negotiation Journal* (April): 99-112.
- Frei, Daniel. 1976. “Condition Affecting the Effectiveness of International Mediation,” *Peace Science Society (International) Papers* 26: 67-84.
- Hadjipavlou-Trigeorgis, Maria y Lenos Trigeorgis. 1993. “Cyprus. An Evolutionary Approach to Conflict Resolution,” *Journal of Conflict Resolution* 37 (June): 340-360.

Keliboer, Marieke. 1996. “Understanding Success and Failure of International Mediation,” *Journal of Conflict Resolution* 40 (June): 360-389.

Kelman, Herbert. 1982. “Creating the Conditions for Israeli-Palestinian Negotiations,” *Journal of Conflict Resolution* 26 (March): 39-75.

Machuca, Christian. 2001. “Malvinas: el acuerdo del 14 de julio de 1999,” *Boletín del Centro Naval* 119 (Julio/Diciembre): 625-651.

\* El artículo está basado en el Documento de Trabajo N° 314. “Evaluación de la política exterior hacia las Malvinas: el acuerdo sobre los vuelos de 1999” (UCEMA, diciembre 2005).

\*\* **Alejandro L. Corbacho** es Director del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad del CEMA (UCEMA).

## La educación y el entrenamiento para los líderes militares y civiles del siglo XXI en América Latina

*Boris Saavedra\**

Desde hace casi veinte años el sector defensa en América Latina viene siendo impactado por tres elementos fundamentales: democracia, economía de mercado y necesidad de integración. Estos elementos van a determinar el devenir futuro de las fuerzas armadas en la región.

En este contexto, el enfoque del presente artículo está orientado a analizar los elementos fundamentales de la educación y la formación de líderes para la defensa como tema básico, que se encuentra en las entrañas del problema de la reforma militar. No obstante, el sistema educativo militar

comprende otros aspectos, tales como la organización, tecnología y doctrina, pero que no son objeto de atención en esta oportunidad.

La calidad de la educación es un factor determinante en el futuro de las fuerzas armadas.

En América Latina las escuelas militares de formación de oficiales —al igual que las escuelas de guerra para los cursos de postgrado— constituyen las fuentes primordiales para la formación, educación y entrenamiento de los oficiales de las fuerzas armadas. Es más, la graduación en las escuelas de formación —así como las escuelas de postgrado— es un

prerrequisito para la asignación de futuros destinos de comando.

El sistema educativo militar se ha mantenido en constante evolución a través del tiempo y en la gran mayoría de las escuelas de formación de oficiales hoy día a sus graduados se otorgan certificados de licenciatura con equivalencia a estudios universitarios civiles.

Estos rigurosos estudios de gran especialización en sistemas de armas tienen un énfasis en las ciencias de la ingeniería —de gran influencia en la estructura organizativa de las fuerzas armadas—, que persiste a través del sistema de educación en la mayoría de los



institutos educacionales.

Generalmente esta especialización obedece al empleo militar en circunstancias de combate convencional y a los avances tecnológicos en los sistemas de armas.

Sin embargo, ello no satisface los requerimientos de conflictos de cuarta generación, donde por ejemplo la línea entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad pública está menos definida y se encuentra lejos de satisfacer las futuras demandas del siglo XXI.

En aras de la formación de líderes para la defensa, es de particular importancia el papel de la educación militar en sociedades democráticas que enfatizan el estudio de las ciencias sociales, la administración pública, las relaciones interinstitucionales, la coordinación interinstitucional y la interoperabilidad entre la institución militar y otras instituciones del Estado.

Estas áreas de estudio son de importancia crítica para el futuro oficial militar o el civil en sus funciones de defensa desde el inicio de sus estudios de formación.

Este es un cambio cultural que debe ser adoptado desde el inicio de la carrera, y no como lo es hoy día al final de la misma en los cursos de altos estudios estratégicos nacionales, donde inclusive en muchos casos persiste la visión estrecha de la seguridad y la defensa nacional con el empleo convencional de las fuerzas armadas.

El factor más importante que demanda un cambio sustancial es el sistema de educación con su correspondiente modernización, adaptación o transformación.

Más que nunca el militar o el civil dedicado a asuntos de seguridad y defensa debe ser educado en base al pensamiento crítico para tener un líder inquisitivo, bien informado,

confiado en la razón, receptivo, flexible, imparcial en la evaluación, sincero en reconocer prejuicios personales, prudente al emitir juicios, dispuesto a reconsiderar, claro en los problemas, ordenado en los asuntos complejos, diligente en la búsqueda de información pertinente, razonable en la selección de criterios, enfocado en la investigación y perseverante en buscar resultados que sean precisos de acuerdo con las circunstancias.

En definitiva, estamos hablando de un cambio del pensamiento y racionalidad militar, de repensar el empleo de la fuerza militar en una sociedad democrática ante un ambiente de seguridad diferente.

De esta forma será capaz de anticiparse a los cambios en un clima de incertidumbre y ambigüedad y de promover cambios organizacionales en medio de actitudes tradicionales y limitaciones económicas; es decir, liderar los cambios antes que éstos impacten negativamente sobre la institución de la defensa.

En la actualidad se requiere más que nunca un sistema educativo que forme y eduque líderes con un pensamiento proactivo en el análisis de los cambios doctrinales y organizacionales en el sector.

Los líderes militares y civiles requieren una preparación que los capacite no tan sólo en el conocimiento, sino más aún en cómo pensar y aplicar estos conocimientos para que exista un correlato entre el conocimiento y la práctica cotidiana, en medio de valores ajenos a la cultura tradicional militar — promotora de prácticas autoritarias, basada en una organización piramidal y jerarquizada que promueve la obediencia absoluta—.

Las llamadas misiones no tradicionales, tales como las operaciones de estabilidad y

reconstrucción y el apoyo a las fuerzas de seguridad en el combate a lo ilícito, colocan al líder militar y civil de la defensa en medio de circunstancias totalmente diferentes.

Es necesario destacar que las nuevas misiones demandan profesionales militares y civiles preparados con nuevas destrezas a todos los niveles de la organización: a saber, en cuanto a conocimientos sociológicos y psicológicos del comportamiento social, idiomas, historia, gerencia y resolución de conflictos, entendimiento mediante el impacto de la cultura, la religión y los grupos en oposición.

Asimismo, las habilidades comunicacionales son críticas en la actual era de la información y tecnología, tanto entre los comandantes de unidades básicas en las fuerzas militares como los funcionarios civiles, desde el nivel más bajo del asesoramiento político de la defensa.

Podríamos decir entonces que hoy día no existe un factor más importante que la información con base tecnológica. Los espacios se agrandan, los tiempos se reducen y más aún, la tecnología emergente hará que la información se reposicione haciendo responsables a la computadoras por ello en lugar del hombre.

Para implementar efectivamente estas tecnologías se requerirá una educación y un entrenamiento que permita descentralizar y delegar el proceso de toma de decisiones y autoridad a los niveles más bajos de la organización. Es decir, crear una estructura organizativa más horizontal sin perder la cohesión del mando, pero dotándola de una capacidad de respuesta apropiada y oportuna.

Hoy día estamos viviendo así un período que para algunos es la post-modernidad de la institución militar, de acuerdo





con los conceptos descritos en la obra *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War* (i). Igualmente, Jaime García al analizar el post-modernismo en el caso de América Latina lo señala como el movimiento que está orientado al cambio en los valores e incorpora un profundo relativismo.

Este análisis de los autores en términos operativos es pluralismo, fragmentación, heterogeneidad, permeabilidad y ambigüedad (ii).

Si tomamos en cuenta el ambiente de seguridad actual — aunado a la evolución de los valores institucionales de los profesionales militares—, es prioritario que el sistema educativo militar tome control y produzca cambios significativos en el proceso de formación y educación de los líderes militares y civiles del sector defensa; para que éstos estén debidamente preparados ante la

transformación de la organización, acorde con las circunstancias tanto institucionales como del ambiente de seguridad, las cuales serán totalmente diferentes a las que hemos tenido hasta el presente.

Finalmente, quisiera enfatizar que la educación militar en América Latina a través de la historia se ha mantenido en una constante evolución y progreso, atendiendo los cambios del entorno y las necesidades del presente y futuro.

Hoy día más que nunca estos cambios requieren una revisión exhaustiva del sistema educativo del sector de la defensa, para emprender los cambios más que todo culturales que demandan las circunstancias presentes y futuras.

Para cerrar estas ideas sobre la importancia de la educación, resulta oportuno tener presente

la reflexión del autor Francés Ernest Renan cuando dice: “Lo esencial en la educación no es la doctrina enseñada, sino el despertar al conocimiento transmitido” (iii).

#### Notas

(i) Moskos, Allen and Seagal, *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, New York Oxford University Press, 2000, page 4.

(ii) García, Jaime, *El Militar Postmoderno en América Latina*, Security and Defense Studies Review Vol. 2 Summer 2002.

(iii) Renan Ernest, *Souvenirs d'enfance et de jeunesse* (1883; tr. *Recollections of My Youth*, 1883). Paris, 1883.

\* **Boris Saavedra** es General (R) de la Fuerza Aérea Venezolana, con más de 30 años de experiencia en labores educativas en Venezuela y los Estados Unidos de América.

## La seguridad según la visión británica. Un enfoque holístico para reformas en el sector

*Gastón Hernán Schulmeister\**

El objetivo del presente ensayo es analizar la visión británica de la seguridad a partir de lo que se entiende como el enfoque del *Security Sector Reform* (SSR), y particularmente advertir la posición del Reino Unido sobre el rol de las Fuerzas Armadas (FF.AA.).

#### El enfoque del SSR

A la hora de analizar cómo atender la seguridad en los países emergentes de conflictos, desde Europa principalmente se ha promovido un enfoque en términos de sector.

Desprendida de la “perspectiva del desarrollo” propiciada a inicios de la posguerra

fría —entendiéndose que el rol del Estado y sus fuerzas impactan directamente sobre las oportunidades para el desarrollo sustentable y la seguridad física de la gente—, y funcional al concepto de la “seguridad humana” —atendiéndose a la protección de los individuos en contraste a la concepción clásica de la “seguridad nacional” centrada en los Estados—, la acepción del SSR data de fines de los años noventa, procurando presentar en un concepto único la nueva lógica de entender la seguridad (i).

El SSR es un concepto utilizado para describir la transformación del “sistema de seguridad” —el cual incluye a todos los actores

involucrados, sus roles, responsabilidades y acciones—, trabajando en conjunto para administrar y operar el sistema acorde a las normas democráticas y principios del buen gobierno, y contribuyendo asimismo a un buen funcionamiento del marco de la seguridad (ii).

Dicho de otro modo, la atención sobre el sector de la seguridad apunta preliminarmente a identificar a todas aquellas organizaciones en una sociedad que son responsables de proteger al Estado y sus comunidades, y su relación entre ellas.

Esto incluye en la agenda del sector a las distintas fuerzas



autorizadas para utilizar la fuerza —fuerzas militares, de seguridad y policiales—, los servicios de inteligencia, las estructuras civiles directamente responsables por su administración y control — Ministerios, organismos especializados en el Parlamento y cuerpos de asesoramiento en materia de seguridad—, antes de la seguridad pública y la Justicia, y actores no estatales, como ser empresas de seguridad privada, ejércitos de liberación —de suma importancia para la atención de países conflictivos lidiando con procesos de paz y reconciliación— hasta grupos de la sociedad civil —medios de comunicación, ONG's, organizaciones religiosas—.

Asimismo, entre los elementos básicos del SSR también se encuentran —además de un punto de partida con una visión amplia del término “seguridad” y la consideración amplia de todos los servicios e instituciones involucradas—, el liderazgo político acorde a principios democráticos y necesidades del Estado y la sociedad, la preocupación por los aspectos estructurales —de organización y presupuesto— y la dimensión humana del sector, tales como el profesionalismo y la ética (iii).

El concepto del SSR no se trata, sin embargo, de un “modelo” ni una “receta” a aplicar, sino de un enfoque holístico y una herramienta instrumental de análisis para la promoción de un mejoramiento de los sistemas de seguridad locales.

Para ello el abordaje del SSR procura inicialmente diagnosticar la situación particular bajo análisis, evaluar potenciales reformas y finalmente promover mejoras en el funcionamiento de los sistemas a través de distintas estrategias, atendiendo objetivos e intereses comunes con distintas agencias

de desarrollo internacional; ya sean de carácter multilateral — como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, o nacionales —como el Departamento para el Desarrollo Internacional británico (DFID en sus siglas en inglés)—, por solo citar algunos ejemplos.

Esta es la perspectiva de la seguridad que comparte el Reino Unido, promoviendo —a través de los distintos programas de cooperación— la transformación de las instituciones de seguridad en el exterior, de forma tal que ellas desempeñen un rol legítimo y responsable democráticamente en la provisión de seguridad interna y externa para los ciudadanos de los países bajo atención.

En este sentido, el gobierno británico ha progresivamente incrementado su apoyo para reformas en el sector seguridad internacionalmente desde el fin de la Guerra Fría, fortaleciendo la visión de que la erradicación de la pobreza y el desarrollo duradero no serán exitosos sin SSR.

Para ello la Administración del Primer Ministro Tony Blair ha realizado desde 1997 una serie de renombramientos de agencias británicas en el seno del Ministerio de Defensa (MOD en sus siglas en inglés) y reorientado programas de asistencia militar —*Assistance to Support Stability In Service Training* (ASSIST)—.

De ellas se destaca la creación de una Misión Diplomática de la Defensa en el MOD, de la cual depende el equipo de asesoramiento para el desarrollo del sector seguridad —*Security Sector Development Advisory Team* (SSDAT)—, antiguamente conocido como equipo de asesoramiento para la defensa —*Defence Advisory Team* (DAT)—.

Dicho equipo provee de asesoramiento directo sobre el

SSR —incluyendo el *management* de la defensa, policía, justicia e inteligencia—, a países que requieran el mismo, según las prioridades del Reino Unido.

Como ejemplos de las áreas específicas en las cuales se ofrecen asesoramiento y asistencia se incluyen, entre otras, la gobernabilidad del sector seguridad, la revisión de las estrategias de seguridad y defensa, los aspectos organizacionales y la planificación de las estructuras de fuerza.

Asimismo, para tales tareas existe un financiamiento y un trabajo conjunto entre el MOD, el DFID y el *Foreign and Commonwealth Office* británico (FCO), que se explica por el enfoque holístico y el contexto amplio que se procura tener en el Reino Unido, pudiendo incluso involucrar al *Home Office* británico según los programas a proveer.

No obstante, el DFID en particular ha sido la agencia que más ha resaltado explícitamente la relación directa entre el desarrollo, la seguridad y el conflicto, desprendida de su misión institucional primaria (iv).

En cuanto a las lecciones aprendidas del desarrollo de los programas de SSR, entre ellas se advierte que:

- La experiencia de los casos particulares no son generalizables;
- Los análisis tempranos y exhaustivos son una buena inversión en tiempo y dinero;
- El SSR es un proceso y no un evento en particular, por lo cual cabe advertir sus características a largo plazo y efectos de transformación;
- La titularidad y capacidad de construcción local es central;
- Es importante disponer de un concepto y una estrategia integral y coherente;
- Las estrategias deben reflejar lo que es localmente alcanzable;

- La buena gobernabilidad y el profesionalismo son elementos claves;

- En ambientes de post-conflicto, las decisiones operacionales pueden impactar sobre el contexto del desarrollo;

- El énfasis tiende a ser dado sobre los asuntos militares, permaneciendo otras áreas relativamente negadas;

- Los programas deben ser adecuadamente financiados, debiendo tenerse presente que estos resultan ser siempre más costosos y complejos de lo originariamente pensado (v).

### **Su aplicabilidad**

Ahora, si bien el enfoque surgió como resultado del interés en la comunidad internacional por buscarse soluciones para atender el desarrollo y la consolidación pacífica de países emergentes de conflictos en el marco de la posguerra fría, la interpretación holística de la seguridad es un enfoque adecuado para la evaluación del funcionamiento del sistema de seguridad de cualquier país, independientemente de si se encuentra en un período de estabilidad o no desde el punto de vista político, militar, económico y/o social.

Al respecto, teniendo presente que el SSR es un proceso y no un evento en particular, la posibilidad de que los cambios sean tanto progresivos como regresivos advierte la aplicabilidad que tal abordaje tiene incluso para analizar países desarrollados.

En el mismo sentido, este es un prisma de análisis propicio por ejemplo para evaluar los esquemas institucionales con que se cuenta para enfrentar alguna problemática en particular —como ser el terrorismo o el narcotráfico—, identificar cuáles son los controles legislativos previstos para las actividades de inteligencia y/o promover

posibles redefiniciones de funciones para las distintas fuerzas.

Para citar a modo de ejemplo un caso aún en proceso en la Argentina, nada más oportuno que dicho enfoque para entender lo que la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) —en lugar de la ex Policía Aeronáutica Nacional (PAN)— implica institucionalmente en el sistema de seguridad argentino y las justificaciones que en la dimensión política se han dado para sus cambios.

### **El rol de las FF.AA.**

En segundo término, para atender particularmente el rol que cabe asignar a las FF.AA. hay que remitirse a la dimensión institucional del SSR —estando constituidas el resto por la política, la económica y la social—, que apunta a la construcción de las capacidades de todas las instituciones estatales con un mandato formal para garantizar la seguridad del Estado y sus ciudadanos, bajo los parámetros de la gobernabilidad civil, liberal y democrática.

Para ello, un primer aspecto a destacar es que los objetivos de la reforma del sector seguridad desde una perspectiva del desarrollo se diferencian de metas orientadas militarmente, en el sentido que la estructura y capacidad de los actores del sector en su integridad —fuerzas militares y policiales— deben ser optimizados para el desarrollo social, económico, político y humano (vi).

En consecuencia, el objetivo último del SSR es crear fuerzas que sean funcionalmente diferenciadas, fuerzas profesionales bajo el control civil, y con la menor utilización funcional de recursos posible para la provisión de la seguridad a la población.

Para ello, se sostiene que la construcción de la capacidad de

las fuerzas militares incluye no sólo atender su adecuado tamaño y el gasto militar, sino también su profesionalización y particularmente su reorientación lejos de los asuntos domésticos hacia misiones consideradas más apropiadas, como ser la defensa territorial y las actividades en apoyo de misiones de paz.

Según la postura asumida por el DFID en sus publicaciones oficiales, los militares no sólo deben ser aislados de la política, sino también separados de otras actividades inapropiadas, advirtiéndose que las FF.AA. frecuentemente suelen jugar significativos roles económicos, políticos y sociales más allá de los tradicionales, que pueden dañar el profesionalismo militar.

En relación a este último punto, reconociéndose que algunas de tales actividades pueden tener otros beneficios —como ser en respuestas a desastres naturales, para la construcción de infraestructura o la provisión de salud pública—, se considera que el excesivo involucramiento en tales actividades pueden minar tanto la preparación de los militares para su misión primaria, como así también su *accountability* hacia las autoridades civiles.

En suma, en el SSR la redefinición de roles se presenta así como una elección política clave, alejando a las FF.AA. de roles de seguridad interna inapropiados y asegurando de que existe una legislación, un apoyo político y un financiamiento adecuado para permitir a la policía cumplir su misión efectivamente.

### **Una postura para el debate**

La redefinición de las misiones de las FF.AA. es un tema que en los últimos años ha despertado debates en los países de América Latina, junto a la dificultad por establecerse consensos sobre lo que se



entiende por seguridad. Ello se manifestó de la forma más evidente en la conferencia de seguridad de México del año 2003, en la que los países de América llegaron a la conclusión de que "la seguridad lo es todo" —concibiendo que asuntos sanitarios y ecológicos por ejemplo hacen a la seguridad—, pero que a la hora de definir cómo abordarla cada país es soberano de establecer los medios —de modo tal de evitar una "militarización" de la agenda" generalizable—.

En este sentido, la política del Reino Unido respecto a las FF.AA. —tanto aplicada internamente como promovida internacionalmente para el resto de los países—, bien podría servir al argumento de aquellos en oposición a la asignación de mayores tareas a las FF.AA. en materia de seguridad interior.

Sin embargo, al margen de la postura que se tenga a favor de cierto revisionismo o no del rol tradicional de las FF.AA., resulta oportuno tener presente la política británica al respecto —en gran medida como resultado de las lecciones y la experiencia vivida en torno al conflicto de Irlanda del Norte y la apelación al poder militar en materia de contraterrorismo—, como un aporte a los debates desideologizados y abiertos que deben promoverse en nuestra región, superando las intransigencias —sean en oposición a todo tipo de reformas o en defensa de la "militarización" *per se*—.

En conclusión, teniendo presente que en América Latina los desafíos suelen ser sumergidos en el recurrente debate sobre la "militarización" de la agenda de seguridad o la "policialización" de las FF.AA., la aplicación de un enfoque holístico resulta imprescindible para la evaluación pragmática de reformas adecuadas; no siendo las posturas intransigentes —cualquiera sea el

argumento esgrimido— funcionales al debate productivo que los temas en cuestión ameritan, ni a las mejoras que el sector necesita.

De allí que el enfoque de la seguridad promovido desde el Reino Unido sea oportuno entonces de considerar para todo debate serio sobre posibles mejoras a promover en el sector en los países de América Latina; a partir de adecuados diagnósticos de realidades nacionales —evaluación de la exposición ante fenómenos transnacionales mediante—, el reconocimiento de las mejores formas de enfrentar las amenazas identificadas y consecuentemente el delineamiento de las respectivas estrategias a seguir.

#### Notas

- (i) Chanaa, J. (2002), "Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects", Adelphi Paper 344, Oxford University Press, Oxford (United Kingdom), Chapter 1.
- (ii) Organization for Economic Cooperation and Development (2005), "Security System Reform and Governance", DAC Guidelines and reference Series, Paris (France).

(iii) Winkler, T. (2002), "Managing Change: the reform and democratic control of the security sector and international order", DCAF Occasional Paper 1.

(iv) Sobre los roles asumidos por las distintas instituciones británicas involucradas en los programas de reformas del *Security Sector* que exceden al DFID, ver Baly, Dick. (2002), "Understanding and Supporting Security Sector Reform", Department for International Development (DFID), London, United Kingdom (UK).

(v) Sobre las experiencias y prácticas del gobierno británico y las condiciones bajo las cuales el SSR tiene chances de ser exitoso, ver Nicolle Ball en Wulf, Herbert (2000), "Brief 15. Security Sector Reform", Bonn International Center for Conversion (BICC), Bonn (Germany).

(vi) Wulf, Herbert (2000).

\* **Gastón H. Schulmeister** es *Chevening Fellow* 2006 del *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) del Reino Unido en la *University of Bradford*, para el estudio de procesos de reforma de la seguridad en países emergentes de conflicto.

## Novedades Bibliográficas CARI

**Argentina y Brasil 2015. Construyendo una Visión Compartida**, informe coordinado por Félix Peña y José Botafogo Gonçalves, editado por el CARI y el *Centro Brasileiro de Relações Internacionais* (CEBRI), con el apoyo de la Fundación *Konrad Adenauer Stiftung*, 2005.

**La Unión Europea y la integración regional. Perspectivas comparadas y lecciones para las Américas**, compilado por Joaquín Roy, José María Lladós y Félix Peña, editado por el CARI, la Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (EDUNTREF) y la *University of Miami*, 2005.

**Argentina-India. Un desafío y una oportunidad para la vinculación económica y comercial**, coordinado por Gloria Baez, editado por el CARI, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2005.