

Tipo de documento: Working Paper N° 39

ISSN: 0327-9588



La toma de decisión en asuntos de seguridad. Algunas experiencias comparadas

Autoría: Diamint, Rut (editora)

Fecha de publicación: Mayo 2001

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

¿Cómo citar este trabajo?

Diamint, R., et al.(2001). *La toma de decisión en asuntos de seguridad. Algunas experiencias comparadas*. [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13155>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo histórico de la investigación ditelliana

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

WORKING PAPER N° 39

**La toma de decisión en asuntos de seguridad.
Algunas experiencias comparadas**

Rut Diamint (editora) *

May 1997

Abstract: Los estados de América Latina han comenzado un diálogo sobre cuestiones de defensa orientado a la creación de un nuevo sistema de seguridad, en consonancia con los cambios de la coyuntura global y los procesos de democratización. Pero a nivel interno, la definición de políticas de defensa aún no cuenta con los recursos apropiados a la formulación de políticas del estado.

Este documento reúne una serie de artículos sobre los procesos de toma de decisión en asuntos de seguridad, comparando la experiencia norteamericana, un sistema racional burocrático, con las decisiones de cúpula de los gobiernos de Brasil, Chile, Perú y Paraguay.

El progreso de los mecanismos de integración generan una demanda de estabilidad, reciprocidad y transparencia en la formulación de políticas, que tiende a revertir la tradición latinoamericana hacia la concentración de poder y el debilitamiento de la participación ciudadana en el control de la gestión pública. En los temas de seguridad, este déficit ha sido obviamente mayor por la autonomía militar en la definición de sus políticas. Recién en los últimos años se ha abierto una interlocución diferente que tiende a originar obligaciones en la explicación e información de las respectivas políticas y la negociación en base a intereses mutuos. Los trabajos que aquí presentamos son parte del proceso largo y complejo de la consolidación de la democracia en América Latina.

Trabajos presentados en el seminario "*El proceso de toma de Decisión en temas de Seguridad. Una perspectiva Comparada*", auspiciado por WOODROW WILSON CENTER FOR INTERNATIONAL SCHOLARS.

* Rut Diamint
Departamento de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Torcuato Di Tella
Miñones 2159
(1428) Capital Federal – Argentina
e-mail:Rut@utdt.edu.ar

INDICE

I.	Introducción	
II.	El Gobierno norteamericano ante el caso del Cóndor II. Sistema burocrático y toma de decisiones Rut Diamint	4
III.	Ideas sobre el proceso decisivo de las cuestiones de seguridad y defensa en Brasil Thomaz Guedes da Costa	29
IV.	Decisiones y coordinación de política en temas de defensa defensa: el caso chileno Francisco Rojas Aravena y Claudio Fuentes	35
V.	Las políticas de seguridad en el Perú Rolando Ames	50
VI.	La Toma de decisión en defensa en Paraguay José Luis Simón	55
VII.	Comentarios Roberto Russell	62
VIII.	Toma de Decisión y Formulación de Política Exterior Joseph S. Tulchin	68

Introducción

Los cambios del contexto internacional post- guerra fría y el establecimiento de democracias en los países de la América Latina han generado condiciones para establecer un nuevo modelo de seguridad en el hemisferio. Los estados del continente han ido buscando un diálogo sobre cuestiones de defensa, orientado a la creación de un nuevo sistema de seguridad que responda a los desafíos de la reciente coyuntura regional y global. En estos últimos años se avanzó en el control de armas de destrucción masiva, en la resolución de conflictos a través de pactos que tanto negociaban una solución entre el gobierno y la guerrilla como resolvían disputas territoriales a través de medios pacíficos. Simultáneamente, los países de la región pudieron tener una interlocución distinta vinculada a sus proyectos de inserción en el mundo y pese a muy contados episodios, la región atraviesa un período de tranquilidad y cooperación.

La condiciones externas impulsaron un replanteo y una reformulación de sus respectivos esquemas de seguridad, superando las falencias adquiridas por la peculiar evolución de sus sistemas políticos. Las cuestiones de defensa habían sido un reducto exclusivo de las Fuerzas Armadas demorando el desarrollo de equipos gubernamentales y especialistas civiles con capacidad de decisión y experiencia en estos temas. Al mismo tiempo, los procesos de integración dieron lugar a la emergencia de vínculos de cooperación que implicaban cambios profundos en las orientaciones de política exterior de los gobiernos latinoamericanos.

Los nuevos escenarios generaron una demanda de estabilidad, reciprocidad y paz que convocaba a transformar las tradiciones de confrontación. Si en el pasado, la defensa del territorio había sido la principal hipótesis de conflicto bajo la cual habían fomentado sus sistemas de defensa, la incorporación a bloques regionales impulsó alianzas e intercambios de tal intensidad, que a pesar de la resistencia de algunos sectores, todos los países debieron rectificar sus pautas tradicionales de relacionamiento. Las fuerzas armadas debieron ceder ante el empuje y el dinamismo de las medidas diseñadas por equipos políticos e impulsadas por actores públicos y privados.

Ha sido también una tradición en el desarrollo de las naciones latinoamericanas mantener una visión autocentrada, sin una fuerte conexión con los acontecimientos internacionales. Las preocupaciones de los gobiernos estaban focalizadas primariamente en sus propias naciones y en segundo término en relaciones bilaterales selectivas con pocos estados. Esa insuficiente vocación hacia lo global contribuyó a que los estudios y análisis acerca de la política exterior tuvieran un desarrollo relativamente limitado, mientras que los trabajos sobre los procesos políticos internos alcanzaban un mayor desenvolvimiento, aunque a veces tuvieran interpretaciones sesgadas por la falta de apertura política.

Así, el conocimiento de los procesos de toma de decisión y las negociaciones internas y con otros países no recibieron atención suficiente y a pesar de ciertas disimilitudes, casi todos los países han carecido de transparencia en la elaboración de sus políticas. La concentración de poder y una frágil participación ciudadana en el control de la gestión pública, restaban posibilidades de comunicación y de evaluación de los actos de gobierno. En los temas de seguridad, este déficit ha sido obviamente mayor por la autonomía militar en la definición de

sus políticas y por las sucesivas visiones antagonistas que emergían de las posiciones de esos actores. Durante los gobiernos militares cualquier asunto de seguridad era una secreta cuestión de estado y la discrecionalidad fue la característica saliente de medidas.

Esa forma de hacer política se reproducía en el relacionamiento con los Estados Unidos. En gran medida había dificultades para entender las señales norteamericanas y se elegían interlocutores que en muchas ocasiones no eran los adecuados. Por su parte, los Estados Unidos contribuyeron a la distorsión creando una política latinoamericana que no diferenciaba las disimilitudes entre estados y subregiones. El diálogo era complicado y no existían canales similares entre los diferentes actores del norte y del sur. Además, salvo en temas puntuales y periódicos, América Latina no ocupaba un lugar prioritario en la agenda de política exterior norteamericana, mientras que la falta de claridad en la definición de políticas hemisféricas ampliaba la confusión y promovía la utilización de vías informales. Recién en los últimos años se abre una interlocución diferente que tiende a originar obligaciones en la explicación e información de las respectivas políticas y la negociación en base a intereses mutuos.

Este documento es una contribución para la comprensión de los procesos de formulación de políticas de seguridad en la región. Su objetivo es propiciar un debate que tienda a crear transparencia y fomente la confianza. El primer documento es un análisis de las negociaciones llevadas a cabo por las diferentes agencias del gobierno norteamericano para detener el desarrollo del proyecto del misil Cóndor II. Este emprendimiento iniciado en 1984 en Argentina, en base a desarrollos anteriores de la Fuerza Aérea Argentina, desató un proceso de negociaciones políticas que involucró a un gran número de agencias estadounidenses, traducidas luego en el ejercicio de una alta presión sobre el gobierno argentino. La comparación entre ese complejo y múltiple proceso decisorio burocrático y las decisiones de cúpula en la Argentina sirve de principio para discutir y conocer mejor ambos sistemas políticos. Este informe fue elaborado en base a la investigación correspondiente a la beca otorgada por el Proyecto de Entrenamiento de Investigadores en Formación, del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, dirigido por el Dr. Joseph Tulchin.

Como parte de las actividades de entrenamiento, en octubre se realizó un encuentro en la Universidad Torcuato Di Tella de la ciudad de Buenos Aires, con el apoyo del Departamento de Política y Gobierno, dirigido por el Dr. José María Ghio. Al mismo fueron invitados académicos de la región para que en base a ese documento inicial presentaran un panorama del proceso de toma de decisión en sus respectivos países. Así, participaron Francisco Rojas Aravena y Claudio Fuentes de FLACSO-Chile contando las decisiones y la coordinación de política en temas de defensa chilenas; Thomaz Guedes da Costa, del Centro de Estudios Estratégicos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos presentó el proceso decisorio en cuestiones de seguridad y defensa en Brasil. El caso de Perú fue presentado por Rolando Ames de la Universidad Católica de Lima, en tanto que José Luis Simón explicó el proceso decisorio en seguridad y defensa en Paraguay.

Asimismo, hemos incluido la desgrabación de los comentarios del Dr. Roberto Russell focalizados en el análisis del caso argentino, creyendo que pueden resultar de utilidad para estudiantes universitarios. El documento cierra con un trabajo del Dr. Joseph Tulchin que enmarca los casos latinoamericanos dentro de las prioridades y tendencias en la toma de

decisión del gobierno norteamericano.

Estos estudios se inscriben dentro de las propuestas que el Programa Paz y Seguridad en las Américas, que coordina el Dr. Tulchin del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center de Washington, conjuntamente con el Lic. Rojas Aravena del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO de Chile. Su finalidad es promover la cooperación en asuntos de seguridad y un mayor entendimiento hemisférico. El programa ha convocado tradicionalmente a académicos, funcionarios y militares para ampliar la discusión entre los diversos sectores involucrados. Por ello, en el encuentro de octubre estuvieron presentes miembros de la Cancillería y el Ministerio de Defensa argentinos, representantes de la embajada del Paraguay, del gobierno de Brasil, del Ministerio de Defensa de Chile, políticos, miembros del Congreso argentino y académicos.

Queremos agradecer a la Fundación Ford por su apoyo al programa de Entrenamiento de Investigadores en Formación. También, agradecemos al Programa de Paz y Seguridad en las Américas que ha fomentado el estudio de las políticas de seguridad nacional y regional en América Latina y que ha facilitado la realización de foros subregionales para intercambiar ideas sobre el tema, foros que permiten una mayor transparencia interestatal en la región y, por lo tanto, ayudan en los estudios de la toma de decisiones que aquí presentamos. También queremos agradecer a las autoridades de la Universidad Torcuato Di Tella que nos brindó un ambiente académico y abierto para discutir temas antes muy sensibles y difíciles. El patrocinio de la universidad legitima los estudios serios en un campo académico todavía poco pisado en nuestros países.

Los estudios presentados amplían los foros y las posibilidades de incrementar el entendimiento y proveer de la información que permita a los académicos, seguir profundizando en un campo del conocimiento que está en crecimiento y a los funcionarios, contar con una contribución para el proceso de la toma de decisión utilizando una perspectiva comparada. En este momento de profundización de los entendimientos regionales este tipo de estudio contribuye a identificar espacios de cooperación y trabajo conjunto. La transparencia en la toma de decisión favorece la producción de rutinas burocráticas, de compromisos formalizados y acentúa la previsibilidad en la elaboración de políticas, necesaria para los acuerdos en marcha.

Reconocemos que estos estudios comparados no solamente facilitan la comprensión del proceso en cada país estudiado sino también que por la naturaleza del tema y de la información compartida, aumentan la transparencia entre estados, que en sí es una medida de confianza mutua. Los estudios comparativos son un mecanismo de análisis particularmente útil en temas o campos en los cuales tradicionalmente la información fue poca y mala. Los debates, tal como el que presentamos en la Universidad Di Tella, reflejado en este documento, abre un poco más la ventana con la que cuenta la ciudadanía para mirar a su gobierno. Expresada de otra manera, los trabajos que aquí presentamos son parte importante del proceso largo y complejo de la consolidación de la democracia en América Latina.

Rut Diamint
Abril de 1997

El gobierno norteamericano ante el caso del Cóndor II. Sistema burocrático y toma de decisiones¹

por Rut Diamint^{* 2}

Introducción:

Este trabajo parte del interés por comprender un sistema de gobierno que se supone altamente racional y burocrático: el sistema de gobierno norteamericano, con la finalidad³ secundaria de entender los errores de percepción de los gobiernos de Argentina. En principio, esa estructura aparecía como un mapa de oficinas, agencias y normas definidas por reglamentos precisos y por una continuidad y consistencia asombrosa a los ojos de un latinoamericano. Es un sistema de gobierno complicado, extenso y superpuesto en el que se combinan una organización altamente lógica junto a un juego oculto de personalidades y estilos individuales.

Para poder recorrer ese laberinto institucional, el objetivo era relevar el proceso de toma de decisión en un asunto de seguridad internacional. El caso elegido fue las negociaciones por el desmantelamiento del misil Cóndor II⁴. Esta negociación había sido exitosa para el gobierno norteamericano, incluía la participación de numerosas agencias del gobierno, se vinculaba a varios países, desde los aliados del G7 hasta el área de tensiones mas sensitivas como es el Medio Oriente. Paralelamente se había constituido un nuevo régimen de seguridad internacional que estaba directamente vinculado a Cóndor II y cuya formulación y vigencia trascendían la situación creada por el misil argentino. El seguimiento del proceso de formulación de la política hacia la destrucción del misil recorría suficientes agencias del

¹ La version completa de este trabajo sera publicada por The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars.

^{*} Profesora de la Carrera de Ciencia Política de la UBA, coordinadora del Proyecto "La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias en América Latina" (Universidad Torcuato Di Tella y Fundación Ford); e investigadora de "Paz y seguridad en las Américas", (Woodrow Wilson Center for Scholars y FLACSO - Chile).

Fue asesora (1993-1996) de la Subsecretaría de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa argentino. Obtuvo la beca Fulbright y la beca "Training Program", Woodrow Wilson Center for International Scholars.

Es autora de varios artículos sobre temas de seguridad y defensa y sus últimas publicaciones fueron "Argentina y los procesos de verificación" y "La privatización de la seguridad en Argentina".

² Quiero agradecer al Henry L. Stimson Center y al Center for International and Security Studies at Maryland, desde donde realicé mi trabajo, por el soporte durante el período de mi investigación en Washington.

³ Asimismo, permitía analizar algunos de los procesos de toma de decisión del gobierno argentino.

gobierno como para entender la lógica de su funcionamiento, las definiciones de su política y cruzaba dos periodos fundamentales: la época de la Guerra Fría y el comienzo de la post-Guerra Fría.

No hay una sola política de seguridad ni una sola prioridad del gobierno norteamericano, no hay una sola política de no proliferación, ni esta manejada exclusivamente por los actores de una rama del ejecutivo. La decisión es también una suma de intereses públicos y privados, de situaciones de coyuntura que cambian de país a país, de año a año. Las decisiones del gobierno norteamericano son tanto el resultado del interjuego de organismos, agencias y oficinas del poder ejecutivo, como de negociaciones del poder legislativo y se flexibilizan o se acentúan en gran parte debido al empuje o interés de algunos altos funcionarios y el empecinamiento de otros que desde posiciones de mayor capacidad de decisión o desde la pequeña oficina de un ministerio empujan sus creencias más arraigadas.

Para poder entender el sentido de esa negociación hay que tener en cuenta:

Primero, las preocupaciones y concepciones del gobierno norteamericano, que implican tanto sus políticas de largo plazo en temas de no proliferación y que son políticas globales, como asimismo la dinámica que surgía de la emergencia de un supuesto nuevo orden internacional. Las negociaciones se enmarcan por lo tanto, en una decisión global de la que Argentina es solo un capítulo.

En segundo término, la peculiaridad de las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina fijaba condicionamientos para la toma de decisión norteamericana: debían intentar modificar una política que aparecía como peligrosa a la seguridad global evitando repetir una historia de desencuentros y malentendidos que dificultaban una solución consensuada.

En tercer lugar, la racionalidad del gobierno argentino es distinta a la norteamericana. En el primer caso la lógica que gobierna el proceso de toma de decisión es la acumulación de poder, en el segundo es la diseminación del poder. Aunque Halperin⁵ presenta una forma de acumulación de poder basada en la idea de mantener o incrementar la influencia -individual o institucional- la diferencia con el caso argentino radica en que tal como es descripta en su libro, Halperín la relaciona con la posibilidad de mantener un cargo, una agencia o una función, reproducir la misma burocracia, dentro de un esquema de normas prefijadas y respetando cierta transparencia en las decisiones. Por lo tanto no apunta a un ejercicio del poder para beneficio individual o sectorial. En cambio, la política argentina parece originarse en un juego por

⁵ Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1974.

incrementar la influencia para aumentar la capacidad transitoria de un hombre y tal vez su equipo, de incidir en el proceso político. Esa extrema concentración de poder deriva en la fragilidad de las instituciones a favor del fortalecimiento de las personalidades.

La política internacional de seguridad norteamericana

Si bien en el ámbito académico se ha tratado de mantener una línea de división entre la política doméstica y la internacional, y se mantiene una fuerte creencia en la conveniencia de que los problemas internos no afecten la política exterior⁶, la realidad es que por lo menos para América Latina la política exterior fue siempre parte de la política interna de los Estados Unidos.⁷

El inicio de la post-guerra fría trajo las inevitables confusiones de un cambio de orden, sin embargo, con un énfasis distinto los temas de no proliferación y el aumento de las capacidades defensivas norteamericanas diseñadas por el gobierno de Reagan se continuaron en la administración Bush. Así, el control de armamentos y de transferencia de tecnología sensitiva fue uno de los ejes centrales de la política de seguridad nacional norteamericana, mostrando que pesar de la gravitación de las variables contextuales, hay una continuidad en los principios básicos. Esta política implicaba dos procesos: por un lado evitar la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y los medios para su lanzamiento, especialmente para los países del Tercer Mundo -dado que con la ex-Unión Soviética existían acuerdos que se pensaban implementar a través de negociaciones bilaterales-. En segundo término, incluía el desarrollo de la capacidad de defensa propia y de las naciones aliadas a través del SDI (Strategic Defense Initiative). Esta política fue una iniciativa del Pentágono, resistida por el Departamento de Estado, bajo lo que se conoce como el "Nitze criteria". La posición era que un programa de este tipo, que suponía la continuidad de desarrollos estratégicos de alta tecnología, daría excusas a la URSS para dilatar sus acuerdos en el "Start Treaty".⁸ Esta oposición de criterios refleja una tendencia entre ambos ministerios que se reproduce con el caso del Cóndor II, hay una mirada más global, más política en la Cancillería, mientras que en Defensa se priorizan posiciones de mayor contenido técnico-económico.⁹

⁶ Halperin, op.cit, pg.63.

... is certainly true that foreign policy in the United States is always closely tied to domestic politics-and has been since the founding of the Republic- en Joseph Tulchin, "The Formulation of U.S. Foreign Policy in the Caribbean", *The Annals of the American Academy*, AAPSS, 533, May 1994. pg.178.

⁸ Caspar Weinberger, *Fighting for Peace, Seven critical Years in the Pentagon*, Warner Books, New York, 1990.

⁹ Como lo senala Nolan, ver ha sido parte de la política de los Estados Unidos en el período post-guerra fría, ver como balancea los imperativos de la cooperación y la protección de los avances tecnológicos "es el leit motiv de controversias crónicas sobre como implementar mejor controles de exportaciones estratégicas en adversarios militares sin penalizar

En lo referente a la proliferación, el gobierno se encontró con que era más fácil controlar un solo frente como era la Unión Soviética con sus armas nucleares y no varias naciones (alrededor de 13) que trataban de tener no solo armas nucleares, sino también químicas, biológicas y misiles. Estos cambios, sin embargo, no implicaron un cambio de política, pues el foco siguió siendo el mismo desde 1945¹⁰; la preocupación por la difusión de armas de alta efectividad militar que puedan actuar en contra de países amigos, los que tiene menor capacidad de defensa, o emplearse directamente en contra de Estados Unidos. Entonces en estos asuntos antes y después de la Guerra Fría se mantiene una coherencia política y una percepción de amenaza similar.¹¹

Los vínculos de Argentina con los Estados Unidos

El proceso de negociación del programa Cóndor refleja simultáneamente la tradición de desentendimiento y equivocaciones comunes a una historia de relaciones, pero también anuncia el cambio de perfil de un gobierno que buscaba un nuevo modelo de inserción internacional. Como señala Joseph Tulchin, "La historia de las relaciones entre los Estados Unidos y la Argentina es la de repetidos malentendidos, extendidos períodos de tensión y oportunidades perdidas de cooperación y amistad."¹² La permanencia de estas tensiones a lo largo de diferentes gobiernos y regímenes es para Tulchin la clave de una base estructural que inhabilita a la Argentina y a los Estados Unidos a construir una relación de mutuos beneficios. En alguna medida, aunque el gobierno de Menem mantiene algunas de las tendencias de relacionamiento tradicional, la negociación por el desmantelamiento del Cóndor II parece constituirse en un cambio¹³ en el tipo de inserción global y en especial, del tipo de vinculación que quiere establecerse con Estados Unidos. De ser así, se podría estar frente a la finalización de la situación de excepcionalismo argentino que presenta Tulchin. Desde esta perspectiva el desmantelamiento del misil tenía como resultado positivo asentar nuevas capacidades que serán

intereses económicos", en Jane Nolan, *Trappings of Power, Ballistic Missiles in the Third World*, The Brookings Institution, Washington, 1991, pg.4.

¹⁰ Henry Sokolski, "Nonproliferation: The Last 50 years", The Non Proliferation Policy Education Center, Washington, 1996.

¹¹ Nolan plantea que en el caso de los misiles balísticos lo que se produce es una nueva dimensión de política internacional, aunque esos programas se desarrollaron en algunos casos en años anteriores a la post-guerra fría, porque pueden alcanzar sus objetivos manteniéndose más invulnerables a la defensa, pueden adaptarse fácilmente a cargas diferentes en sus cabezas, alcanzan rápidamente sus objetivos, por lo que son más desestabilizantes. Ver Jane Nolan, op. cit., pg.8.

¹² Joseph Tulchin, *Argentina and the United States, a Conflicted Relationship*, Twayne Publishers, Boston, 1990, pg.XV. Joseph Tulchin, *Argentina and the United States, a Conflicted Relationship*, Twayne Publishers, Boston, 1990, pg.XV.

¹³ Rut Diamint, "Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Chile, enero-marzo de 1992.

una herramienta más válida para la inserción futura de la Argentina.

La visión tradicional de la Argentina poderosa, granero del mundo, que perdura en la mitología nacional, compitiendo de forma pareja y medible con Brasil por la preeminencia en la América del Sur y disputando mercados e intereses con los Estados Unidos, crearon el marco para justificar la sofisticación tecnológica del Cóndor. Señala Tulchin que esa creencia de ser un gran poder "...fue el error fundamental de la política exterior argentina en el siglo veinte: aspirar al ejercicio del poder en los asuntos mundiales e insistir en el reconocimiento de sus roles como una nación poderosa e influyente cuando tenía poco poder y limitada influencia".¹⁴ Esta fue la fantasía de tener el misil más sofisticado del momento sin tener un poder equivalente y jugar a acumular prestigio sin evaluar los costos, mirar el mundo por los ojos de los que soñaban con la perdida potencialidad de la Argentina de inicios de siglo. Esta era una visión de realismo político al menos muy ingenua,¹⁵ y al contrario de lo buscado, Argentina no tenía los recursos políticos ni las herramientas militares para jugar un rol independiente. Estos gestos de desafío traían mas consecuencias negativas que crecimiento y poderío. Como señalaba un funcionario del Departamento de Estado, "Argentina no miraba al mundo, su perspectiva no llegaba mas allá de Latinoamérica y el Cóndor II es una consecuencia de como Argentina miraba al mundo."¹⁶

Esta política de poderío militar no nace con el Cóndor II pues los desarrollos nucleares habían sido la fuente de desconfianza más antigua e irritante para las grandes potencias. La Comisión de Energía Atómica fue creada en 1950 por el Presidente Perón, con el aporte de algunos científicos nazis emigrados después de la guerra, desarrollando un programa nuclear de uso civil, pero que paralelamente mantenía capacidades militares y una alta cuota de secreto y de autonomía que permitían especular sobre las intenciones dobles del proyecto. Desarrollos similares en Brasil justificaban la mantención del proyecto por las viejas antinomias entre las dos potencias del sur. Argentina destinó considerables recursos al programa nuclear, sosteniendo una política autónoma que no aceptaba ni Tlatelolco ni TNP, coherentemente llevada para desarrollar una capacidad nuclear autónoma y competitiva con la de las naciones mas desarrolladas. Como señala John Redick, "Cuando políticas restrictivas de exportación se juntaron con dificultades de gastos en los programas nucleares de Argentina y Brasil, se reforzó también la teología nacionalista nuclear de victimización de las naciones avanzadas."¹⁷

¹⁴ Tulchin, op. cit. 1990, pg 27.

¹⁵ Carlos Escudé, *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1992.

¹⁶ Entrevista de marzo 14 de 1996.

¹⁷ John Redick, " Nuclear Illusions:Argentina and Brazil", The Henry L. Stimson Center, Occasional Paper 25, December 1995, pag.1

Cuando el gobierno radical decidió continuar el proyecto Cóndor II no tuvo en cuenta las condiciones globales y sostenía su política de poder en un delicado balance de fuerzas políticas internacionales asociándose a las más cuestionadas.¹⁸ Esto quedó reflejado en las opiniones del secretario de la Cancillería, Andrés Cisneros en una polémica con el ex-Ministro de Defensa Horacio Jaunarena. Cisneros dijo que el Cóndor II era el desarrollo de un arma estratégica militar de destrucción masiva, era sin duda, un proyecto militar, iniciado bajo un régimen militar y continuando bajo un gobierno civil para fines exclusivamente militares.¹⁹ Rompiendo con la tradición de realismo geopolítico y militar, agregaba que quedaba expuesto que "armas nucleares, bacteriológicas y químicas, y misiles de largo alcance no son instrumentos estratégicos de una política exterior que intenta insertar definitivamente a Argentina en la comunidad internacional de naciones avanzadas"²⁰ y marcaba así otros de los puntos centrales de la posición de la Cancillería durante el gobierno de Menem: el Cóndor II era un proyecto que subordinaba la política exterior a las Fuerzas Armadas y esa administración intentaba desmilitarizar la política exterior.

Resumiendo la historia del Cóndor II:

El Cóndor se concibió en Argentina a finales de los años 70 dentro de los desarrollos de la Fuerza Aérea, vinculado al deseo de las Fuerzas Armadas y de la Fuerza Aérea en especial, de revertir la humillación por la guerra de Malvinas y adquirir autonomía tecnológica fuera de los grandes centros de poder. El "plan de satelización" firmado por el jefe de la Fuerza Aérea Rubens Graffigna diseñaba un desarrollo en etapas de lo que a futuro sería el Cóndor II.²¹ El proyecto establecía una red de cooperación, inicialmente con la compañía alemana Messerschmidt-Blockow-Blohm (MBB), en 1979, para el desarrollo de un cohete meteorológico. Una serie de laboratorios secretos se construyeron en Falda del Carmen, Córdoba, durante más de tres años. Los directores del proyecto eran alemanes²² y cerca de 150

¹⁸ Desde la perspectiva de los hombres que hicieron el Cóndor II, como el Comodoro Guerrero, la presión por terminar con el proyecto era parte de una campana internacional contra la Argentina "porque los Estados Unidos nunca nos perdonará haber transferido tecnología a Irak que le permitió a ese país construir sus propios misiles en un tiempo mucho más corto." Citado en *Iraq Involvement in Cóndor II/Badr: A Chronological History*, International Missile Proliferation Project, Monterey Institute of International Studies, pg.15.

¹⁹ *Clarín*, 20 de abril de 1993, pg.59. Esta referencia se vincula con el comentario realizado por el Dr. Tulchin. El se preguntaba si la militarización de asuntos no militares no respondía a la ausencia de instituciones confiables. En este caso, se comprueba que existía debilidad en las instituciones de la defensa.

²⁰ Idem.

²¹ Anabella Busso, "Alineamiento con los Estados Unidos y proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina: el caso Condor II", tesis de Maestría, FLACSO, Rosario, septiembre de 1995, pg.6.

²² En 1981 llegaron los primeros ingenieros a Córdoba. Ver *Iraq Involvement in Condor II/Badr: A Chronological History*.

técnicos alemanes, suizos, italianos y franceses estuvieron temporariamente en la zona.²³ La financiación fue principalmente externa, pero se utilizaron recursos de la Fuerza Aérea Argentina y fondos reservados del presupuesto.

La forma en que se manejó el proyecto, el secreto con el cual se condujeron las diferentes etapas y el tipo de planta desarrollada, superaban las necesidades reales de un cohete meteorológico. Era sin duda un proyecto militar²⁴ y era también un salto tecnológico en los países del Tercer Mundo.²⁵ Los colaboradores de Argentina eran Irak y Egipto. Por ello, este misil se convirtió en una prioridad en la agenda occidental. Documentos obtenidos del Ministerio de Defensa de la República Árabe de Egipto, muestran que ese país entró en acuerdos con Irak y Argentina en 1984 para el desarrollo de un misil balístico de rango intermedio.²⁶

Tal vez no es tan importante detallar cuando el gobierno norteamericano tomó conocimiento de la existencia del programa.²⁷ La cuestión central es como se articuló una respuesta ante la evidencia de que a) países que aisladamente no tenían las condiciones para desarrollar un proyecto militar sofisticado, podían alcanzarlo si emprendían un desarrollo en conjunto, b) la preocupación compartida frente a la enorme dificultad para controlar la proliferación de componentes para la fabricación de armamento, incluso en los Estados Unidos, y c) que esa alianza tenía un potencial desestabilizador amplio y extendido a varias regiones del mundo.

Las primeras demandas del gobierno norteamericano para detener la proliferación misilística, llegaron al gobierno argentino en forma directa a las altas autoridades del ejecutivo

²³ Ekkard Schrotz, ingeniero alemán que dirigía Consen en Mónaco era considerado el cerebro del Cóndor. Schrotz entrenaba a militares y técnicos argentinos en Mónaco. Sufrió un atentado en 1988, en una ciudad al sur de Francia que se atribuyó tanto a los servicios secretos israelíes como a musulmanes iraníes, pero el mensaje era el mismo: terminar con el Cóndor II. Schrotz sigue viviendo fuera de controles y persecuciones al sur de Francia.

²⁴ La cooperación con la firma alemana MBB y el consorcio que posteriormente forma, llamado Consen, no fue en realidad una determinación argentina, sino que encuadraron mutuamente las pretensiones de las empresas alemanas a través de los deseos de los coheteros de desarrollar el proyecto. El contacto con Egipto no lo hizo la Argentina sino que fue establecido por Consen y MBB quienes ya tenían conexiones industriales con ese país y con Irak.

²⁵ Sin duda era un paso superior de los Scud rusos, que al mismo tiempo eran readaptación de los misiles nazis V-2 y de los iraquíes Al-Hussein (650 km) y Al-Abbas (860 km) que son Scud de más largo rango obtenido con cabezas menores y mayor combustible, o los chinos Saudi, que son también de una etapa.

²⁶ Presentación de los fiscales David F. Levi y Thomas E. Flynn, In the United States Court for the Eastern District of California, CR. No S-89-201-RAR, op. cit. 1.

²⁷ Iraq Involvement in Condor II/Badr: A Chronological History, International Missile Proliferation Project, Monterey Institute of International Studies, pg.9.

en una visita del presidente Alfonsín a Estados Unidos. Durante esos años fue presentado como un arma defensiva que generaba mejores condiciones de negociación. En palabras del Canciller Caputo: "Creo que el conflicto por la posesión de las Islas Malvinas nunca podrá ser resuelto bélicamente, pero de lo que se trata es de sentarse con más elementos a la mesa de negociación."²⁸ Y en ese sentido las aspiraciones militares coincidían con las radicales.

El nuevo gobierno del presidente Menem comenzó desmintiendo la peligrosidad del misil. Cavallo, como ministro de Relaciones Exteriores, dijo que Argentina estaba desarrollando un vector que no tenía fines militares y que esa tecnología no sería diseminada a lo largo del mundo. Dijo que era un cohete y no un misil, diferenciado por la capacidad de guiado.²⁹ Tiempo después las autoridades del nuevo gobierno produjeron un cambio rotundo en sus decisiones políticas sobre el Cóndor II. Este cambio se relacionaba con el nuevo perfil de política exterior que desarrollaría el Canciller Cavallo, pero además teniendo como marco la política de vinculación de cuestiones que impuso el gobierno norteamericano al tratar de forma conjunta las negociaciones financieras y el desmantelamiento del Cóndor II.

El Ministro Cavallo primero y con el cambio de Ministros, el Canciller Di Tella y su asesor Cisneros y un reducido grupo alrededor de Menem, liderado por Bauzá, manejaron el desmantelamiento del Cóndor negociando en varios frentes adversos. Por una parte las presiones norteamericanas eran sistemáticas y sin tregua. En segunda instancia, y de forma más oculta y menos reconocida, la resistencia de la Fuerza Aérea para entregar las partes del Cóndor II, a través del ocultamiento y la distracción; y en tercer lugar la oposición política que la antecedió en el gobierno.

La polémica con el gobierno radical tenía dos ejes: la negativa a aceptar el acuerdo de su gobierno con Irak y el cuestionamiento más global de *imput* tecnológico que dejaba el proyecto. El gobierno radical negó las negociaciones con Irak, aceptando solo el programa con Egipto, y señalando además que no revestía carácter secreto. Sin embargo, en una carta del Ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, dirigida al ex-Ministro de Defensa radical, Horacio Jaunarena, este denunciaba que existían dos documentos secretos que aprobaban el desarrollo del Cóndor II. Estos decretos eran el Decreto No 604, firmado por el presidente Raúl Alfonsín; el Ministro de Relaciones Exteriores, Dante Caputo; el Ministro de Economía, Juan Sourrouille

²⁸ Eduardo Barcelona y Julio Villalongo, *Relaciones Carnales. La verdadera historia de la construcción y la destrucción del misil Cóndor II*, Planeta, Buenos Aires, 1992, pg.35. También es cierto, como señaló el Dr. Russell que las variables contextuales eran diferentes y que la presión sobre el presidente Alfonsín era menor que las generadas al gobierno de Menem. La evidencia de que era un arma ofensiva se en el juicio realizado a Helms, consta que se intentaba comprar en empresas americanas K-karb para el cono de proa y químicos para el propellante sólido, de acuerdo a un informe elaborado por la NASA, lo que evidencia el interés en municiones de guerra. Ver David F. Levi y Thomas B. Flynn, op. cit, p8.

²⁹ *Noticias Argentinas*, 26 de octubre de 1989.

y el Ministro de Defensa Raúl Borrás, el 9 de abril de 1985. Por el mismo, se autorizaba a la empresa Consen a actuar como manager del proyecto. El segundo era el Decreto 1315, firmado por el ministro Jaunarena y por el presidente Raúl Alfonsín, el 13 de agosto de 1987, en el que -según Cavallo- se autorizaba transferir tecnología misilística a Irak, quien financiaba el desarrollo del Cóndor.³⁰ Jaunarena negó que el gobierno radical hubiera tenido conexiones con Irak en el desarrollo del Cóndor II.³¹ En realidad, aunque las conexiones están probadas,³² el gobierno argentino no trató directamente con Irak, si no con Egipto, mientras que el consorcio Consen era el intermediario entre los tres países.³³ La crítica de Cavallo se centraba en el desarrollo de misiles dentro del territorio argentino, actuando en contra de la no proliferación que Argentina sostenía en foros internacionales y cuestionando la propagación tecnológica de un proyecto dependiente de la importación de tecnología. El gobierno argentino no tenía espacios de opción para mejorar sus negociaciones diplomáticas y por la relativa irrelevancia estratégica frente a la potencia hegemónica, tuvo que actuar en concordancia con las presiones.

El sistema burocrático norteamericano y sus cuotas de poder

Se supone que cada agencia, secretaría u oficina tiene una función definida y delimitada que justifica su creación. Pero la complejidad del gobierno de Estados Unidos es creciente y no ha dejado de aumentar por la aparición de nuevos asuntos y por el fracaso de algunos organismos para llevar adelante sus políticas. Grupos *ad hoc* muchas veces se hacen permanentes, suplantando a otras agencias en sus tareas específicas, dejando en evidencia lo que podría considerarse una falencia del aparato burocrático. A esta maquinaria se le agrega en

³⁰ FBIS-LAT-91-018, 28 de enero de 1991, pg. 26.

³¹ Según la versión egipcia, el acuerdo inicial era por la construcción de 10 misiles, 5 quedarían en Egipto y 5 irían a Irak, quien proveía los fondos, mientras que Egipto aportaba conocimiento técnico y en Argentina se realizaría la construcción inicial y el testeado de los 10 misiles. Presentación de los fiscales David F. Levi y Thomas E. Flynn, op. cit. p2.

³² Las Naciones Unidas, luego de sus inspecciones en Irak a posteriori de la Guerra del Golfo, certificaron que el misil BDR -2000 es un producto del Cóndor II y que tres plantas similares a Falda del Carmen fueron construidas en Irak. Los expertos de la comisión de seguridad de las Naciones Unidas que estuvieron en la planta de Falda del Carmen, explicaron al Ministro de Defensa y al titular de la comisión civil de actividades espaciales, que las inspecciones in situ en ambos casos revelan la similitud de los desarrollos. Ellos mismos consideraron que la planta de Falda del Carmen, debería tener un costo de 200 a 300 millones de dólares. La visita de los expertos a Argentina estaba conectada con la necesidad de detallar el grado de desarrollo misilístico alcanzado por los iraníes.

³³ En un posterior informe clasificado de inteligencia se decía: "la fuente C reportó en 891208 que Irak había lanzado exitosamente un misil con 48 toneladas de carga útil. Científicos e ingenieros de Egipto y Argentina estaban presentes para el lanzamiento. El misil de tres etapas fue lanzado de Al Arbar. La fuente A en 891208 confirmó ese mismo lanzamiento y agregó que el misil Cóndor II es ahora prácticamente operacional y será capaz de poner un satélite en órbita en el futuro cercano con la colaboración de Egipto." Desclasificado por el National Security Archives, figura incompleto como DOI: (U) 891122-891200, Subj: IIR, pg. 0023. Sin fecha, aunque figura una referencia a 1989 en el mismo informe.

muchas oportunidades los aportes de especialistas independientes, tanto para enriquecer el conocimiento sobre un tema controvertido como para resolver repuestas inconciliables entre funcionarios.

Cuando la política incluye una preocupación central del gobierno, son más numerosas las agencias implicadas y más difícil el proceso de toma de decisión. El caso de no proliferación incluye a los departamentos de estado, defensa, energía, comercio, la comunidad de inteligencia, el estado mayor conjunto, las fuerzas armadas, la agencia de control de armamentos y desarme y el consejo nacional de seguridad. Pero además, en cada uno de estos organismos pueden existir departamentos internos que tratan el mismo tema desde diferentes enfoques. La instancia de solución de las diferencias es el Inter-agency Working Group (IWG), que sostiene gran número de encuentros entre funcionarios de los diferentes departamentos tratando de ir acercando paulatinamente las posiciones antes de llegar a los niveles de decisión más altos, aunque ocasionalmente sea difícil distinguir a que intereses responden.

La política de no proliferación ha sido una preocupación prioritaria desde la pérdida de dominio absoluto a fines de los cuarenta. Pero si bien la amenaza nuclear soviética fue el centro de alarma, el mundo post- Guerra Fría no disminuyó las inquietudes. La política de control de armamentos se había centrado en las armas nucleares. Para ello se requería de técnicos entrenados, un proceso de desarrollo tecnológico y un tiempo prolongado. A principios de los ochenta se advirtió que un grupo de países, adquiriendo tecnología en varios estados, con técnicos entrenados en los centros desarrollados y con recursos financieros suficientes podían encarar la tarea de desarrollar misiles con bastante éxito y sofisticación. Estos misiles podían portar carga química o biológica de menor nivel tecnológico y menor período de desarrollo. Así fue reconocido por el vicepresidente Dan Quayle: "Y usted no solo tiene la capacidad misilística balística, pero agregue la cabeza química a eso -y los dos, desafortunadamente, han comenzado a emerger- y teniendo una capacidad química en la cabeza de un misil balístico, usted tiene un problema real y un potencial real de desestabilización regional así como global."³⁴ La facilidad de la producción de armas químicas, probadas en el caso de los kurdos, alertó sobre las consecuencias de la relación entre armas químicas y misiles en el Tercer Mundo y alentó a establecer una política más fuerte en el tema.

Inicialmente, la provisión de misiles balísticos de corto alcance por parte de los Estados Unidos, no fue evaluada como una situación de amenaza. Por otra parte se consideraba que de no ser provistos por Norteamérica, se adquirirían en otros mercados, perdiendo no solo una posibilidad de mercado, sino también la capacidad de mantener un control sobre su uso y mantenimiento. Sin embargo, estos mismos países comenzaron a desarrollar su producción nacional propia, más rápidamente de lo esperado por Estados Unidos y aprovechando las pocas

³⁴ BBC Program on Condor Missile development, 10 de abril de 1989, en JPRS-TAC, 89-016, 18 de abril de 1989.

ventajas que les otorgaban los misiles adquiridos, los modificaron o realizaron un *upgrade*.

Como señala el experto Henry Sokolski, a mitad de los '80 apareció con total claridad la idea de que "Por lo menos, cuando los misiles rusos que estaban apuntando a los niños americanos, nosotros sabíamos donde estaban. Ahora puede ser Irán, Irak, Siria, Corea del Norte o China, muchos lugares. No sabemos donde están. Pero sabemos que hay una docena de países que están desarrollando la tecnología y las capacidades para lanzar misiles hacia los Estados Unidos".³⁵

Las agencias centrales del gobierno norteamericano en política internacional de seguridad

El Departamento de Estado tiene el rol central en la decisión de la política exterior pero no tiene el monopolio. En la negociación del Cóndor II se vio claramente ese liderazgo, pero también la participación de las otras agencias. Y en cada una de ellas se reitera el conflicto entre estrategias globales e intereses hemisféricos. Pese a que había una decisión firme de eliminar el peligro del Cóndor II, y que esta decisión era compartida por todas las agencias como objetivo común, los enfoques eran diferentes. La oficina regional quería preservar y mejorar las relaciones con el gobierno Argentino, que por primera vez estaba mostrando claramente su acercamiento a los Estados Unidos y una coincidencia de posiciones que beneficiaba las relaciones de los norteamericanos con los países del continente.

En primera instancia, la oficina regional consideraba una presión suficiente la vinculación entre cuestiones de seguridad y cuestiones financieras, sabiendo que los pedidos de ayuda económica eran esenciales para que el gobierno argentino pudiera recomponer su economía y aumentar la gobernabilidad. Aunque algunos funcionarios prefirieron minimizar la vinculación de temas, la condicionalidad impuesta fue confirmada por otros funcionarios del Departamento de Estado y el Pentágono y figura en algunos estudios.³⁶ Como señaló James Buchanan, no era que los Estados Unidos estuvieran pensando en cortar el financiamiento para la Argentina, ya que la recuperación económica y el fortalecimiento democrático eran también importantes objetivos de la política norteamericana (una muestra más de objetivos y actores mutuamente competitivos al interior de la administración), pero había ciertas facilidades que no estarían disponibles para el gobierno argentino. Para Cavallo como Canciller o Ministro de

³⁵ Presentación de Henry Sokolski en la discusión referida a la implementación del ABM Treaty o su reemplazo por un instrumento más adecuado a las nuevas realidades y la revitalización del Strategic Anti-missile Revitalization and Security Act of 1996 (STARS Act), *Congressional Record*, S367, 25 de enero de 1996.

³⁶ Este mismo argumento es sostenido por dos estudios realizados en Argentina Barcelona y Villalonga lo dicen: cualquier intento de recomposición económica con el apoyo de organismos internacionales se vinculaba a la eliminación del Cóndor II, en op cit.pg. 53, y lo mismo presenta Anabella Busso, op. cit., de acuerdo a sus entrevistas con funcionarios argentinos.

Economía y para Di Tella ya siendo Embajador en Washington o Canciller, quedó meridianamente claro que la recomposición de relaciones con el mundo desarrollado y los EE.UU., no podía eludir una resolución de la cuestión del proyecto Cóndor II.

La oficina regional tenía un enfoque bilateral, pero en el caso del Cóndor II era claro que se trataba de un problema que trascendía a la Argentina. Por otra parte conectaba con las posiciones más clásicas en los temas de no proliferación. Como señaló un funcionario: "La presión por el Cóndor II se vincula a como se percibía a la Argentina en el tema nuclear, sin ninguna salvaguardia, era un país de antecedentes peligrosos."³⁷ Los funcionarios globalistas de no proliferación, una vez que los acuerdos comenzaron a efectivizarse, querían dar a publicidad el proceso, pues constituía una advertencia para otros estados proliferantes, mientras que el escritorio regional prefería mantener las negociaciones en discreción, para no complicar al gobierno argentino.³⁸ Los agentes funcionales ganaron. Su argumento era que Estados Unidos es un estado global con intereses globales y ese criterio debía dejarse en claro en cuestiones que repercuten en otras regiones. Además rebatían la posición de los regionalistas, considerando que hubiera sido muy difícil mantener en secreto el proceso de negociación, ya que muchas de estas oposiciones se dirimen a través de filtraciones a la prensa.

La decisión del Cóndor II, indudablemente se percibe como un triunfo de los globalistas frente a los regionalistas del Departamento de Estado y de los ideólogos post-Guerra Fría, que buscaban soluciones específicas para casos particulares, instrumentos ad hoc más que amplios tratados. Un funcionario de la oficina regional de no proliferación dijo: "Es un área en la que los regímenes no tienen un mecanismo para defenderse. En algunos temas de tráfico de material nuclear nosotros trabajamos con el G7 y no con la IAEA".³⁹ Pero aunque sus soluciones se evalúen como efectivas, las superposiciones generan tensiones y hostilidad en el sistema burocrático: nadie quiere perder espacio ni funciones.

El panorama de agencias tiene dos ejes centrales y varias ramificaciones. La oficina de Proliferación Regional depende del Bureau Político-Militar, que es una cadena funcional de direcciones. El PMB reporta al subsecretario de Control de Armas y Asuntos de Seguridad y un Secretario Adjunto de No proliferación. Paralelamente y sin cruzarse están las secciones regionales, en el caso de América Latina comandadas por un Bureau de Asuntos

³⁷ Entrevista de febrero 13 de 1996.

³⁸ Los funcionarios entrevistados coincidieron en que desde el gobierno de Estados Unidos no se temía que la presión pudiera generar un golpe de estado u otro tipo de inestabilidad institucional, pero uno de ellos indicó que en el escritorio regional se preocupaba porque una excesiva presión llevara a un cambio de los Ministros con los que se entendían muy bien, entorpeciendo la negociación. Es cierto que para el Ministro Di Tella la interna política que desató este acuerdo fue difícil de sobrellevar y según la versión de un funcionario norteamericano, en algunos momentos el ministro presentó posiciones menos conciliadoras con los planteos norteamericanos. En Estados Unidos se evaluaban como un resultado de las presiones internas hacia el Canciller y no como un cambio de política exterior..

³⁹ Entrevista de 19 de marzo de 1996.

Interamericanos. Para acercar posiciones entre las diferentes ramas se intercambian cables y documentos de posición y las diferencias se tratan de resolver en el nivel más bajo de los funcionarios. Si el desacuerdo prosigue se va manejando a niveles mayores, en los IWG, y en última instancia es el National Security Council (NSC) quien establece la decisión final. En este esquema formal se trabajó en el Cóndor II, produciéndose una gran cantidad de documentos de posición y propuestas de políticas. Sin embargo, como sucede en general, la decisión individual termina inclinando la balanza. De allí la crítica de un funcionario del Pentágono, diciendo que "se pasa mucho tiempo negociando, mucho más entre nosotros que con los países extranjeros",⁴⁰ mientras que otro expresaba "es más difícil encontrar un acuerdo en el IWG que convencer a un país extranjero. Hay intereses económicos, intereses ambientales, intereses políticos, intereses comerciales, intereses nacionales, y no hay una política que satisfaga a todos".⁴¹

Otro actor de este juego es el embajador. En el caso de las negociaciones del Cóndor II, el embajador norteamericano en Buenos Aires no fue solo un transmisor de las decisiones acordadas en Washington. Marcó su propio perfil⁴² y su manera de entender como se llegaba más rápidamente a una solución adecuada. Alguna vez sus acciones no fueron las predilectas del Departamento de Estado. Esto también sucede por una dinámica generada por la propia acumulación de agencias. El embajador reporta a la oficina regional, que no se comunica con la funcional salvo en el más alto nivel de conducción. Los ejes de política, economía, administración y consulado de las embajadas, informan a los respectivos funcionarios centrales en el Departamento de Estado. No hay una comunicación horizontal y el filtrado de detalles desde los sectores más bajos hasta los funcionarios más altos va eliminando peculiaridades que son importantes al momento de tomar la decisión adecuada. En alguna medida esta pérdida de detalles ha sido una situación común en la política norteamericana hacia América Latina, tomando al continente como un región unificada y equivocándose reiteradamente al no percibir las diferencias sustantivas.⁴³ Los IWG tratan de llenar esta falencia a través de un intercambio de informaciones, pero en alguna medida no pueden evitar que la toma de decisión siga reproduciendo el esquema vertical de circulación de enfoques. Uno de los objetivos de estos IWG es que logra establecer cual es el objetivo prioritario por agencia y en función de ellos se busca la solución de las pujas entre los funcionarios de estos grupos. Pero según advirtió un funcionario, esas definiciones no siempre coincide con las decisiones políticas tomadas en el ejecutivo. "En todo caso salva la responsabilidad del funcionario de haber cumplido correctamente con su tarea, tenemos responsabilidad (accountability) frente al Congreso."⁴⁴ Y

⁴⁰ Entrevista de 8 marzo de 1996.

⁴¹ Entrevista de 12 de marzo de 1996.

⁴² Cuatro funcionarios del Departamento de Estado coincidieron en esta afirmación y también tres del Departamento de Defensa.

⁴³ Tulchin (1990), op.cit.

⁴⁴ Entrevista de 3 de abril de 1996.

otro agente del ejecutivo expresaba, "el desk por países mira la relación bilateral, pero no lo mejor para Estados Unidos. No hay un desk Estados Unidos en el Departamento de Estado, por eso tiene que haber IWG, para que todos los aspectos de los intereses de Estados Unidos estén incluidos"⁴⁵

Pese a sus falencias, las reuniones de IWG son sin duda el estilo de conceptualizar la política en Norteamérica. Las cadenas de informaciones y de discusiones permiten un proceso de toma de decisión lento, espaciado y autorreflexivo, en el que se contemplan las múltiples facetas de los intereses y se miden las consecuencias. No hay apresuramiento porque se espera que no haya necesidad de arrepentimiento. Las consecuencias de la falla en un actor global son demasiado amplias como para no dedicarle suficiente atención. Se debe tener también en cuenta que el IWG no es un cuerpo de toma de decisiones. Es un clearing house para que los decisores lleven correctas recomendaciones de política al presidente o los ejecutores.

El mapa del Departamento de Estado se completa con ACDA. En ambos se percibe una superposición de funciones y una diferenciación muy exquisita que no se justifica conceptualmente. Entre ACDA y No Proliferación hay diferencias de criterios y los deseos de la propia burocracia de liderar los temas. Se entiende que cuando hay tratados o instrumentos formales, la que interviene en general es ACDA, tanto sean bi o multilaterales. No Proliferación se ocupa de compromisos más informales y situaciones de coyuntura específicas, como quedó reflejado en la creación de una oficina regional de no proliferación. En los últimos años esta tensión ha revestido un carácter conceptual. La idea de control de armamentos es de la Guerra Fría y su respuesta fueron los tratados (tipo Start o Salt). A partir del fin de la Guerra Fría surge con mayor precisión la idea de la proliferación amplia e indiscriminada, muy relacionada con las transferencias ilegales y con la prevención. La oficina de No proliferación entiende que son amenazas más difusas que no se resuelven por medio de tratados (en el caso del Cóndor II los acuerdos no encuadraban en ningún tratado formal) y ven en este enfoque un incremento en su propio rol y una disminución de la utilidad de ACDA. En todo caso, ahora que no proliferación es un tema central de la agenda de política exterior, el Departamento de Estado parece no querer compartirlo y quisiera limitar a ACDA al control de armamentos. El predominio concentrado de la temática permite al DOS además asentar su liderazgo frente al Pentágono. No todos coinciden y mostrando el tradicional recelo del Congreso ante el DOS, un experto del Senado, apoyando los éxitos de ACDA, dijo que la agencia de desarme hace lo que el Departamento de Estado debería hacer y no hace: "A la diplomacia no le gusta decir no".⁴⁶

El Departamento de Defensa es el aparato burocrático más grande del gobierno

⁴⁵ Entrevista de 12 de marzo de 1996.

⁴⁶ Entrevista con un asesor del Congreso de 19 de febrero de 1996.

norteamericano.⁴⁷ También existe la diferenciación entre las oficinas regional y funcional, pero sus contradicciones son menores que en Departamento de Estado. La política esta focalizada y la dirección del manejo de los asuntos es más funcional que regional.

La posición del Departamento de Defensa era más drástica que la de Estado, su objetivo era destruir todo de manera que no pudiera readaptarse o reconstituirse el misil y ponían el acento en verificar todo el proceso porque después de las experiencias previas querían estar seguros que "el compromiso político se convirtiera en una realidad política".⁴⁸ Tenían la certeza de que "con los misiles no se hace dinero, por lo tanto el beneficio es militar."⁴⁹ El perfil que imprimía a la negociación la gente del Departamento de Defensa se entendía a través de un comentario en el que se minimizaban los efectos del MTCR: "El acuerdo de tecnología misilística es una promesa sin instituciones: Es una promesa sin leyes y por lo tanto, no coacciona."⁵⁰ Incluso, una de las diferencias más fuertes y sostenidas a lo largo de la negociación entre Departamento de Estado y Departamento de Defensa era que los diplomáticos, atendiendo a reclamos argentinos, querían dar algo a cambio. La Cancillería argentina buscaba una carta efectiva para mostrar los beneficios de la negociación y el DOS coincidía en ese punto. El Departamento de Defensa, en general, rechazaba la idea de un intercambio y la cooperación espacial que se estableció con la NASA, fue resistida por los hombres de las oficinas del Pentágono.

Las negociaciones se establecieron en medio de una coyuntura de cambio frente a las nuevas amenazas de la post-Guerra Fría y la difusión indiscriminada de armas de destrucción masiva y por ello, el Departamento de Defensa reforzó sus estructuras para detener ese peligro. Así es que en 1990, el secretario de Defensa Cheney creó una dirección de Medidas de Contraproliferación para neutralizar las amenazas misilísticas y de armas de destrucción masiva. Estableció luego un Department of Defense Proliferation Countermeasures Working Group con representantes de Defensa, DIA, la Agencia de Seguridad Nacional, Adquisiciones, Política, SDIO (Strategic Defense Initiative Organization), las fuerzas armadas y el Estado Mayor Conjunto.⁵¹ Su objetivo era anticipar los posibles problemas de proliferación con suficiente antelación como para permitir a los *policy makers* y planificadores militares prepararse adecuadamente para enfrentarlos. Esta política es conocida como de

⁴⁷ El Secretario tiene dos subsecretarios, el de adquisiciones y el de Política, este tiene a su vez un Secretario Adjunto para Asuntos Internacionales que es como el Departamento de Estado dentro del Pentágono y es el que dicta los lineamientos de política internacional que tiende a seguir este departamento.

⁴⁸ Entrevista en el Departamento de Defensa, marzo 15 de 1996.

⁴⁹ Este argumento fue repetido en entrevistas con un funcionarios del Departamento de Estado, del NSC y del Congreso.

⁵⁰ Dr. Steve Bryen, Departamento de Defensa, JPRS-TAC-89-016, 18 de abril de 1989, pg. 14, info BBC.

⁵¹ Hearings, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, one hundred first Congress, May 17 and July 11, 1990, pg. 172

contraproliferación.⁵² Es el recurso posterior al fracaso de los controles de exportación y puede intuirse una crítica a la debilidad del Departamento de Estado, a quien corresponde coordinar el IWG en proliferación. Este comité de coordinación interno se creó para perfeccionar la tarea del amplio grupo de trabajo de interagencias que muchas veces carece de adecuada coordinación y comunicación. El gobierno asimismo aceleró los procedimientos internos para rever las exportaciones en casos que involucran misiles y desde principios de 1990 se creó la MTEC (Missile Technology Export Control Group) y la MTAG (Missile Trade Analysis Group).

La pregunta que genera este conjunto de organismos es si tanta superposición de agencias no interfiere en la solución de problemas. Algunos señalan que detrás de esta profusión hay un aumento artificial de la amenaza misilística extranjera para justificar el SDI, bajo los intereses del Pentágono y la industria militar. Un funcionario del Departamento de Estado señaló que durante el gobierno de Bush el Departamento de Defensa trabajaba fuertemente en no proliferación porque había paralelamente un interés en mantener un desarrollo en los sistemas tecnológicos de defensa, mientras que durante el gobierno de Clinton, con los recortes al presupuesto militar, el Departamento de Defensa quedó dominado por los intereses comerciales e industriales pero sin coherencia en la política de no proliferación. Una interpretación independiente señala que el problema de los misiles se aumentó para sostener la racionalidad del *Star Wars*, que responde a la alianza entre el Pentágono y la industria militar, ocultando la tradicional idea de que Estados Unidos no puede perder liderazgo y competitividad tecnológica.⁵³ En esta perspectiva, el único país que puede amenazar a Estados Unidos es Corea del Norte y no justifica los desarrollos del *Star Wars*.

El Consejo Nacional de Seguridad (NSC) es el mediador entre los diferentes departamentos. Es una "clearing house" en la que se trata de acumular la mayor cantidad de información para una toma de decisiones correcta. En la visión del Departamento de Estado, la ventaja del NSC es que tiene una relación muy directa con el presidente, un equipo de analistas muy entrenado y por lo menos formalmente, no tiene que tomar decisiones políticas, su rol es de aconsejar. Pero, dependiendo de quien sea el principal *adviser*, su rol puede ser cooperativo o competitivo con el Canciller, complicando el proceso de toma de decisión. Es la agencia en la que mayormente se percibe la cualidad personal de su secretario para establecer su capacidad de incidir en las decisiones.

⁵² Sokolski se pregunta si estas mediadas de contraproliferación no implican una contradicción del Departamento de Defensa con la política oficial de no proliferación, en H Sokolski, op. cit. p 41. Para el concepto de contraproliferación ver H. Muller y M. Reiss, "Counterproliferation: Putting New Wine in Old Bottles", *The Washington Quarterly*, Vol. 18, spring 1995.

⁵³ Entrevista con la experta Lora Lumpe, febrero 21 de 1996.

En el caso del Cóndor II su rol fue mayormente el de mediador, sosteniendo infinitas reuniones para conciliar las posiciones entre globalistas y regionalistas de los diferentes ministerios. Según un funcionario, el NSC es un *broker* que tiene que conformar a sus dos principales clientes: el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa. Si bien desde la percepción del NSC, Argentina había realizado un cambio estratégico para ubicarse en los códigos de Occidente y se buscaba por lo tanto una solución cooperativa, también había que asegurar una respuesta aceptable a sus intereses globales que estaban por encima de mantener una buena relación con un país sudamericano.⁵⁴

En los temas de proliferación también interviene el Departamento de Energía y el Departamento de Comercio. Energía lo hace desde un perfil más técnico a través de los laboratorios de Los Alamos y Sandia. Según los estudios que realizaron, Argentina a través de una base técnica con la que contaba y con el aporte de *commodities* provistas por Alemania, Austria e Italia, constituyó la base de un desarrollo tecnológico para los proyectos con Egipto e Irak. Y en este caso la preocupación por el desarrollo del misil se acoplaba a la preocupación central de Energía: la tecnología nuclear. Argentina tenía un desarrollo nuclear importante y no daba suficientes garantías⁵⁵ por lo cual esa agencia se asociaba a los reclamos que hacía el Departamento de Defensa.

El Departamento de Comercio controla las licencias de exportación y su conexión es directamente con el Departamento de Estado. Las informaciones obtenidas en el juicio al Abdelkader Helmy, un científico egipcio radicado en California, que había trabajado como especialista en cohetes en la compañía norteamericana Aerojet y que participó de las transferencias para el Cóndor II, hicieron rever los controles de exportaciones de industrias americanas. Estas revisiones no eran suficientes pues según la versión de expertos del Congreso, muchas veces el Departamento de Comercio está más interesado en promover empresas que velar por la seguridad.

En otro nivel, con una participación importante, está la comunidad de inteligencia. El sistema comprende centralmente a la Central de Inteligencia (CIA) y a la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA). Sin embargo tanto el Departamento de Estado como el NSC realizan tareas de inteligencia y tienen equipos de análisis propios.⁵⁶ La importancia de la inteligencia es diferente de un gobierno a otro y depende en gran medida de la relación del Director con el equipo presidencial. Formalmente, cada mañana el Presidente recibe a altos

⁵⁴ Entrevista de 6 de marzo de 1996.

⁵⁵ Según otro funcionario de Defensa "Argentina tenía una conducta nuclear complicada, y luego desarrollos misilísticos, para nosotros estaba condenada". Entrevista de 22 de febrero de 1996.

⁵⁶ Lo mismo sucede con el Departamento de Energía, con las fuerzas armadas, y en menor medida en las otras dependencias que cuentan por lo menos con analistas propios para elaborar su propia perspectiva de una situación.

funcionario de inteligencia que presentan un panorama verbal, además de los reportes escritos. A pedido de las agencias pueden elaborar documentos sobre temas específicos, pero la producción de la CIA es para el presidente y la de DIA es para el presidente y el Secretario de Defensa.

Sin duda, las primeras informaciones que el gobierno norteamericano manejó en referencia al Cóndor II fue producto de las actividades de las agencias de inteligencia. Y la calidad de la información sorprendió más de una vez a los funcionarios argentinos, la precisión de datos que el propio gobierno desconocía, generó más de una situación de apremio para los representantes del gobierno de Buenos Aires. Las agencias de inteligencia participan de los IWG y también de reuniones cerradas de alto nivel. Sin embargo, ni los agentes del Departamento de Estado ni los del Departamento de Defensa⁵⁷ han hecho referencia a los aportes de la CIA o la DIA en el momento de tomar una decisión. La NRA y la NSA completan el cuadro de analistas de la información, pero se la mira como un instrumento técnico y no como formuladores de política.

Las preocupaciones por la proliferación y la necesidad de establecer controles más efectivos llevaron a que el gobierno diseñara el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR). La negociación fue claramente una decisión de cúpulas. Primero una decisión de cúpulas al interior del gobierno norteamericano,⁵⁸ y eso se refleja en el manejo secreto del tema, y en la ausencia del Congreso en su debate. Al mismo tiempo fue un acuerdo de cúpulas en el debate entre países. Fue un acuerdo del G7, de las potencias occidentales, potenciales proveedores de estos materiales.

El Cóndor II fue el primer caso del MTCR y si bien los funcionarios prefieren señalar que no fue el *leit motiv* del régimen ni el modelo, por lo menos coinciden en que fue la primera vez que el régimen se aplicó, fue el primer producto del sistema y por ello se buscaba un efecto positivo, para que pudiera servir de medida para otros casos.⁵⁹ El interés prioritario era actuar sobre los proveedores y conocida la intervención Austria, Italia y Alemania, el régimen apuntaba a negociar con estos países los controles que limitarían la difusión de tecnología.

⁵⁷ Weinberg consideraba que la DIA era superior que la CIA. Ver Caspar Weinberger, op. cit., pg.405.

⁵⁸ Richard Speier señala que la documentación que se manejó en Defensa en los tiempos en que él trabajó para constituir el MTCR, era secreta. Ver Richard H. Speier, *The Missile Technology Control Regime*, op. Cit., pg.iii.

⁵⁹ Aunque en las entrevistas se evitó decir que era un modelo, si aparecieron comentarios acerca de que lo que se aprendió con el Cóndor II se trató de usar para otros casos y que a USA le gustaría poder alcanzar en todo el mundo el mismo éxito que tuvo con la Argentina.

El papel del Congreso

Cuando el asunto del Cóndor II y la proliferación de misiles en Medio Oriente salió a publicidad en la prensa, el Congreso se interesó en esa política y comenzó a sostener una serie de audiencias como parte del control de la política exterior. El Congreso entró tardíamente a los temas de no proliferación⁶⁰ y según la versión de un asesor, su ingreso se debió a la investigación de un periodista que con información provista por un agente de la CIA, pidió la desclasificación de documentos y la participación del Congreso para efectivizar los controles.

En 1990, la subcomisión de control de armas, seguridad internacional e inteligencia, del comité de asuntos exteriores de la Cámara de Representantes, convocó a especialistas académicos y funcionarios del gobierno para unas audiencias aclaratorias sobre la política de no proliferación, preocupados porque el colapso del muro de Berlín no había creado condiciones de seguridad. Allí Richard Clarke,⁶¹ *Assistant Secretary for Politico-Military Affairs* del Departamento de Estado, afirmaba que en la política anti misiles se podrían contar logros en China, Unión Soviética, Argentina, Egipto y el régimen MTCR.⁶² Sin embargo los éxitos no habían sido parejos con todos los países y lo que se entiende a través de las entrevistas es que con Argentina se podía ejercer mayor presión que con otros estados, sin que el equilibrio de relaciones se complicara.⁶³

Las preocupaciones del Congreso se concentraron en cuatro iniciativas: 1) La posibilidad de que Libia utilice misiles contra las instalaciones de Estados Unidos en Italia; 2) La provisión de misiles de URSS a Irak y Siria; 3) La venta de misiles CSS-2 de China a Arabia Saudita; 4) la posibilidad de que el ambicioso programa de iraquí, egipcio y argentino tuviera

⁶⁰ Lisa Hartman, "Ballistic Missile Proliferation: the Role of Congress", presentado al 1990 AAAS -American Association for Advancement of Sciences- Annual Meeting, febrero 19, 1990, pg.1. Pero en 1986 el Congreso como respuesta a la creciente amenaza de misiles del Tercer Mundo aprobó recursos para el desarrollo de un sistema antibalístico. Viendo la importancia del tema en el 101 Congreso (1989) se aprobaron 16 leyes relacionadas con la proliferación de misiles, 5 estableciendo mecanismos para reforzar al MTCR, imponiendo sanciones a quienes transfirieran items relacionados con las listas incluidas en el régimen, 7 leyes para contrarrestar la proliferación de armas químicas o biológicas y sus sistemas de lanzamiento, 4 restringiendo la asistencia militar a China que transfería tecnología misilística a Medio Oriente.

⁶¹ Hearings, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, one hundred first Congress, May 17 and July 11, 1990, pg. 133.

⁶² En esta presentación queda clara la idea de que las negociaciones con Argentina formaban parte de una política global del gobierno norteamericano vinculada a la proliferación de armas nucleares, química y biológicas y medios de lanzamiento, y que por otro lado este caso no era la que mayor preocupación generaba en el Congreso.

⁶³ También se debe aclarar que el gobierno argentino, una vez que comprendió el efecto que tenía un proyecto de este tipo en las relaciones con Estados Unidos y con los países occidentales, y decidido a buscar un nuevo tipo de inserción internacional, colaboró ampliamente con las demandas externas, como parte de su política interna.

resultados positivos y creara una situación de desbalance para Israel.⁶⁴

Una de las pocas herramientas que tiene el Congreso para actuar concretamente en política exterior son las regulaciones de comercio internacional, prerrogativa constitucional, y es por ese espacio que introdujeron su voz al imponer una política más fuerte y restrictiva en el MTCR. La Export Administration Act -1979- tiene un apartado (Sección 3) respecto a las limitaciones de exportaciones por cuestiones de seguridad, en las que el Congreso tiene repetidas diferencias con Comercio, Defensa y Estado. En palabras del Senador Glenn: "Estamos usando el secreto [de gobierno] para proteger culpables o para tapar una política fallida?"⁶⁵ Finalmente sugería que era ya tiempo que el gobierno norteamericano impusiera penas económicas a las compañías que traficaban materiales proliferantes. Y en una expresa crítica al Departamento de Estado, otro Senador decía: "Es una tentación constante darle prioridad al asunto diplomático del momento, para comprometerse y evitar controversia, y poner comercio antes que seguridad nacional....no esta siempre claro que la política presidencial sea apoyada con la suficiente energía y fuerza en el nivel de trabajo dentro de la burocracia y los departamentos claves encargados de reforzar esta política y la ley."⁶⁶

Estos cuestionamientos se repetían también respecto a la mecánica utilizada por el Departamento de Comercio: "Nosotros entendemos que es una práctica del Departamento de Comercio no referir ningún caso relacionado con el MTCR para una revisión interagencias si la exportación esta dirigida para un nación del MTCR. Aparentemente, otras agencias han protestado esta práctica por años, temiendo que sin ese referato interagencias, Comercio puede automáticamente aprobar exportaciones que pueden resultar en retransferencias ilícitas (por ej. como en el caso Alemán hacia los países que nos preocupan). Si esta es una práctica del departamento de Comercio, una tolerancia del Departamento de Estado de esa práctica, y es su rol como director del MTAG y el MTEC, es mas problemático ya que el MTCR en si mismo requiere una revisión de exportaciones caso por caso."⁶⁷ En la misma tónica, el Senador Thurmond decía: "el Departamento de Estado no le gusta restricciones comerciales que enojen a nuestros [países] amigos."⁶⁸

La puja entre la autonomía del Congreso para implementar políticas y las restricciones

⁶⁴ Lisa Hartman, Ballistic Missile pg. 1

⁶⁵ Congressional Record-Senate, S5438, Mayo 16, 1989. El senador John Glenn, demócrata de Ohio, dirige una publicación llamada Proliferation Watch que realiza un seguimiento de los casos de proliferación alrededor del mundo y publica ciertos artículos de opinión. En la comisión participan 15 miembros del senado, entre demócratas y republicanos.

⁶⁶ Idem. Senador Warner.

⁶⁷ Idem. Senador Glenn.

⁶⁸ Idem. Senador Thurmond.

del Ejecutivo para limitar interferencias han dado espacio a la generación de los nuevos mecanismos de control, que como el London Club de proveedores nucleares o el Australian Group de proveedores químicos da mayor libertad de movimiento a la administración central e incrementa las críticas del Congreso sobre una peligrosa flexibilidad política según intereses coyunturales.⁶⁹

Sistema burocrático y decisiones de política

De este recorrido por agencias, personas, ideas, para entender los conceptos y las políticas que estuvieron por detrás de un proceso de toma de decisión, quedan el dibujo de una estructura burocrática eficiente, necesaria, pero al mismo tiempo, una construcción voluntaria cuyo objetivo no parece ser la toma de decisión conjunta, sino la reproducción del esquema de división de poder.⁷⁰ De este juego multiplicado de decisiones queda una política efectiva, que tanto pudo detener un proyecto armamentista nacido como alta prioridad del gobierno,⁷¹ como también presionar a gobiernos de países desarrollados⁷² para que acompañaran su política.

Desde la perspectiva norteamericana, hubo una excesiva atención a los temas nucleares y un relativo descuido de otras formas de proliferación, a la que este mismo país contribuyó, lo que llevo a la exagerada sorpresa por el robo de los planos del Pershing II y el juego de los aliados en los desarrollos en el Tercer Mundo.⁷³ Sin duda debió existir una evaluación errónea por parte de los agentes norteamericanos respecto de objetivos de algunos países europeos que no coincidían en concepto o en tiempos con los de Estados Unidos.

⁶⁹ Según la queja de un congresista "siempre se excusan diciendo que son negociaciones delicadas y no confían en la discreción del Congreso". Febrero 29 de 1996.

⁷⁰ Debo aclarar que este estudio se centró en los actores oficiales y que no registró las oposiciones internas. El sector privado, que suele tener mucha influencia en estos temas, no fue un actor importante, en parte, porque la mayoría de las acciones se realizaron en forma concentrada en el ejecutivo, e incluso hasta 1987 sin conocimiento del Congreso, que funciona como soporte de las demandas de las grandes empresas. El Congreso, como se ha visto, tenía considerable preocupación por la proliferación de armas de destrucción masiva y los intereses empresariales se conectaban más con la continuidad del SDI.

⁷¹ Un funcionario del Departamento de Estado dijo que hubo presiones similares en Egipto a las efectuadas con Argentina, pero los resultados no fueron similares. Pese a que en 1988 el proyecto egipcio se detuvo, y admitieron terminar su cooperación con Irak, los términos del acuerdo no se conocen. *The Washington Post*, septiembre 20 de 1989, pg. A-32.

⁷² "La decisión de Washington de dejar el pasado atrás en este caso puede crear un setting positivo con el cual continuar nuestros intereses del MTCR en Italia". *Department of State, Secret, Rome 14836 1815202, julio de 1989, embajada en Roma. Removido S/S-IRM/SRD under case 9203288, 12/24/92. AMB, pg.01.*

⁷³ A estos ingenieros la BBC los llama tecno-mercenarios y Edward Luttwak, rocketters, fanáticos por el desarrollo de cohetes que venden su conocimiento al precio mas alto. Luttwak senalaba que hasta la decada del '80 no había ese tipo de proliferación porque no había cultura tecnológica trasnacional.

En el caso de Italia hubo informaciones concretas de la repercusión de estos hechos. La "SNIA fue investigada por la CIA, el Pentágono y por otros departamentos del gobierno norteamericano que reconocieron una red internacional que iba desde Medio Oriente a través de Europa y Argentina. Esta red utilizaba dinero de Irak y Egipto para comprar tecnología misilística top-secret de subsidiarias de la FIAT (y también de Messerschmidt en Alemania). Esta tecnología fue enviada a Argentina donde el misil fue probado como el Cóndor II."⁷⁴ Luego de 6 años de investigaciones fueron detenidos los implicados en las transferencias. El Almirante Fulvio Martini director del Servicio de Seguridad Militar y de Inteligencia de Italia, había estado rastreando el tema desde 1985. Se pusieron en prisión a 9 jefes de compañías vinculadas al desarrollo del Cóndor II.⁷⁵ En estos comentarios previos se verifica que el gobierno norteamericano incidió directamente sobre el gobierno italiano para que modificara su política de exportación de materiales sensibles.

Algunas interpretaciones sobre la aparente presión menor en el caso de Egipto se sostienen en la idea de que el desarrollo era más dependiente, por eso al cortar la conexión argentina, el proyecto se hacía casi incontinuable. La idea de que Egipto es un tapón en la situación de Medio Oriente es fuente de otras hipótesis que explican la razón por la cual las presiones fueron encubiertas. Además, como señalaba un funcionario: "No pudimos lograr con Egipto lo que logramos con Argentina. No se tiene el mismo efecto en cada caso. Puedo presionar donde quiero, pero no siempre da resultado." Queda el interés por conocer las relaciones con otros actores de la negociación pues creemos que los Estados Unidos pese a mantener ciertas pautas históricas de continuidad, practican la flexibilidad de propuestas y el ensayo de varias estrategias para obtener los resultados buscados. En ese sentido, un mapa más completo de los acuerdos con los otros países nos permitiría entender mejor el proceso de toma de decisión en el caso Cóndor.

Mirando la otra parte de la negociación, la Argentina durante cuarenta años fue una sociedad corporatista y patrimonialista en que las diferencias entre sectores se resolvían en última instancia a través de un golpe de estado. Esto generó una dinámica política de alta confrontación y escaso margen de negociación, una conceptualización de suma cero del manejo de los asuntos públicos y como resultado una obsesiva lucha por acumular poder. Por ello, en el caso argentino el proceso burocrático está altamente concentrado en las altas autoridades, evitando la difusión de la información y del control político. Ese proceso no es entonces el de

⁷⁴ *Cable del consulado norteamericano en Milan, Milan 02082 261540Z, ref: Rome 21954, para uso limitado, desclasificado IO50A, mayo 20 de 1993.*

⁷⁵ Las compañías son Conser, Intes e Intea de Roma, Camma, Meg and Rata de Aprilia, todas vinculadas a SNIA BPD, subsidiaria de Fiat, en la que estos directivos cumplían anteriormente funciones. A ello se agregan Microtecnica de Turin y la IFAT Corporation de Zurich. *L'Unita*, Milan, 30 de julio de 1988, p.6, también presentado por el Sen. Bingaman, en Congressional Record-Senate, S10382, agosto 4 de 1989.

un conjunto de instituciones en el que se establecen redes entre organismos y funcionarios, sino la reproducción en escalas menores de la lógica de realismo mágico de acumulación de poder.⁷⁶ Un recorrido por los diarios da la pauta de la exacerbación por la acumulación de espacios de poder que si bien se podría caracterizar como una situación de la actual coyuntura, es también el reflejo de un estilo histórico que ha alcanzado hoy su máxima expresión.

Ello explica asimismo la suposición de que los funcionarios civiles no sabían exactamente que era el Cóndor II ⁷⁷ y que la Fuerza Aérea retaceaba la información, no existiendo una vía formal de comunicación de acciones. No hay registros ni records de las políticas tanto del ejecutivo, como de otros organismos dependientes y el archivo de la historia política puede perfectamente quedar en la casa del ministro de turno.

El otro argumento que sorprendía a los funcionarios norteamericanos era la supuesta ingenuidad con la que se pensaba manejar en la Argentina el desarrollo del misil. En el mismo momento que URSS y Estados Unidos negociaban la destrucción de misiles, Argentina estaba desarrollando uno con un enorme potencial destabilizador en la región y en Medio Oriente. Sin embargo parecía no haber un registro de las consecuencias de este desafío tecnológico, ni de que la relación entre Estados Unidos y Argentina era una relación asimétrica. Esa miopía política⁷⁸ respondía en parte, a la ausencia de información, en parte, a la forma en como la élite política administra el poder. Es también un registro de del tipo de inserción global que estos dirigentes proponían para la Argentina y de la elección de sus referentes externos. Por ello, en Argentina la negociación se percibió solamente como una presión, una imposición, sin rescatar los aspectos positivos de una negociación entre partes, aunque sean asimétricas y sin reconocer los efectos que las decisiones políticas propias producen en el contexto internacional.

Pese a que la Argentina no tiene reputación de un manejo profesional de sus relaciones exteriores y que la burocracia de algunos ministerios puede ser cuestionada por su limitada preparación, no es falta de información lo que da como resultado una incoherente política exterior sino, como dice Tulchin, la ausencia de canales burocráticos para que esa información llegue a los tomadores de decisión (decision-makers) y se constituyan en políticas analizadas.

⁷⁶ La noción de realismo mágico está tomada de la literatura que considera queY hace referencia a los conceptos de realismo periférico de Carlos Escudé cuando explica los márgenes de acción de un país con limitada capacidad de incidencia en los asuntos internacionales, ver op.cit.

⁷⁷ Esto se senalo en las entrevistas con funcionarios de y tambien lo presenta Nathaniel Nash, en *New York Times*, 13 de mayo de 1991, pg 1.

⁷⁸ La reacción contra un proyecto de este tipo creció notablemente debido a un hecho que obviamente no estaba en las especulaciones políticas de nuestros dirigentes: la Guerra del Golfo, y el convencimiento de que sin en vez de Scud hubieran sido Cóndor II, los resultados hubieran sido diferentes para la coalición occidental. Nathaniel Nash, en *New York Times*, 13 de mayo de 1991, pg.1.

A esto contribuyen las fuerzas armadas que impulsan las políticas de su área fuera de los canales institucionales y sin utilizar las mediaciones que asimilen las diferencias y que indica otra de las características del sistema de toma de decisiones en Argentina: hay una notoria asimetría entre los agentes del poder ejecutivo. Esa desproporción se agudiza por la desconfianza entre los actores produciendo cortocircuitos en la circulación de la información. Finalmente, el rol de la prensa independiente no es legitimado -y en muchos casos no merece serlo- como un interprete independiente y crítico de las acciones de gobierno.

Las autoridades norteamericanas eligieron adecuadamente los canales de presión y decisión política en la Argentina. En lo que aun podía ser visto como una apuesta política, ya que pocos meses antes de la asunción de Menem, el gobierno norteamericano expresaba sus temores por el regreso del populismo peronista, fue rápidamente cambiado a la relación amistosa entre ambos estados. El desmantelamiento del misil se vinculó al interés norteamericano de apoyo a las democracias y a las iniciativas de desmilitarización de la vida política argentina y fortalecimiento de las instituciones, dando signos de estabilidad política a los inversores extranjeros.

La utilización de las presiones económicas para forzar una negociación, pueden no ser elegantes, pero sin duda son efectivas. Se usaron globalmente a través de la idea de condicionalidad para los préstamos de instituciones financieras internacionales y como dijo un funcionario "los bancos se fijan cuales son los aliados de USA."⁷⁹ La vinculación entre demandas económica y arreglos de seguridad tampoco eran novedosas. En 1949, se utilizó un préstamo del Exim Bank para forzar la ratificación del Tratado de Río (TIAR) al cual Perón se mostraba renuente y era visto como adverso a los intereses argentinos.⁸⁰ Debe resaltarse que varios funcionarios indicaron que el éxito mayor de la negociación no fue el desmantelamiento del Cóndor II, sino el ingreso de Argentina a los regímenes de control nuclear y misilístico y el pasaje a la desnuclearización de la política exterior del país.

Quedan numerosas cuestiones que merecen estudios detallados. Por ejemplo, que aprendió la burocracia argentina de las negociaciones por el desmantelamiento del Cóndor y que canales desarrolló -si es que los hubo- para mejorar la gestión pública. ¿Fue un incentivo para institucionalizar el proceso de la defensa? Para responder a esos interrogantes habría que evaluar, asimismo, que influencia tienen las presiones externas, en un país como Argentina, para ocasionar cambios en el sistema de toma de decisión nacional y si lleva a la incorporación de variables externas en el proceso decisorio. Otro punto pendiente es si hubo un cambio en la política de no proliferación entre fines de los ochenta e inicios de los noventa. La definición que realizó Clinton en 1993 ha sido tomada tanto como un viraje en los conceptos tradicionales de control (sobre todo por los funcionarios entrevistados del Departamento de Defensa y del

⁷⁹ Entrevista de marzo 5 de 1996.

⁸⁰ Tulchin, 1990, pg.110.

Congreso) o como una continuidad de las políticas republicanas anteriores mantenidas como prioridad pese al cambio de partido (para funcionarios de DOS y ACDA). ¿La política de desmantelamiento del misil Cóndor II negociada con la Argentina produjo un replanteo en las concepciones globales de no proliferación? En la negociación por el Cóndor II y en la creación del MTCR se percibe que junto a esa fuerte decisión de los administradores políticos de avanzar para cumplir con los intereses tradicionales de Estados Unidos, también se busca la cooperación, el desarrollo de relaciones más cordiales, el compartir responsabilidades y no llevar a cabo las tareas de gendarme de forma aislada, corriente que surgiría como una forma clara y reconocible de la post-guerra fría. Si estas tendencias son tanto el inicio de una nueva modalidad de relación entre Estados Unidos y Argentina como el producto de un nuevo diseño de política de seguridad internacional, se produciría entonces la ruptura del antiguo paradigma de relaciones entre ambos países y las aventuras espaciales mostrarían que pueden tener finales muy terrenales.

Ideas sobre el proceso decisivo de las cuestiones de seguridad y defensa en Brasil

Thomaz Guedes da Costa *

El proceso de formulación política para definir el empleo y la preparación de las fuerzas armadas brasileñas, como instrumento de la defensa nacional y de la política externa del Brasil, actualmente sufre cambios que pueden tener consecuencias significativas. La conexión entre estas modificaciones que ocurren en el nivel de formulación, con otras que surgieron en la implementación, todavía se revelan inciertas. Como hipótesis de trabajo, se puede sugerir que las transformaciones en curso son suscitadas por factores presentes en la política internacional, como otros oriundos de las modificaciones que el propio régimen político brasileño reveló, después que se promulgó la nueva constitución de 1988, consolidando mecanismos democráticos de gobierno. Sin embargo, tanto por presiones externas como por exigencias internas, surge el diseño de una nueva teoría y práctica política que condiciona la política militar. Estas notas, en forma sintética y puntual, reúnen ideas centrales sobre estas transformaciones.⁸¹

1. Existe una transformación, casi un cambio de paradigma en los individuos y en los actores institucionales que al darse cuenta de las modificaciones en el ambiente internacional se alejan de las teorías que predominaron en la Guerra Fría. En diversas manifestaciones ya sea de cuño individual o representando a instituciones, miembros del gobierno, de las fuerzas armadas, políticos e intelectuales, se refieren a los cambios que ocurren en el sistema internacional como significativos respecto a definir los parámetros del empleo de las fuerzas armadas brasileñas en las nuevas coyunturas de poder.

Si por un lado, las conclusiones sobre lo que sucede en el medio ambiente y las repercusiones en la política nacional no son consensuales o convergentes; la unidad sobre la

* El autor es PhD por Columbia University, investigador del Consejo Nacional de Estudios Estratégicos, Coordinador de Estudios del Centro de Estudios Estratégicos e Investigador-Asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y funcionario del Consejo Nacional del Desarrollo Científico y Tecnológico, profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, Investigador y Coordinador de Estudios del Centro de Estudios Estratégicos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Tiene realizado estudios sobre pensamiento estratégico, seguridad internacional y defensa nacional de Brasil, con trabajos publicados en Brasil y en el exterior. Las opiniones emitidas aquí son conclusiones exclusivamente del autor. Versión en 5/11/96.

⁸¹ Observaciones sobre las cuestiones actuales y análisis sobre el proceso decisivo en la defensa nacional de Brasil pueden ser enriquecidos con consultas a una serie de artículos escritos por Antônio Carlos Pereira, en el Diario *O Estado de São Paulo*, entre enero y julio de 1990, en diversos artículos sobre el tema publicado por *Premissas*, periódico del Núcleo de Estudios Estratégicos de la Universidad de Campinas.

noción de cambio, en sí, es importante para perturbar y alterar el proceso de decisión y el juego de selección de preferencias políticas. En el caso brasileño, más allá de la necesidad de convivir con la magnitud del macro-fenómeno llamado “globalización”; los frentes regionales del Amazonas, Platina y Atlántida, perfilan un sentido de oportunidades, riesgos y complejidades con el proceso de integración y las perspectivas de coordinación de políticas nacionales entre los países de las subregiones.

2. La adaptación continua de Brasil al régimen democrático inaugura la participación de nuevos actores políticos, una presencia mayor de grupos de interés por medio de organizaciones civiles y la necesidad de forjar lógicas más consensuales de conformidad entre políticas públicas. Si en diferentes momentos de la historia brasileña, las organizaciones militares usufructuaron cierta autonomía política en el manejo de su destino, asegurando el control independiente de los recursos materiales, más allá de intervenir en los procesos decisivos; ahora surge una permeabilidad contraria. A la autonomía se agrega la subordinación al poder civil y la interferencia de éste en todos los asuntos de las instituciones militares. Los propósitos, la preparación y el empleo del medio militar pasan a ser evaluados fuera de la exclusividad de la esfera militar. Hay una interferencia directa y legítima a los ojos de la acción democrática y legal bajo la lógica de la constitución, en establecer la política militar y yuxtaponer en forma coherente con otras premisas o políticas públicas en desarrollo. Así, la preparación militar estará subordinada a las voluntades y manifestaciones políticas sobre el empleo como instrumento político, la disponibilidad financiera del Tesoro Nacional y los ajustes sectoriales para que sean compatibles con otras políticas públicas.

3. Otro aspecto de transformación es la nueva conciencia, dentro y fuera de las fuerzas armadas, la necesidad de definir grados más altos de modernización tecnológica y operativa para dar un sentido efectivo a los militares brasileños como una fuerza armada capaz de actuar, en forma preventiva o por la vía de los hechos. La existencia de fuerzas militares obsoletas y anticuadas, como fuerza de combate o para emplearlas solo en situaciones que no sean bélicas o de acción cívica, destruye el propio nexo de la organización militar, a pesar de la demanda del ejercicio operativo en otras funciones sociales.

4. Desde el punto de vista formal y desde las expectativas políticas existe un marco consensual entre la sociedad y los militares sobre la permanencia y la definición formal del papel de las fuerzas armadas, de base constitucional y por la propia cultura política nacional. Existe la función de defensa nacional para salvaguardar la integridad y el patrimonio nacional contra coerción o agresiones externas de vecinos o potencias extranjeras. La función de preservación de la ley y el orden constitucional permanece como un valuarte central de la construcción democrática y el equilibrio de poderes. En suma, la función de desempeñar misiones complementarias o subsidiarias (permanente o eventual) de apoyo al desarrollo que sean mantenidas por las fuerzas armadas, solidifica su papel integrador tanto geográfico como

cualitativo. Cada una de las fuerzas dispone de un espacio propio en el seno de la política nacional y en las rutinas administrativas del gobierno federal.

5. Si por un lado, existe un consenso (o ausencia de debates) sobre las situaciones generales de la política que exigirían el empleo eventual de las fuerzas armadas en las funciones de preservación de la ley y el orden, y la acción complementaria, por otro lado, no hay una noción clara sobre el empleo objetivo de las mismas en la defensa nacional, en el ámbito de la política internacional de Brasil. Generalmente, en términos de aspiraciones se puede comprender hipotéticamente el papel de las fuerzas armadas en pro de la defensa del patrimonio nacional, tanto objetiva como simbólicamente. No obstante, existe una baja percepción de la amenaza (en la sociedad, en la elite y en el gobierno) en términos del modelo de decisión que establezca las situaciones objetivas del empleo de la fuerza militar. Así, las nociones y las hipótesis, no pasan de ejercicios teóricos, sin una vinculación o deliberación política para el asesoramiento de planes de preparación. Las incertidumbres sobre amenazas a la seguridad pública, economía y ecología son reconocidas, pero no hay consenso político o manifestaciones de interés por parte de los militares en encontrar soluciones para esos problemas regulados esencialmente por instrumentos de naturaleza militar.

Se observa que la cultura de cada organización militar establece parámetros y propone definiciones clásicas sobre las posibilidades del empleo de sus medios. Pero la coordinación es débil. Después del retiro en los años ochenta, del Concepto Estratégico Nacional (1969) como marco concreto de la preparación y el empleo militar a comienzo de los años ochenta, no existe hasta el momento un documento reconocido que establezca los objetivos y las directivas para la confección de la política militar, la movilización nacional y el desarrollo científico, tecnológico e industrial de interés de la defensa nacional.

Como resultado de una división de funciones y con la ausencia de instrucciones que autoricen a dirigir el proceso de política militar integrada, las atribuciones legales no tienen una correspondencia lógica, unitaria y racional desde el punto de vista de la implementación de la política militar. Lo que predomina entonces, es una postura contraria y una política de vetos, donde cada organización busca preservar sus prerrogativas y atribuciones legales. Este veto se extiende hasta el manejo del presupuesto donde una ausencia de orientación superior provoca confrontaciones y limitaciones de todo tipo de orden en la determinación, deliberación y desembolso de recursos. Esta visión confusa tiene un consenso general entre los principales observadores externos más destacados; ellos apuntan a las rivalidades burocráticas y a la fragmentación doctrinaria de la planificación militar como revelaciones más marcantes de la desintegración y de la preparación de las fuerzas armadas brasileñas. Hasta ahora, los planes operativos de cada fuerza fueron elaborados a partir de visiones políticas propias definidas por la realidad cultural selectiva de cada organización.⁸²

⁸² Vea nota 1

6. Así, bajo el impacto de cambios estructurales en la política y la presencia de fuerzas de permanencia, existe un nuevo esfuerzo para buscar una racionalidad, aquello que podría llamarse Modelo I de Allison o Modelo Schelling, con la implantación de un nuevo modelo formativo de la política de defensa, reacomodando las fuerzas políticas existentes.⁸³ En la administración de Fernando Enrique Cardoso, esta búsqueda de racionalidad se refleja en la creación de la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, en el Ejecutivo; y la redacción de un documento ordenador, La Política de Defensa Nacional. Se espera lograr una racionalidad, la combinación de unidad y expresión en una síntesis de la coyuntura internacional y una concepción de seguridad/defensa para el empleo del instrumento militar en los próximos años.

7. Desde el punto de vista institucional, la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), fue uno de los focos de atención sobre el nuevo nexo de defensa, buscando generar una nueva conceptualización de estrategia nacional para la trascendencia del país en escenarios futuros. Este esfuerzo encuentra resonancia en la exigencia de la conformidad de la nueva política de defensa y de la consecuente política militar, con la política externa, con los desafíos internacionales de Brasil y con las posibilidades materiales de la preparación militar. El respeto intelectual hacia el Presidente Cardoso es un fuerte incentivo para que los escalafones inferiores busquen una síntesis coherente y ajustes adecuados a las demás políticas públicas.

8. Con la ausencia de un control superior de la autoridad sobre la dirección y el destino de recursos, los conflictos burocráticos (Modelo II de Allison) fueron recurrentes. Aparentemente, con la falta de dirección de la autoridad, las decisiones surgen por un “consenso mínimo”, negociado entre los actores con igualdad de poder. En relación a la cuestión de la gestión financiera/presupuesto, la intervención “civil” aparece por la capacidad de veto que el Tesoro impone sobre las ejecuciones presupuestarias de los ministerios militares. Esta situación genera tensiones y recriminaciones, se producen contradicciones entre el discurso y la práctica que resultan en disonancia final entre las aspiraciones y la realidad operativa.

Las mayores tensiones ocurren a lo largo de diferentes decisiones, por ejemplo, hay un discurso nacionalista/autárquico que privilegia el suministro de equipos y la modernización de las fuerzas armadas por medio de representaciones nacionales. Por otro lado, se asesora a las fuerzas para la privatización y la internacionalización a los efectos de dirigir las adquisiciones materiales. Otra situación se refleja en la búsqueda de una mayor integración de las fuerzas armadas. Las estructuras de comando y control son compartidas; en la exigencia de

⁸³ Graham T. Allison. *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown and Co., 1971); Thomas C. Schelling. *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University, 1960)

modernización y preparación de cada una de las fuerzas . El resultado es una fuerza esencialmente obsoleta y con limitadas capacidades para sustentar operaciones combinadas.

9. En las disputas sobre valores y recursos, cada una de las fuerzas busca valorizar sus respectivas creencias operativas (Modelo III de Allison); ellas establecen una visión del mundo, perspectivas hipotéticas operativas y patrones operativos (SOPs) propios, producto del culto de valores y lógicas selectivas, conservadoras y muchas veces sin márgenes para acuerdos efectivos. Hay serias dificultades de nuevas síntesis profesionales. El punto más elevado del fracaso en la doctrina militar fue la indecisión, por más de 50 años, de que se establezca una doctrina militar común. Por consiguiente, en lo referente a la búsqueda de integración, existen fuertes demandas sectoriales que acaban sustentando a las fuerzas fragmentadas y a la incoherencia de la política de defensa. De esto se deduce la lógica de establecer un Ministerio de Defensa como instrumento de integración.

10. La presencia de actores civiles en el proceso de definición e implementación de la política de defensa y militar es tímida. En relación a las repercusiones en la política externa, el Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce un control sobre la conducta brasileña en los asuntos de seguridad internacional y de defensa. El MRE busca establecer una racionalidad y unidad en los asuntos militares con la política externa y muchas veces se presenta como un articulador confiable ante las organizaciones militares, a pesar de las carencias organizativas del propio Ministerio para ello. Por ejemplo, el MRE no tiene una unidad propia fácilmente identificable, para servir de canal natural de unión con los demás ministerios sobre asuntos de seguridad y defensa.

La SAE está dirigida hoy por diplomáticos, ofrece un canal doble de participación con el MRE en los asuntos de seguridad. Tal situación de duplicidad genera una coordinación eficaz con el MRE. Por otro lado, la duplicidad de la presencia de oficiales de Ejército en la Dirección del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y del Gabinete Militar, suscita celos y desconfianza en relación al dominio de una organización sobre otras.

11. El Gabinete Militar adquirió recientemente un nuevo status, el de articulador. Esa organización cambio su función protocolar en la Presidencia de la República, a la de un "power-broker" cuando asumió el control de la "quebrada" Subsecretaría de Inteligencia , la elaboración de un nuevo cuadro legal y el papel funcional de las actividades de inteligencia en Brasil. Además, el Jefe del Gabinete Militar se transformó en el Secretario Ejecutivo de CREDEN y su porta voz. Este status le da poderes de confeccionar la agenda de la Cámara para discusiones sobre defensa y ser un importante consejero junto al Presidente. Al contrario, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas mantiene su imagen funcional débil, sin ser capaz de establecer un consenso mínimo para el ejercicio operativo y de comando entre cada una de las

fuerzas. Estas dificultades fueron recientemente exacerbadas con su misión de estudiar la creación de un Ministerio de Defensa sin producir aún resultados.

12. En relación a la perspectiva de participación civil en el proceso decisivo sobre defensa, se observa la fragilidad de la presencia de los mismos. Primero, el Congreso Nacional tímidamente cuestiona los propósitos del empleo y la preparación de las fuerzas armadas para la defensa. Segundo, la prensa y los medios académicos son incapaces de sensibilizar a la elite y a otros segmentos políticos para un debate sustancial sobre el tema. Tercero, los partidos políticos tradicionalmente no formulan posiciones políticas ya sea sobre el Estado y la defensa, como sobre asuntos que están alrededor de la rutina de esta política pública. Así, a pesar de los controles constitucionales vigentes, la autonomía del Estado en definir la conducta de la defensa nacional se produce más por omisión del segmento "civil" que por una hegemonía impuesta por los militares sobre la agenda política.

13. Finalmente, es necesario resaltar algunas cuestiones recurrentes en las preocupaciones de aquellos que se dedican al problema de la defensa nacional en Brasil:

- Cuáles son los parámetros de modernización (nivel tecnológico, tipología de misiones, aprestamiento y sustentabilidad de combates) deseables y necesarios para el perfil de las fuerzas armadas brasileñas en la pos Guerra Fría y en una era de integración regional en América del Sur?

- Cuál es el modelo de suministro de armamentos de equipos para las fuerzas armadas?

- Cómo unificar, dar racionalidad y unidad, a la política militar y sus desdoblamientos sectoriales en relación a la gran estrategia nacional?

- Cómo establecer la operatividad combinada entre cada una de las fuerzas?

- Cómo ajustar el sistema de preparación en términos de desarrollo científico, tecnológico e industrial y de movilización para las fuerzas armadas?

- Cómo adecuar las fuerzas armadas teniendo en cuenta la interacción de la defensa de intereses nacionales y las modificaciones que ocurren en los regímenes de seguridad internacional?

- Cómo equilibrar el desarrollo de la política de defensa de Brasil con los procesos de integración y coordinación de políticas regionales en los diferentes frentes internacionales país?

Decisiones y coordinación de política en temas de defensa: el caso chileno

Francisco Rojas Aravena¹

Claudio Fuentes²

FLACSO-Chile

El análisis de los procesos de toma de decisiones en el área de defensa y seguridad si bien corresponde a un tema central de la ciencia política, no han tenido la debida atención en los países en vías de desarrollo. En fechas recientes se han realizado algunos esfuerzos tendientes a focalizar el proceso de decisiones en áreas determinadas, como por ejemplo, en el gasto militar. Algo similar se puede señalar respecto de los procesos decisionales en el ámbito de la política exterior latinoamericana. Uno de los esfuerzos más significativos en este campo fue el realizado en el contexto del RIAL. El ámbito de generación de políticas públicas y coordinación de políticas entre política exterior y política de defensa, aparece como un tema de mayor exploración debido a la incidencia que tiene en los procesos de modernización estatal y el mejoramiento de la eficiencia en la definición de las políticas públicas.

Analizar el tema de la toma de decisiones conlleva diferenciar sobre el nivel en el cual se quiere focalizar, sobre los actores involucrados en el proceso, los lugares de decisión, el grado de incidencia que tienen factores de contexto y de la estructura del

¹ Francisco Rojas Aravena, Master en Ciencias Políticas, especialista en Relaciones Internacionales. Ha sido profesor de la Universidad Nacional de Costa Rica y director de la revista Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Fue profesor visitante del Latin American and Caribbean Center en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Se ha desempeñado como consultor de CEPAL y del PNUD. Es autor de Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centro Centroamericana. (EUNA: Costa Rica, 1990), "Gasto Militar en América Latina: Proceso de decisiones y Actores Claves", "América Latina y la Iniciativa para las Américas". Actualmente es director de Flacso - Chile.

² Claudio Fuentes, es Profesor en el área de Relaciones Internacionales y Militares de Flacso, Chile. Editor de la revista Fuerzas Armadas y Sociedad, investigador especializado en seguridad hemisférica, relaciones internacionales y relaciones cívico - militares.

Fue asesor de la División ejecutiva del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y actualmente coordina varios proyectos sobre seguridad e integración en el Cono Sur.

Es autor de libros y artículos entre los que se encuentran "Chile y Argentina: el proceso de construir confianza", "Medidas de confianza mutua y procesos de verificación. El caso chileno en el contexto del Cono Sur" y "Defensa Nacional: Chile 1990 - 1994".

sistema político, grado de importancia para los actores externos, etc.

Un aspecto crucial cuando se mira desde la perspectiva del actor, dice relación con quiénes definen las metas y en qué estructuras político-decisionales. Establecer cómo se definieron dichos objetivos o metas también es un aspecto importante, ya que da cuenta del proceso decisorio. Finalmente, la definición y análisis de los lugares de decisión posibilita analizar el grado de institucionalidad y de formalización de las decisiones.

Así también, el grado de autonomía que tengan los actores y su nivel de incidencia, afectará de manera significativa el proceso decisorio. En este sentido, se puede pensar que el grado de autonomía puede ser evaluado en torno a aspectos tales como: si es de facto o de jure; si es permanente o de carácter temporal.

Los dos aspectos anteriores pueden ser visualizados de una manera adecuada en un esquema que considera cuatro niveles distintos. En el primero, se abordaron los aspectos estructurales. En el segundo, se consideran los actores ubicados en una perspectiva jerárquica en el proceso decisorio. El tercer nivel, corresponde a las distintas fases en las cuales el proceso de decisión se expresa. Y, finalmente, se consideran la determinación de algunas variables cruciales en la comprensión y la proyección de escenarios para cada una de las fases.

En lo que se refiere al primer aspecto, las cuestiones de carácter estructural, es posible diferenciar tres aspectos principales que condicionan el proceso decisorio desde una perspectiva macro, de carácter global:

Tipo de vinculación internacional. Los condicionamientos generados por la inserción internacional tanto político-diplomática como económica, serán cruciales en la delimitación de los espacios macro en los cuales se ubicarán las decisiones de los actores.

Grado de importancia para las potencias. La importancia político-estratégica, el grado de "vecindad" y la definición de "issues", en relación con las potencias, establecen marcos de relación que amplían o reducen el margen de maniobra y los espacios decisorios de los actores nacionales. Los aspectos político-estratégicos y los aspectos estratégico-militares en la relación entre un país y la(s) potencia(s), así como en su ámbito subregional pero que afecta a las potencias, inciden en el proceso decisorio.

Proyecto político dominante. Las características del sistema político tendrán también incidencia tanto en la forma como en la sustancia de las decisiones. El sistema

político establece los marcos jurídicos en los cuales se toman las decisiones y las autoridades definen las metas que buscan ser alcanzadas. Los temas referidos a estabilidad del sistema político y su gobernabilidad afectarán el proceso decisorio

Estos tres aspectos conforman el contexto de las decisiones, establecen el marco en el cual los actores definen, en relación con su entorno internacional, sus decisiones y, por lo tanto, afectan los límites y las posibilidades reales del margen de maniobra y los espacios de autonomía en el escenario internacional. De él se desprenderán condicionamientos en la toma de decisiones locales, en especial, en el actual sistema que tiende a globalizar y transnacionalizar significativos procesos políticos, económicos y sociales.

Diferenciación de actores

En el nivel de los actores el proceso de toma de decisiones lo visualizamos como un proceso jerarquizado, con tres niveles diferenciados. Un nivel eminentemente político, otro con un sello esencialmente burocrático-técnico y un tercero que corresponde al nivel de influencia según sea la decisión en curso. Cada uno de estos niveles corresponde a franjas de decisión que se ubican jerárquicamente respecto a cada uno de los temas sobre los cuales se decide. Esta perspectiva reafirma el carácter fragmentado del proceso, las dificultades de coordinación y desarrollo de políticas cooperativas entre distintas instancias gubernamentales. Ello muestra las dificultades para el desarrollo de políticas estables en el largo plazo. Más aún, si dichas políticas buscan ser políticas de Estado.

La jerarquización y diferenciación de actores permite explorar y usar los paradigmas elaborados por Allison en sus distintas variantes. No obstante, desde una perspectiva eurística el modelo de política burocrática es donde alcanza una mejor capacidad explicativa. La jerarquización y la focalización que se produce en el primer nivel de los actores reafirma el sentido de negociación y compensaciones que se establecen en la cúpula gubernamental como parte esencial del proceso político.

El primer nivel corresponde al nivel privilegiado en el proceso de toma de decisiones, lo que denominamos la franja presidencial-ministerial. En ella se ubican el jefe de Estado y sus asesores directos. Entre éstos se ubican tanto aquellos que poseen un rango de autoridad gubernamental como son los ministros de Defensa o los ministros de Relaciones Exteriores, como también el entorno presidencial directo y otras autoridades que, por circunstancias del tipo de decisión, acceden a la franja presidencial ministerial.

Ese primer nivel es lo que se denomina el círculo de decisión. En él circula la

información y los insumos para una decisión. Es el nivel donde se establecen opciones y concertan áreas de acción. En este nivel, en esta franja, es donde se toman y deciden los temas prioritarios.

Tiende a concentrarse el proceso de decisiones y se establece una "reserva estratégica" sobre algunos temas cruciales. Lo que reafirma al máximo las potestades correlativas al rango. Existe poca descentralización. En este ámbito también se ubican, según sea el tema, los jefes de servicios, en el caso de la defensa se deben considerar los servicios armados, las instituciones de la defensa.

La concentración en temas cruciales en este ámbito no significa necesariamente un nivel de coordinación general. Es más, la coordinación en este nivel se produce desde el punto de vista formal en el Consejo de Gabinete y en los mecanismos de diálogo informal que contribuyen al proceso decisorio desde una perspectiva no formal. Lo normal es que las decisiones operen sobre la base de círculos más reducidos de poder al interior de esta franja.

El segundo nivel corresponde al nivel profesional-técnico-burocrático. Este nivel está conformado piramidalmente desde las cúpulas ministeriales, por el personal de planta adscrito en cada una de ellas. Este personal trabaja y da seguimiento a los temas de carácter rutinario y burocrático. Los aspectos de seguimiento y cumplimiento de los programas regulares quedan ubicados en este nivel. Según sea el tipo de burocracia, esta franja posee distintos niveles de autonomía. Puede ampliar, o disminuir, según sea su nivel de autonomía relativa, la cantidad de temas que incorpora a su ámbito de decisión. Las potestades autonómicas de las fuerzas armadas se ubican en esta franja.

Dado el peso que posee este nivel, tiene capacidad de iniciativa. En algunos ámbitos puede generar propuestas de programas de desarrollo más allá, o en los límites, las metas generales definidas por la franja presidencial ministerial. La carencia de definiciones de la franja superior es un incentivo para el desarrollo de la capacidad de iniciativa.

El tercer nivel, denominado la franja de influencia, corresponde a los otros actores gubernamentales, estatales, privados y no-gubernamentales que inciden en el proceso decisorio, entrando o saliendo del proceso según sea la temática. Su incidencia es muy variable y está radicada en la capacidad de lobby que establezca. Este tiene fundamento entre otros aspectos -además de los políticos- en la capacidad de generar información adecuada y en la historia de incidencia que tengan sobre dicho proceso. Desde esta perspectiva en esta franja y según sea cada caso, pueden ubicarse empresarios, militares, partidos políticos, organizaciones no-gubernamentales, académicos e intelectuales.

En este nivel también podrían ser ubicados algunos actores internacionales que, según el tema, buscan participar e incidir en los procesos de decisión domésticos.

Fases del proceso decisorio

El proceso de decisiones puede ser visualizado en tres fases principales. La fase del debate, la fase de articulación política y la fase de operacionalización burocrática.

En la fase del debate es la más amplia y tiende a generar un mayor espacio de participación, aunque no necesariamente de incidencia real en el proceso decisorio. Las variables principales a ser consideradas en esta etapa corresponden a la extensión del debate en torno al número de temas incluidos, el grado y calidad de los actores que participan y el nivel de incidencia en este proceso. Desde el punto de vista de los actores que participan es importante diferenciar al menos a los actores gubernamentales, al Congreso, a los partidos políticos, los grupos de presión, y los medios de comunicación. En esta fase se establece la "atmósfera" para la decisión, incidiendo en abrir o cerrar espacios de acceso a quienes influyen en la franja presidencial ministerial.

En la fase de articulación política lo esencial está radicado en la capacidad de consensuar opiniones en torno a una determinada decisión y en la generación de iniciativas tendientes a tal fin o a evitarlo. En este sentido, en la fase de articulación política el origen o veto sobre una determinada iniciativa se transforma en una variable relevante. Así también, es necesario en esta etapa distinguir entre el grado de influencia con la jerarquización que poseen los actores en el proceso decisorio a partir de la prerrogativas formales o informales. Los temas de cultura de decisiones se ubican en este ámbito.

Finalmente, la operacionalización-burocrática mostrará los lugares de decisión. Instancias institucionales e informales. Distinguirá el número de lugares, el tamaño de participación en los mismos, el grado de jerarquización y el grado de especialización.

El tema de la operacionalización burocrática mostrará el grado de fragmentación o articulación global. También si la institucionalización tiende a ser reactiva, rutinaria o focalizada hacia las crisis. Permite distinguir entre las capacidades de diseño y ejecución.

En las sociedades democráticas de mercado la fragmentación corresponde a una de sus características principales. Ellas carecen de una estructura unificada que organice el poder, la producción, la información y, por lo tanto, la fragmentación en la cual los actores tienen autonomías relativas crecientes aparece como el patrón de comportamiento.

"El Estado - y, con él, el gobierno- se convierte en un agente que busca ampliar las esferas de autorregulación de la sociedad limitando sus intervenciones a tres esferas principales: la coordinación estratégica de los subsistemas autoregulados; la inversión destinada a expandir las capacidades humanas y materiales que el mercado no provee; y, las políticas de equidad uno de cuyos componentes esenciales es la participación de la gente".

Desde esta perspectiva el gobierno chileno en el ámbito de la defensa, ha priorizado la reinstitucionalización de las instancias de decisión establecidas en las normativas legales y ha buscado rutinizar la actuación de los órganos constitucionales. Es decir, conformar un sistema decisorio estable, capaz de diseñar y proyectar una política de largo plazo más allá de los contingentes particulares. Estos, en el caso chileno, dicen relación con el proceso de transición no concluido.

Organos de decisión en el caso chileno

Se destacan como lugares de decisión los siguientes: el Consejo de Seguridad Nacional, el CONSUSENA, el CONSUDENA, Junta de Comandantes en Jefe y, según el caso, el Comité Asesor de Política Exterior.

Consejo de Seguridad Nacional

Art. 95. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país. Actuará como Secretario el Jefe del Estado mayor de la Defensa Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la

República o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar sólo se considerará a sus integrantes con derecho a voto. Los acuerdos se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto.

Art. 96 Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite;

b) hacer presente, al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional;

c) informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60;

d) recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley; y,

e) ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda.

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá la demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento.

Consejo Superior de Seguridad Nacional

Como organismo asesor, vinculado a la administración de crisis, se encuentra el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA). Este fue creado, el 23 de marzo de 1960, por medio del decreto con fuerza de ley N° 181.

Este Consejo está integrado por:

- Presidente de la República, quien lo preside
- Ministro del Interior
- Ministro de Defensa
- Ministro de Relaciones Exteriores
- Ministro de Economía
- Ministro de hacienda
- Comandante en Jefe del Ejército
- Comandante en Jefe de la Armada
- Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea
- Director de Fronteras y Límites
- Jefe Estado Mayor de la Defensa Nacional

Las funciones principales de este organismo son: a) apreciar las necesidades de seguridad nacional y hacer cumplir las instrucciones del Presidente de la República; b) apreciar las necesidades de la defensa nacional y solicitar los recursos económicos para crear y mantener el potencial indispensable de las fuerzas armadas; c) estudiar los documentos básicos de la seguridad nacional.

Este organismo estructuró por primera vez en el país un sistema de seguridad nacional.

De esta forma el Presidente de la República tiene la autoridad y responsabilidad sobre la seguridad nacional. En cumplimiento de esta tarea cuenta con el asesoramiento del Consejo Superior de Seguridad Nacional, el cual es además organismo ejecutor. Debe hacer cumplir, por quien corresponda, las resoluciones del Presidente de la República y los acuerdos que el CONSUSENA adopte.

Consejo Superior de Defensa Nacional

La Ley 7.144 de 1942 creó el Consejo Superior de Defensa Nacional, y le fijó como misión "asesorar al gobierno en el estudio y resolución de los problemas que se refieren a la defensa nacional, relacionados con la seguridad exterior del país".

El CONSUDENA está integrado por:

Ministro de Defensa Nacional, quien lo preside

Ministro de Relaciones Exteriores
Ministro de Hacienda
Comandante en Jefe del Ejército
Comandante en Jefe de la Armada
Comandante en Jefe de la FACH

- Jefe Estado Mayor de la Defensa Nacional
- Jefe Estado Mayor General del Ejército
- Jefe Estado Mayor General de la Armada
- Jefe Estado Mayor de la Fuerza Aérea

Subsecretario de Guerra
Subsecretario de Marina
Subsecretario de Aviación

El Consejo tiene como una de sus funciones directas, en relación a los temas presupuestarios, la inversión de largo plazo de las fuerzas armadas. Entre sus principales funciones está: a) estudiar y establecer las necesidades de la defensa nacional; b) proponer las adquisiciones e inversiones necesarias para satisfacerlas; c) fiscalizar el cumplimiento de los planes de adquisición e inversiones; d) autorizar a las instituciones de la defensa nacional las inversiones y adquisiciones provenientes de fondos extraordinarios

Junta de Comandantes en Jefe

Este es un organismo asesor del Ministro de Defensa, creado en 1960 junto con el CONSUSENA, y constituido por los tres comandantes en jefe de las instituciones de la defensa nacional. Como misiones fundamentales tiene la de estudiar y proponer la política militar y todos aquellos aspectos que dicen relación con la solución de los problemas de la estrategia y la conducción de las fuerzas armadas.

Comité Asesor de Política Exterior

El Comité Asesor de Política Exterior es una instancia que fue creada durante el gobierno militar y tenía por objetivo el ser un espacio de reflexión y proposición, no de decisión. Corresponde a un lugar de debate y construcción de consenso. Se encuentra

radicado en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y en él participan los ex Ministros de Relaciones Exteriores, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, los Jefes de los Estados Mayores de las ramas de las fuerzas armadas, altos funcionarios de Cancillería y algunos personeros invitados especialmente según sea el tema. Por el carácter del organismo, corresponde más a un ente de articulación que de decisión.

Algunas características del proceso decisonal chileno

En anteriores trabajos ya hemos dado cuenta del esquema decisonal chileno en temas de seguridad. Pese a la existencia de un marco institucional amplio y que prevé la articulación de las distintas esferas de la acción estatal como recién lo señalábamos, en la práctica burocrática rutinaria se observan una serie de aspectos que determinan el proceso decisorio en temas de seguridad.

Principalmente tienen relación directa con aspectos de seguridad, además de las instancias coordinación ya mencionadas, el Presidente de la República y sus asesores directos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa.

A partir de una investigación realizada entre 1994 y 1996 hemos podido establecer algunas características del proceso decisonal y que además actúan como factores complementarios:

Tendencia a un trabajo compartimentado.

Esto implica una noción de trabajo que tiende a excluir al otro de las decisiones y lo que se traduce en una competencia burocrática propia de cualquier institución burocrática como ya se ha demostrado en muchas investigaciones que han estudiado la teoría de la organización.

Esta tendencia al trabajo compartimentado se da en un nivel bajo e intermedio de la administración pública nacional. Si bien a nivel ministerial existen coordinaciones ya sea a través de los consejos de gabinete y reuniones periódicas de ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, esta lógica no se reproduce en niveles más bajos de la administración produciéndose esta noción de "islas" ministeriales o incluso al interior de los departamentos dentro de un mismo ministerio.

El condicionamiento político de la transición

La transición política ciertamente que ha afectado la forma en que se han ido resolviendo o posicionando frente a ciertos temas. En primer término, el margen de maniobra del gobierno democrático que asumió en 1990 se vio limitado por una alta autonomía legal y funcional de las fuerzas armadas y, en el plano administrativo, por la mantención de las plantas funcionarias en la totalidad de los ministerios. La desconfianza civil-militar afectó el trabajo coordinado del área de la seguridad generando presiones en uno y otro sentido, que esquematizaremos más adelante:

No obstante, un factor que ha actuado positivamente ha sido el mayor interés de civiles y de los militares por aproximarse a los temas con una visión más integrada. El factor desconfianza es relevante en este período de transición y los avances que se han producido responden a una política orientada a buscar un encuentro civil-militar en distintas esferas.

De esta forma, la visualización del esquema decisional debe comprenderse como un proceso de continuo cambio y evolución que va afectando el funcionamiento administrativo coyuntural. De ahí la necesidad de distinguir entre aspectos propiamente coyunturales -como la desconfianza civil-militar post-dictadura- de otros fenómenos más estructurales como la compartimentación burocrática que parece ser un fenómeno que ha trascendido coyunturas específicas.

La composición y estructura diferenciada de los ministerios como determinante de orientaciones decisionales.

Los ministerios de Defensa y Exteriores de Chile, como debe ser en la casi totalidad de América Latina, presenta diferencias en su composición. El ministerio de Relaciones Exteriores tiene una composición que incluye personal de carrera, profesionales y cargos de designación política. Mientras los funcionarios de carrera presentan un alto grado de corporativismo y de una mayor continuidad en el tiempo, los cargos de designación política son menos permanentes y afectan coyunturalmente ciertos procesos decisionales. Adicionalmente, el ministerio de Relaciones Exteriores es una institución dividida en departamentos, que funcionan con relativa autonomía, no siempre con un trabajo coordinado entre sí. En otros términos, podemos hablar que existirían "varias cancillerías" dentro de la Cancillería que van modelando decisiones luego de un complejo proceso burocrático decisional.

El ministerio de Defensa por su parte, tiene también una composición diversa. En la cúpula figuran una reducida cantidad de civiles (el ministro, los 3 subsecretarios y un staff de 6 a 8 asesores) y el resto está mayoritariamente compuesto por militares. Más

abajo están las subsecretarías con funciones acotadas al funcionamiento interno de cada una de las ramas y el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), que pese a ser un ente que logra conjugar una visión de conjunto de las fuerzas armadas, tiene un bajo poder de resolución y es sólo asesor del ministerio de Defensa. En este sentido, las armas tienen un peso decisional mucho más significativo que el EMDN y de ahí que muchos de los temas pasen por este último organismo y sean decididos en las armas respectivas.

La descripción anterior tiene efectos en distintas direcciones:

- Primero que nada, se observan distintos niveles de acceso a información dependiendo del tema.

- Segundo, la estructura organizacional tiende a reproducir y consolidar un trabajo más compartimentado que multisectorial. Al no existir instancias de coordinación intermedia, por lo general se requiere de una coordinación superior más estrecha.

- Otra característica es que la personalidad de un determinado funcionario o político interesado en temas de seguridad pasa a ser relevante en muchas ocasiones y eso actúa como dinamizador de ciertos procesos decisionales. Al no existir rutinas de trabajo establecidas, la empatía, personalidad e interés de los decisores cobra más importancia que en un proceso más profesionalizado.

- Cuarto, un factor que incide en las decisiones es la existencia de percepciones del mundo diferenciadas entre los actores que conforman cada ministerio. El tipo de formación militar y de los funcionarios de la Cancillería los lleva a generar visiones del mundo, de la resolución de los conflictos y de la incidencia de los actores muy diferenciada. Lo anterior se constituye en un factor que influencia al proceso decisional y que tiende a dificultar la coordinación interinstitucional.

- Finalmente, y como producto de los anteriores aspectos, se produce una diferencia entre la rutina formal y la informal del ministerio de Defensa y Relaciones Exteriores. Muchas veces las rutinas formales son lentas y por lo tanto se generan relaciones "informales" de trabajo que apuntan a resolver los temas de la agenda de seguridad de una forma más expedita. Al existir un progresivo mejoramiento de las relaciones civiles militares en Chile las rutinas informales han tendido a acrecentarse, mientras que las rutinas formales también se han visto dinamizadas.

Dos casos de estudio

A modo de ejemplo podríamos señalar dos casos o experiencias decisionales en la que las variables descritas han actuado en forma diferenciada. En 1991, un año y medio después de asumido el gobierno democrático, fue detectado en Hungría un

embarque de armas procedente de Chile y que supuestamente tenía por destinatario el país de Sri Lanka. Las autoridades descubrieron que efectivamente las armadas fueron vendidas por Chile a Sri Lanka pero, en el proceso decisional previo nunca se detectó que eso era un fraude y que el destino final era Croacia.

Lo paradójico de esta situación es que los canales formales fueron cumplidos a cabalidad. Ello reveló una falta de coordinación entre los procesos de verificación del caso en el exterior (que le correspondía al ministerio de Relaciones Exteriores) y en el interior (que le correspondía al ministerio de Defensa). Este ejemplo permite señalar que la existencia de rutinas, de pautas de acción, no siempre garantizan un trabajo coordinado y eficaz. Adicionalmente influyó el tema de la desconfianza civil-militar. En Chile se vivía una situación de incipiente normalización de las relaciones civiles-militares y en la que no se observaba una buena relación entre el ministro de Defensa y el comandante en jefe del Ejército.

La solución fue la creación de una comisión especial de control de las exportaciones de armas que en la actualidad funciona presidida por el subsecretario de Guerra y en la que se buscó una fórmula eficiente, desburocratizada y con participación civil-militar para resolver futuras decisiones en ese campo.

El segundo ejemplo se refiere al proceso decisional en torno a la aceptación de Chile de participar en misiones de paz. Es sabido que Chile, si bien ha participado en misiones de paz, en general ha tenido una política muy selectiva de aceptación de participación en misiones de mantenimiento de la paz.

En este caso, más que el tema de la desconfianza civil-militar, prima el factor de la autonomía militar y las visiones que ellas tienen del sistema internacional. El ministerio de Relaciones Exteriores se ha mostrado partidario de involucrar a Chile en misiones de paz. El argumento central para los representantes de la Cancillería es que la mayor participación de Chile en el mundo lo lleva a adquirir mayores responsabilidades con el sistema.

Por su parte, en el ministerio de Defensa, quienes deciden sobre el tema no es el Estado Mayor de la Defensa que es a quien la Cancillería pasa cada una de las peticiones, sino que las armas por separado. Durante cinco años se observó un estudio caso a caso en cada institución que entraba mucho el proceso decisional. Las decisiones eran lentas y la participación generaba una serie de presiones de la autoridad política por incentivar la participación en esas misiones, y de las fuerzas armadas por rechazarla. El Ejército fue la institución que con mayor fuerza rechazó una política de

involucramiento masivo en misiones de paz. El principal argumento era el rol específico que las fuerzas armadas cumplían en relación a la defensa de la soberanía nacional, y ello implicaba no más allá del territorio nacional.

La solución fue establecer criterios para la aceptación de misiones de paz a fin de evitar el estudio caso a caso. Se intentó en el Estado Mayor de la Defensa Nacional generar una guía de criterios para la aceptación de misiones. Esto, que fue iniciativa ministerial, permitirá salir del estudio caso a caso y aplicar ciertas pautas para la aceptación de misiones, agilizando de esta forma el proceso decisional en esta materia.

En el caso de la industria vimos que la excesiva rutinización y la falta de controles internos permitió irregularidades serias en el proceso decisional. En el caso de las misiones de paz, la autopercepción de un rol tradicional-territorial de las fuerzas armadas actúa en contradicción con una visión más abierta de la Cancillería.

Nuestra conclusión preliminar es que en el proceso decisional en temas de seguridad existen ciertas variables para el caso chileno que son determinantes y que se refieren a los condicionamientos estructurales que actúan de marco para el proceso decisional, entre ellos se destaca el tipo y características del régimen político y la relación con las potencias dominantes

En el proceso decisional, en el caso chileno se caracteriza porque los temas cruciales son resueltos por el círculo más cercano al Presidente de la República (Presidente-Ministro de Defensa- Ministro de Relaciones Exteriores, asesores específicos); existe una estructura burocrática que tiende a reproducir un trabajo compartimentado pese a los esfuerzos de coordinación inter-ministerial; la transición y la desconfianza civil-militar han sido factores coyunturales que han incidido en determinadas decisiones; la conformación de visiones, si no excluyentes, al menos diferentes entre los actores han afectado ciertas decisiones de acuerdo con el peso específico de las instituciones en relación a la estructura institucional; y finalmente, se advierte un bajo nivel de influencia del Congreso en estas materias.

Esquema Proceso Decisorio

Condicionamientos Estructurales	Tipo de vinculación con el sistema internacional político-económico-estratégico.	Proyecto político dominante	Grado de importancia para la (s) potencias
Actores niveles y jerarquización (Franjas)			
PROFESIONAL – TÉCNICO-BUROCÁTICA PRESIDENCIAL – MINISTERIAL INFLUENCIA/INCIDENCIA			
FASES	DEBATE	ARTICULACION POLITICA	OPERACIONALIZACION BUROCRATICA
Variables Claves	*Números de Actores Participantes *Extensión temas incluidos *Quienes participan Lugares donde se produce	*Grado de iniciativa, veto de los actores *Capacidad de consensuar *Perrogativas formales o defecto *Acceso e influencia	*Lugares de decisión (institucionales e informales) *Jerarquización Institucional *Grado de especialización *Tipo de procedimientos estandarizados (rutinas, reacciones, cursos) *Nivel de fragmentación

Las políticas de seguridad en el Perú

Rolando Ames^{*}

Perú ha sido probablemente un caso extremo, no solo a nivel latinoamericano, de un estado que ha vivido situaciones críticas que han puesto en cuestión su sobrevivencia hasta donde esas palabras tienen sentido. Y los asuntos de seguridad han sido de enorme importancia en la marcha de la política peruana.

Voy a señalar tres grandes temas de seguridad:

a) El enfrentamiento con el movimiento comunista de Sendero Luminoso, que del '80 al '92 era una amenaza creciente y que originó una presencia militar muy importante en la estructura de las decisiones de la cúpula estatal peruana.

b) La agudización del problema del narcotráfico y la vinculación en aumento de narcotráfico y violencia política.

c) El recrudecimiento, en su dimensión militar, del conflicto territorial con el Ecuador.

Perú terminó su régimen político del '85 al '90 bajo la presidencia del Dr. Alan García en una situación de hiperinflación extrema, fuera de los organismos internacionales, fuera del FMI, viviendo una situación de aislamiento. Estas experiencias, que nos hace sentir a los peruanos como expertos en desastre, permite que saquemos de ellas experiencias que pueden ser útiles a todos

En base a esta descripción les referiré como es la estructura de toma de decisiones en asuntos de seguridad, a nivel de cúpula gubernamental. Mirando desde el conjunto del régimen

^{*} Rolando Ames, es presidente del Instituto de Diálogo y Propuestas de Lima, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA, ex - decano de la misma facultad, ex - coordinador del grupo de estudios de coyuntura Política de Clacso, ex - senador de la República.

Dirige la revista *Cuestión de Estado*. Investigador en temas de paz, derechos humanos, cuestiones de ciudadanía.

Entre sus numerosas publicaciones están: "Los derechos humanos como cultura y como práctica" y "Los decretos de la guerra: dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz".

político y aplicandolo a los temas de seguridad yo prepare un esquema que parte de antecedentes históricos, que presentaré de forma muy abreviada, pero para que entiendan como se llega a un régimen actual que siendo democrático, que siendo elegido legítimamente, tiene una presencia tan especial de la institución militar. Esto tiene conexión con la herencia que deja el anterior régimen militar del '68 al '80, régimen militar que tuvo la particularidad de ser el primero que compró armamento soviético, como base de su capacidad militar, tanto terrestre como aérea. Al retirarse los militares en una transición pactada, el año 79 cuando se aprueba la constitución que ya no esta más vigente, los militares, retirándose, redefinen sin embargo el sistema de defensa nacional de una manera secreta.

Yo fui senador del '85 al '90, y tuve la experiencia junto con otro colega, que por nuestro origen académico, cuando quisimos hacer propuestas alternativas para enfrentar la violencia política, tratando de precisar que rol podían jugar los militares y las autoridades civiles, nos encontramos con que no conocíamos las leyes, y tuvimos que hacer gestiones especiales, para que como congresistas nos fueran dadas esas leyes. Descubrimos además que estaban muy bien agrupadas en un volumen de las leyes del sistema de defensa nacional, pero que esto sólo circulaba al interior de la institución militar. Entonces, los senadores de la República teníamos que hacer gestiones especiales, para acceder a las mismas.

Y allí viene un equívoco político institucional muy grande. La constitución, como todas las constituciones, legisla sobre los estados de excepción. Otro antecedente que quiero mencionar es que los militares entendían el estado de excepción en el sentido de que cuando el presidente de la república los llamaba a hacerse cargo de situaciones de esta naturaleza, era porque ya el sistema civil-constitucional había colapsado. Por lo cual no tenía sentido que las autoridades civiles siguieran ejerciendo su rol, cuando ya las fuerzas armadas habían sido convocadas.

Otro antecedente es que Sendero Luminoso presenta un desafío muy difícil porque no se parece en nada a la guerrilla tradicional latinoamericana. Las fuerzas armadas, influenciadas por la Escuela de la Américas y heredando todos los prejuicios étnicos de la sociedad peruana, ve como la guerrilla estalla en las zonas más pobres y más andinas y trata a este fenómeno simultáneamente como de patología social y de intervención extranjera. Entonces los militares intervienen en tales términos que avanzan, porque en vez de retroceder ante la guerrilla, avanzan haciendo una represión indiscriminada. No entienden el fenómeno y no están preparados para reconocerlo. Hay que decir que mentes lucidas dijeron que no querían entrar en esa tarea porque las consecuencias iban a ser peor. Y cuando el volumen de la amenaza hizo que el gobierno recurriera a los militares, fue obviamente peor.

Y ahí se produce un malentendido que atraviesa toda la década del '80, entre militares y fuerzas civiles. Porque las fuerzas civiles de centro y centro-derecha no olvidaban a Velazco

Alvarado que las había sacado fuera del gobierno y las fuerzas de centro-izquierda e izquierda, sentían que el maltrato a los campesinos inocentes, tratados como senderistas, era inaceptable. Entonces, cuando el régimen de García termina tan mal como termina, se genera una situación de empantanamiento de la estrategia estatal antiterrorista.

Además hay una sensación de los militares de que los civiles critican desde el Parlamento, pero no exponen el pellejo en la guerra y que son ellos los únicos que cargan con el costo, sin el respaldo del gobierno. En el año '90 se da un momento de un debate muy serio, porque tanto la candidatura de Mario Vargas Llosa, candidatura muy fuerte que se pensó que iba a ser gobierno, como la candidatura de centro izquierda e izquierda coincidían en el tratamiento racional de Sendero, separando los aspectos terroristas de los aspectos sociales. Pensaban también establecer una clara conducción civil en la política global con un rol muy importante, pero constitucional, de las fuerzas armadas. Ese fue el último momento en que era posible resolver el problema desde lo que nosotros teóricamente recomendaríamos como asesores.

Fujimori gana sorpresivamente las elecciones y entra la estructura actual de la toma de decisiones. Fujimori gana contra todos los partidos políticos, sin fuerza política propia y recurre a lo que la terminología de la ciencia política llama poderes fácticos. Uno de esos poderes fácticos importantes es las fuerzas armadas que pasan a ser un soporte político del gobierno, como lo son los empresarios y como lo son los intermediarios de los organismos internacionales. Hay que comprenderlo, Fujimori se encuentra con un estado absolutamente quebrado económicamente y se da cuenta que el Fondo Monetario no va a permitir que Perú pueda tener un tratamiento preferencial a no ser que pruebe la voluntad de pago y que borre lo que había hecho al dejar de pagar unilateralmente.

Entonces, en la soledad del poder, Fujimori recurre a los poderes fácticos. En este empantanamiento de fines de los '80, se crea un Ministerio de Defensa Nacional, como medida de las autoridades civiles, pero simultáneamente se crean los comandos político-militares a los cuales se le atribuyen facultades políticas, peor bajo dirección militar. Cuando Fujimori está en el gobierno se establece la estructura de poder actual, que descansa por una parte en la personalidad del presidente, que establece una relación directa con la población, es una relación positiva en la medida que al volver a establecer contacto con el Fondo Monetario y obtener las aprobaciones correspondientes, la población siente que hay una salida para la crisis económica. Y cuando en 1992, cae Abigael Guzmán, la población siente que este presidente a resuelto la crisis de la violencia. El presidente de la república no tiene necesidad de ningún sistema de mediación institucionalizado, tipo partido político y descubre que el tratamiento directo en materia de políticas sociales con la población, con la televisión acompañándolo en sus visitas, es suficiente para legitimar su poder y descubre también que esta es la fuente de poder propia que tiene para negociar con los otros actores de la cúpula. Y esos actores son las fuerzas armadas, porque el presidente en el '92, antes de la captura de Guzmán, trata de hacer

aprobar por el Congreso un paquete de leyes de emergencia, que todos los partidos rechazan y que es señalado como causa del autogolpe del 5 de abril.

Estas medidas de emergencia tenían que ver con política económica, donde no había problemas y tenían que ver con política de seguridad. En política de seguridad pongo algunos ejemplos se crea un consejo de defensa nacional como gabinete de guerra, cuyo titular es el presidente del comando conjunto de las fuerzas armadas, que pasa a ser el jefe del comando operativo del frente interno, en realidad pasa a ser el número dos del gobierno. Simultáneamente se ampliaba los poderes del sistema de inteligencia nacional, se establece una ley de movilización nacional, se faculta a las fuerzas armadas a intervenir en universidades, etc.

Estas medidas están bajo una legislación de emergencia, pero usada políticamente por el presidente. Uno de los mecanismos de emergencia es que cesan las leyes y los reglamentos internos de las fuerzas armadas para la promoción de cargos y ascensos al interior de la institución militar a partir del grado de coronel. Entonces los ascensos son supervisados políticamente, y los mandos de las tres armas pueden permanecer más de un año en el cargo. El presidente del comando conjunto viene desde 1992.

El régimen constitucional democrático, con un programa de reconstrucción nacional se hace en base a medidas de excepción. Y debemos ver que en particular el segundo gran actor no es las fuerzas armadas, sino una determinada cúpula que es militar pero al mismo tiempo es de confianza del presidente.

Un tercer actor pasa a ser un casi desconocido, que es director del servicio de inteligencia nacional, Montesinos, del cual se habla mucho. Pero esto es a la vez explicable por una razón institucional, el presidente de la república como no tiene partido, pone gente de confianza en diferentes cargos de su entorno. Él es el más visible de todos y es sumamente importante y el servicio de inteligencia tiene facultades excepcionales que vienen del estado de excepción. Este asesor es un ex-militar que fue el nexo político entre el presidente Fujimori, un ingeniero, rector de una universidad técnica y las fuerzas armadas en el momento de asumir el poder.

Para concluir voy a señalar cuatro casos de la actualidad nacional de estos cuatro últimos meses. Son absolutamente críticos y han estallado de un momento a otro, como expresión que las contradicciones que tiene un sistema excepcional en el cual se superponen tantas lógicas al mismo tiempo. En primer lugar se ha planteado un cruce por orientaciones de política económica y acusaciones de corrupción. El equipo del ministerio de economía aparece como enfrentado con alguno de los asesores secretos del presidente. Un tema de discusión en el Perú es el rol de determinadas agencias de los Estados Unidos.

Un segundo tema es que el presidente hace aprobar de manera muy forzada una reelección y que de una manera aun más forzada da lugar a una segunda reelección, reinterpretando la constitución de una manera atravesada, diciendo que el no era presidente con esta constitución cuando se hizo reelegir en 1995, y que por lo tanto la constitución dice que solo se puede reelegir una vez y esta segunda presidencia es como la primera de la nueva constitución.

En tercer lugar, un narcotraficante importante acusa en el juicio ante un tribunal civil al asesor presidencial Dr. Montesinos de haber recibido de sus manos 50.000 dólares, una vez y de haber mantenido durante más de un año un pago de 50.000 dólares mensuales para la autorización de los vuelos de avioneta, llevando la droga desde la selva de Guayaba. Lo que es más grave es que el Dr. Montesino fue efectivamente abogado de narcotraficantes, y lo que es más grave aun, es que el narcotraficante esta preso al lado de Abigael Guzman en la cárcel militar, cuartel de la marina, la de más alta seguridad. Y ergo toda la opinión publica siente que los militares no quieren que vaya a una cuartel civil y lo necesitan acusar de terrorista, pero pese a eso no pudieron impedir el juicio del tribunal civil a un narcotraficante, pero lo tienen preso por terrorismo con doble procesos militar y civil.

Cuarto, un problema muy delicado para la seguridad nacional, es la relación entre narcotráfico y terrorismo, para la fuerzas porque los militares tuvieron en un momento que decidir por razones de estrategia militar quien era su enemigo principal y decidió que este era Sendero y no el narcotráfico. Este fue un motivo de conflicto entre varias agencias, sobre todo con el gobierno norteamericano, sobre corrupción. Es probable que la corrupción se dio pero sobre la base de una decisión institucional, que tenia su racionalidad. Y finalmente tenemos ahora una serie de discusiones sobre corrupción y compra de armas que tiene que ver parcialmente con el conflicto con Ecuador y pero que tiene que ver también con dificultades que están surgiendo en esta cúpula politico-militar, que no tienen otra vía para debilitarse que las acusaciones mutuas.

Yo tengo hoy mucha dificultad para mostrar de forma equilibrada lo que de veras pasa y transmitir un sentido de enorme preocupación por la estructura institucional del Perú. Yo he sido un opositor a Fujimori y debo decir que mi apuesta hoy es a que el presidente logre encontrar un camino para poder culminar el 2000 de una manera racional y legal su gobierno, porque los problema que originaron toda esa crisis tremenda no han sido resueltos en su raíz. Entonces lo que podría hacer al caso peruano interesante para una reflexión sobre seguridad, es como la suma de una serie de problemas puede llevar a un caso de viabilidad nacional a un país que sin embargo a superado sus problemas más duros y que podría salir adelante y creo que allí hay un reto para el gobierno y para la oposición de racionalizar el sistema.

La Toma de decisión en defensa en Paraguay

José Luis Simón^{*}

En mi país no se puede hablar de proceso de toma de decisiones sin hablar de la realidad de mi país, entonces hay que hablar de decisiones tomadas sin proceso racional mínimo en cuestiones de seguridad y de defensa. Quisiera empezar haciendo una referencia de Francisco Delich en un artículo de varios años atrás sobre el Paraguay donde se preguntó si Paraguay no es un país caso típico de cementerio de teorías. Tal vez uno podría decir que en las cuestiones de defensa y de seguridad es un caso más del cementerio de teorías. Esto nos crea un problema que tiene que ver con todo lo que es seguridad, defensa y al mismo tiempo con todo lo que es toma de decisión en políticas públicas y refiere al tema central de si existe o no un estado en Paraguay. Yo soy una de las personas que cree que en Paraguay, que es un país independiente, que forma parte de los organismos internacionales y que es un actor internacional, asume responsabilidades y obligaciones internacionales, en realidad no es un estado propiamente tal, sino que es un aparto de estado.

Si tenemos entonces una realidad jurídica y política en la que pesa más el aparato que la relación jurídica política de la nación, que sería el estado por definición, eso nos muestra que en Paraguay un aparato de estado muy peculiar, profundamente ineficaz, profundamente prebendario, profunda-mente corrupto. Así, vamos a llegar a la conclusión de que se generan un tipo bastante particular de políticas públicas, yo diría políticas públicas entre comillas. Y por otra parte, llegaremos a la conclusión de que también estamos frente a un tipo peculiar de burocracia, que no es precisamente weberiana, y tenemos también un estilo muy particular de instituciones políticas. Me estoy refiriendo al Paraguay actual, desde 1989 en adelante, el Paraguay de la transición, no estoy hablando del Paraguay del autoritarismo recientemente concluido.

Si hablamos de instituciones políticas especiales, tenemos, por ejemplo, un regimen presidencialista, pero increíblemente ese régimen presidencialista es extraordinariamente débil.

^{*} José Luis Simón, es sociólogo, especialista en Relaciones Internacionales. Actualmente es Asesor de la comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Diputados de Paraguay. Es investigador del Centro de Paraguayo de Estudios Sociológicos, en el Programa de Relaciones Internacionales. Editor de la revista Perspectivas Internacionales y profesor del Colegio Nacional de Guerra. Entre sus publicaciones recientes podemos citar: "Política Internacional para la democracia", "Relaciones Internacionales del Paraguay contemporáneo" y "La transición paraguaya, una transición atípica".

No tiene organismos técnicos, no tiene organismos de asesores, no cuenta con una burocracia al servicio de ese régimen presidencialista. Es entonces un régimen con un sistema presidencialista fuerte, pero que al mismo tiempo es débil porque no tiene la capacidad real de articular sus políticas, de pensar sus políticas, y entonces cuando las ejecuta hace como cuando un elefante se pone en un bazar que se lleva todo por delante, rompiendo todo.

El Parlamento, es otro ejemplo de instituciones especiales. De hecho, la tradición parlamentaria en Paraguay no es muy antigua ni ha sido muy importante. Lo preocupante es que el parlamento de la transición a partir de 1989 ha sido un parlamento esencialmente escandaloso y esencialmente superficial también.

Ahora, también tenemos como una de nuestras características históricas una sociedad civil muy débil, con larguísimas temporadas con la presencia predominante de una fuerza armada estrictamente militarista, lo cual no es raro en América Latina, pero lo que hace de este caso más preocupante es que en Paraguay esto se da en el contexto de una tradición cultural y política centralmente autoritaria.

Dicho todo lo anterior, quiero formular una primera hipótesis: Paraguay no tiene una estructura político-burocrática relativamente estructurada para encarar las situaciones de seguridad y de defensa. Cuesta mucho poder explicar cual es el proceso de toma de decisión, en mi país acerca de esto.

Voy a mencionar más adelante todo el andamiaje legal, la matriz institucional, pues siempre en el Paraguay se habla del país legal y hay que tener muy en cuenta que el país legal es muy diferente al país real, aún en esta etapa en la que ya casi llevamos una década de transición. Esto lo constatamos dentro del Ministerio de Defensa que sería una de las instancias legales para dar respuesta burocrática-administrativa de cualquier asunto de las políticas de la defensa. Y también se constata en el ámbito del Estado Mayor, de la Cancillería, en el ámbito del Poder Legislativo.

Como un dato, el día que yo salía de Paraguay para venir a este seminario, recibí una llamada de algunos amigos del estado mayor que nos convocaban a amigos civiles a discutir el documento que el Paraguay tiene que llevar a la reunión de Ministros de Defensa del continente que se hará en Bariloche. Una semana antes de que se produzca el encuentro!

Otra característica nuestra que refleja el proceso de la toma de decisiones es que carecemos de densidad en especialistas civiles del campo de la defensa, tanto en el estado, como en la sociedad, en el ámbito de los partidos políticos, en el ámbito de la academia y en el

ámbito del debate público y en el ámbito de la prensa. Este tipo de debates que está urgiendo, por las necesidades que tenemos, sobre todo después la crisis recientemente pasada, pero para enfrentarlo nos encontramos con todas estas falencias.

Y aquí entra un poco la política-ficción, que es el marco legal de toda esta variante del proceso de toma de decisión. En primer lugar, la constitución que en su parte de garantías y de derechos individuales es muy buena, sobre todo en la protección de los derechos humanos, por razones obvias es también una constitución tremendamente populista y una constitución que ha adoptado muchísimas hilachas, como en el caso, por ejemplo concreto, que una de las atribuciones del presidente de la república le permite declarar el estado de defensa nacional, pero no hay ningún texto legal que señale como se declara el estado de defensa nacional. Para declarar el estado de la defensa nacional, en este momento el presidente puede hacerlo, más no sabe como.

Tenemos también la figura del estado de excepción en la constitución contra amenazas internas y externas, pero las respuestas que están en la misma constitución para eso son tan absolutamente suaves, tan postmodernas, que no podrían hacer frente a ningún estado de excepción causado por un tema que provoque conmoción en un momento determinado. Entonces tenemos que dentro de este no estado un estado de indefensión como resultado de todas estas situaciones.

Esto se refleja en el actual debate parlamentario. En este momento el Parlamento tiene la tarea hercúlea de tener que dar la ley orgánica de la F.F.A.A., de organización militar, el estatuto del personal militar, y también la ley de seguridad y de defensa. En Paraguay no se quiere hablar de ley de seguridad y de defensa por aquello de que la doctrina de seguridad nacional tuvo aquello muy terrible ejecución en Paraguay y entonces aparentemente, una democracia no tiene que preocuparse de la seguridad.

Tenemos la ley 978 que crea el Colegio Nacional de Guerra, donde yo suelo dar algunas clases, es una institución absolutamente carente de sistematicidad, de organización y de estructura. Esta básicamente controlada, dirigida y gerenciada por las F.F.A.A. y hay que tener en cuenta también que en toda la época del Stroessnismo, el modelo de militar que predominó en Paraguay, no fue el militar profesional, ni tan siquiera en su vertiente autoritaria, como hubo en Chile, sino que fue un tipo de militar comerciante, y todo eso tuvo consecuencias terribles en la ausencia de cuadros militares, no hay intelectuales militares ni en los propios temas profesionales. Creo que los últimos terminaron en la época de la guerra del Chaco.

El artículo 8492 revalorizó la vigencia del consejo de la defensa nacional. El consejo tiene características bastante similares a los otros países pero eso está solo en el papel, pues no

se ha cumplido con la directiva. El Consejo de la Defensa Nacional esta constituido por el Presidente, el vice presidente, el Ministro del Ejecutivo, los titulares de las comisiones de defensa del Poder Legislativo, el titular del estado mayor de las F.F.A.A., los comandantes de la Fuerza Aérea, del Ejercito y de la Armada, y el Comandante del Colegio Nacional de Guerra, que a su vez es el secretario permanente del Consejo de la Defensa Nacional. Se supone que este es el organismo que tendría que estar haciendo todo este tipo de trabajo de procesar y organizar los asuntos de la defensa y pensar las estrategias.

La ley 579 de reclutamiento y movilización ha caído en la práctica en desuso. La constitución paraguaya reconoce la objeción de conciencia para el servicio militar obligatorio, tenemos un decreto reglamentario del año '94, el No. 8492, que regularizó el Consejo de la Defensa Nacional. Este es un decreto netamente administrativo dando solo una estructura básica y muy mínima. Y por último, las resoluciones del Consejo Nacional de la Defensa, que forma parte de este andamiaje jurídico que estuve describiendo.

Las leyes militares que se tratan de derogar en este momento son la ley 216/93 de organización general de las fuerzas armadas y la ley 847 del año 1980, sobre personal militar, que es de la época del autoritarismo stroessnesista.

Quisiera mencionar algunos casos de estudio de temas de seguridad y defensa de los años recientes en Paraguay, para señalar como todas estas formas que le he estado mencionando, influyen en este particular proceso de toma de decisión.

En el año 1995, todavía bajo la hegemonía del General Oviedo en la dirección del Ejercito, el general Oviedo impidió que el Paraguay firmara con Naciones Unidas un convenio por el cual el Paraguay empezaría a mandar oficiales, soldados profesionales para cumplir funciones en misiones de mantenimiento de la paz. Lo hizo sencillamente porque consideraba que eso era una amenaza para la hegemonía suya dentro de las F.F.A.A.. Cuando ya estaba a punto de ser firmado, porque ya los protocolos previos, los borradores se habían intercambiado, automáticamente, de la noche a la mañana, la Cancillería Nacional recibió una nueva orden de terminar con ese tema y se terminó. El Canciller entonces, que no es el canciller actual, no dijo nada porque la orden debía de tener peso.

Lo mismo ocurrió con la no renovación del convenio con las misiones militares con los Estados Unidos, la Argentina y Brasil. También ocurrió en el año 95. Con ello Oviedo intentaba impedir que las F.F.A.A. norteamericanas, brasileñas y argentinas, que estaban comenzando a transmitir toda una nueva doctrina de sumisión del poder militar al régimen constitucional, y particularmente la visión militar norteamericana, que era la que más le preocupaba por la influencia o la capacidad que tienen a nivel de recursos políticos, pudiera

contaminar a oficiales de las F.F.A.A. de Paraguay con sus ideas. Todo esto provoco graves problemas y trastornos de relaciones internacionales al Paraguay, que no fueron asumidos como hechos graves ni por la Cancillería ni por el Poder Ejecutivo, ni por el Parlamento, porque sencillamente no había capacidad de percibir estos fueros importantes del estado y la repercusión que tenia este tipo de complicaciones. Entre paréntesis eso fue muy bueno a la larga, porque eso permitió que la sociedad internacional, los protagonistas internacionales, se convencieran que Oviedo no era realmente un militar serio sino que era lo que realmente luego demostró ser. Y estos serían antecedentes que permitirían explicar la rápida resolución positiva a la crisis de abril cuando Oviedo intento hacer un golpe de estado, a la Noriega, y seguir hegemonizando desde ahí.

Precisamente la crisis de abril es otro ejemplo de como Paraguay no tiene capacidad en la toma de decisiones en cuestiones de seguridad medianamente razonable, pues cuando estalla la crisis y el presidente le da la orden, no, en realidad le pide al Gral. Oviedo que abandone la comandancia del Ejercito, con todas las derivaciones que ya se conocen, no hay en el estado paraguayo, la menor articulación de poderes públicos, ni en el gobierno ni en las demás instituciones del estado como para actuar como alivante de una crisis y de adoptar las decisiones que era necesario adoptar. La noche en que el golpe empezó, en el gabinete de crisis del presidente Wasmosy, estaban sentados como asesores suyos, los enviados de Oviedo. Entonces él estaba discutiendo sus alternativas, estrategias, negociación y tácticas políticas, metido en la cama con el enemigo

Y cuando las cancillerías latinoamericanas y de todo el mundo, empiezan a tratar de saber cual era la posición de la Cancillería paraguaya en demandas de algún tipo de seguridad no hay ninguna respuesta, de parte del poder central de Paraguay. La representación paraguaya en la OEA, hizo algo muy importante, puesto que el Mercosur aún no tenia la cláusula de defensa de la democracia, la OEA era muy importante pues por la resolución 1080 del Compromiso de Santiago, tenia capacidad de actuar. Pero eso tenia que ser convocado por el país, y la Cancillería no manda ninguna directiva. Y de la estructura del presidente de la República, como comandante en Jefe, da la orden sencillamente de evitar el derramamiento de sangre.

Estos ejemplos para señalar que no existe ni los mecanismos ni la doctrina ni los procedimientos, ni la burocracia para sacar algo adelante. Todo esto ocurre en un momento en el que le Paraguay está amenazado por lo que yo me animaría a denominar las nuevas amenazas a la seguridad subregional que tienen precisamente sus asiento en Paraguay. Yo lo llamo la amenazas de las tres T: el terrorismo, con proyección internacional; el trafico de armas, que preocupan tanto a Brasil como para que el presidente Cardozo, en una reunión de presidentes frente al presidente paraguayo diga que al menos el 70 % de las armas que recibe el crimen organizado, en Brasil, llegan a través de Paraguay. Sin ser exagerado, no me extrañaría que en algún momento, podamos descubrir que algunas triangulaciones sospechosas, de trafico de

armas de países latinoamericanos, hayan tenido como territorio de tránsito al Paraguay. La otra T es el tráfico de drogas, en estas condiciones, con este estado, con este sistema de seguridad, en realidad de inseguridad, con esta situación de baja defensa, nosotros estamos reflotando este tipo de problemas que empiezan a preocupar a nuestros vecinos.

No existe una concepción estratégica ni hay una visión paraguaya de los cambios internacionales, llamando a eso nuevo orden internacional, o nuevo desorden internacional. Ello no solo en el ámbito de la defensa, sino también en el ámbito de las relaciones exteriores. Carecemos de políticas de seguridad, de defensa y de políticas del estado, no tenemos nada que se asemeje a una secretaria de asuntos estratégicos. No tenemos ni tan siquiera un esbozo de un sistema de inteligencia nacional. El presidente de la república cuando tiene que discutir con su colega peruano, no tienen la posibilidad de confrontar con información propia. No sabe cual es el terreno que esta pisando. En ese sentido tampoco tenemos posibilidades de mayores disputas o tensiones intraburocráticas, como se da en el ejemplo clásico norteamericano, ni hay tensiones entre burocracias y equipos políticos. Tal vez cuando las fuerzas democráticas de la sociedad paraguaya en el '98 llegan a conquistar el electorado, entonces ahí podría darse algún tipo de tensiones entre equipos políticos.

La burocracia actual de Paraguay es heredada de la dictadura y previamente era ese tipo especial de burócrata paraguayo. La política interna influencia terriblemente todo lo relacionado con asuntos internacionales y problemas de seguridad. Esto lo demostré cuando el General Oviedo por el temor de que los oficiales se contagiaran los nuevos contenidos de control civil de las F.F.A.A., provocó una crisis mayúscula en las relaciones con otros países, aunque finalmente lo llevó a su propio aislamiento.

Por otra parte pasamos de la Doctrina de Seguridad Nacional a un vacío doctrinario estratégico político, sin que haya políticas públicas en estas áreas que las fuerzas democráticas y los órganos constitucionales no están llenando. Y esto es muy preocupante en mi país donde la tradición militarista es un modelo que esta siendo desarmado pero no se está ofreciendo ninguna alternativa de cambio, de racionalización, y esto se vincula también con los problemas presupuestarios, los problemas de equipamiento en la cual la crisis del material bélico de Paraguay realmente da pena. Es tan grande el retraso de nuestras fuerzas armadas, que sus condiciones técnicas y operativas generan otro peligro porque no están en condiciones de dar una respuesta profesional ni institucional.

El sistema internacional exige racionalidad que asegure un mejor grado en la toma de decisiones y recordemos que una de las principales preocupaciones de este sistema internacional en transición, es la amenaza por la ausencia de un estado en países que puedan ser fuente de conflicto y poner en peligro a una regiones.

Finalmente yo diría que en Paraguay no solo se necesitan estudios, para el proceso de toma de decisiones que son muy relevantes, sino análisis acerca de la institucionalización democrática del estado que es una tarea que nos compete a los paraguayos

Comentarios

Roberto Russell*

Estoy invitado a hacer algunos comentarios del trabajo de Rut Diamint sobre el proceso de toma de decisión, supongo que me han invitado por algunas cosas que he escrito hace unos años sobre temas que alguna vez nosotros promovimos en el marco del grupo Rial, aunque yo hace bastante tiempo que no trabajo este área.

El trabajo me sugiere unas cuantas cosas, me ratifica otras y me lleva a plantear unas cuantas preguntas. En la introducción -y si me disculpan les aclaro que voy a hacer un trabajo página por página que me permite enfatizar algunos aspectos- Rut empieza con una afirmación muy fuerte, que destila, yo diría en su forma más pura, los conocidos argumentos de Allison y Halperin, y que también aparecieron en las presentaciones de este seminario. Y dice: “No hay una sola política de seguridad ni una sola prioridad del gobierno norteamericano, no hay una sola política de no proliferación, ni esta manejada exclusivamente por los actores de una rama del ejecutivo. La decisión es también una suma de intereses públicos y privados, de situaciones de coyuntura que cambian de país a país, de año a año. Las decisiones del gobierno norteamericano son tanto el resultado del interjuego de organismos, agencias y oficinas del poder ejecutivo, como de negociaciones del poder legislativo y se flexibilizan o se acentúan en gran parte debido al empuje o interés de algunos altos funcionarios y el empecinamiento de otros que desde posiciones de mayor capacidad de decisión o desde la pequeña oficina de un ministerio empujan sus creencias más arraigadas.”

Esta referencia que hace respecto a los temas de seguridad podría valer para cualquier otra política pública en los Estados Unidos. En el caso de América Latina las situaciones

* Desgrabación de la presentación en el Seminario. Agradecemos la colaboración del Dr. Roberto Russell permitiendo que su exposición fuera incluida en este documento de trabajo.

Ph. D. en Relaciones Internacionales, Paul Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington DC, Estados Unidos.

Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor Titular por Concurso de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires.

Profesor Visitante en las Universidades de Londres y de Georgetown.

Research Scholar, Programa Fulbright, School of Advanced International Studies (SAIS) The Johns Hopkins University, Washington DC, Estados Unidos.

Subdirector Académico del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Autor de numerosas publicaciones sobre Relaciones Internacionales de América Latina y Política Exterior Argentina.

difieren. El párrafo resume el modelo de la política burocrática, modelo que como todos sabemos se centra en la puja a nivel del ejecutivo y se le agrega la cuestión de la política llamada democrática, esto es la relación ejecutivo-congreso; el rol de las personas gerenciando a actores estatales, que son los encargados de tomar las decisiones y los actores privados que influyen e inciden en el proceso decisorio. Y además, e insisto en este punto por algo que voy a decir después, en el peso de las variables contextuales.

Se dice además en la página tres que la lógica que gobierna este proceso de la toma de decisión, en Estados Unidos es la diseminación del poder, reflejo de lo que Allison plantea en su libro *La esencia de la decisión*. Ahora, en Argentina, por el contrario, este proceso, según lo que marca esta investigación, está dominado por otra lógica, que es la lógica de la acumulación de poder. Debido -y en este sentido todos podemos coincidir- a la gran fragilidad institucional de la Argentina y a la historia que hemos vivido en todos estos años. Esto sucede frente a una dinámica decisoria que sería como “la política argentina parece originarse en un juego por incrementar la influencia para aumentar la capacidad transitoria de un hombre y tal vez su equipo, de incidir en el proceso político”. Esta es una manera de ver esta dinámica. Pero podría haber otra manera de verla y hacia allí se dirige mi comentario.

La existencia de este juego que aparece en el trabajo podría estar indicando, como ha pasado en otros casos, -y entre ellos es típico el Proceso del Reorganización Nacional- que hay más difusión del poder de lo que uno imagina. Pues no se si la lógica que domina el proceso decisorio en la Argentina es esta lógica de acumulación de poder y yo lo discutiría como un rasgo estructural. Quizás esto valga para el gobierno de Menem pero no me parece que valga como rasgo estructural del gobierno argentino, y por lo tanto no sacaría esta conclusión. No creo que esta sea la lógica que domine necesariamente el proceso.

Esto vuelve a aparecer en la página veinticuatro. Ahí hay referencia a la historia argentina complicada de las últimas décadas, en las que se reproduce en una escala menor la lógica del realismo mágico de la acumulación de poder. No se porque lo llama realismo mágico, pero creo que si hay un realismo, que tiene que ver con la acumulación de poder. Sin embargo, me parece que el párrafo que viene inmediatamente después hay una especie de *non sensu*, pues dice: “ello explica asimismo la suposición de que los funcionarios civiles no sabían exactamente que era el Cóndor II y que la fuerza aérea retaceaba la información, no existía ninguna vía formal de comunicación y de acciones.” Entonces me lleva a la pregunta: ¿cual y como es la unidad decisoria y donde está la acumulación de poder. ?

Pues el tema del retaceo de la información lleva también a otra afirmación de la página veinticinco. Decir que en el proceso de toma de decisiones no hay falta de información sino que hay “ausencia de canales burocráticos para que esa información llegue a los tomadores de decisiones y se constituyan en políticas analizadas...” en definitiva es decir más o menos lo

mismo, porque la información está, porque se supone que está, pero es evidente que no está en el proceso decisorio. La información va muy segmentada y parcializada. En fin, calificaría con mayor atención este comentario sobre la lógica de acumulación de poder como característica estructural del proceso decisorio y también estimaría este tema de la información pues la que no llega, no está y en todo caso habría que ver porque no llega.

Otro punto que quiero resaltar acerca del sistema democrático y la política de seguridad y más específicamente de no proliferación en los EE.UU. Hay una primera afirmación de que el proceso de toma de decisiones es complejo. Esto lo sabemos y cuanto más democracia, más complejo es el país. Cuando la política incluye una preocupación central, algo que podríamos llamar un valor global para un grande, sea EE.UU. o cualquier otro, intervienen más agencias y más personas, y el proceso se hace más complejo. Ahora, no obstante ello, en el caso específico de la no proliferación, hay más agencias, más personas, pero al mismo tiempo, sus lineamientos básicos, se mantienen. Decís: “esta política se ha mantenido como una constante, bastante eficaz, los funcionarios entrevistados, reiteradamente apelaron a una continuidad de intereses nacionales de una política consistente que atraviesa partidos, épocas y problemas, sostenida por la institucionalidad de la nación, por la estabilidad de sus objetivos y adem’s cuenta con el Congreso como registro de la memoria institucional”. Esto es fortísimo. Más a una política, no se le puede pedir. Y esta continuidad de política arranca desde fines de los años ‘40. Dice: “control de armamentos y transferencia de tecnología, -hoy misiles, ayer nuclear, agrego- ha sido uno de los ejes centrales de la política de seguridad nacional norteamericana”. Se suma el tema de los misiles, que marcas bien cuando aparece el tema del Cóndor. A esto se agrega también que el Congreso tiene alta participación en el tema debido centralmente a la preocupación por la transferencia de tecnología de otros países, esencialmente de países que son aliados de EE.UU.

Y continuo, bajando al terreno de la práctica, en la página veinticinco dice: “se eligieron adecuadamente los canales de presión y decisión política de la Argentina”. Pese a la gran complejidad la política es coherente y consistente, y cuando hay que presionar, se presiona bien. Entonces, frente a la pregunta de la página dieciséis, si tanta superposición de agencias no interfiere en la solución del problema, yo diría que en el caso argentino la respuesta es clara. ¿Como se explica esto? A mi me parece que se explica de la siguiente manera: Primero, el juego no es aleatorio, o sea no sale cualquier cosa de este proceso decisorio ni pasa cualquier cosa. Mucho menos cuando se trata de un tema central. Como siempre decimos, hay muchas ventanillas pero hay una sola puerta, una sola salida, sobre todo cuando el tema sube a las jerarquías, a los actores con mayor capacidad de decisión.

En la pagina ocho se ve que hay presiones sistemáticas y sin tregua, lo que está probando que hay poca cosa aleatoria. No solo hay presión y esto es lo que me llamó más la atención, sino que hay vinculación temática, lo que requiere un alto nivel de coherencia, hay fungibilidad de poder. Y se muestra que además se ejerce eficazmente. Se conecta con el tema

financiero y entonces o se destruye el Cóndor o se presiona por lo económico. Es el caso clásico de la vinculación temática negativa. Esto no solo había existido, sino que así es percibido por el gobierno argentino, el gobierno se da cuenta del problema de vinculación temática negativa. Y en un momento que define la política exterior en términos básicamente económicos, se da cuenta que tiene que desactivar el Cóndor.

Todo esto quiere decir que la política funcionó. Sacando una de las conclusiones de este libro que citaba Francisco Rojas, en el capítulo final de este libro decimos. Y cito: “los niveles de consenso interno [lo que sucedería con este tipo de política, ya que estás marcando una consistencia fenomenal] son un factor que amplía o restringe el espacio de decisión en la medida que debilita las fronteras entre las cuales tiene lugar el debate político y se desarrollan las disputas intraburocráticas en un tema particular”. O se, hay mucho consenso, entonces el debate esta delimitado, la cancha, -como diría Carlos Rico- es más chica, entonces, existe mucha puja pero en definitiva hay una política consistente y hay una relación muy clara entre teoría y práctica.

Ahora claro, todo esto se da para el caso argentino y este es el punto que yo quería agregar, esto no vale para todos. ¿Y porque la Argentina? De nuevo la pregunta de siempre. Señalas que esta es una política global, no es una política para la Argentina, como pasó toda la vida, siempre hubo políticas globales y nosotros las recibimos de rebote. No hubo políticas para la Argentina, sobre todo cuando toca un tema central como fue derechos humanos. Pero estas políticas que son globales, siempre tienen por definición una aplicación selectiva.

Voy a tratar de decir porque le toca a la Argentina:

1) lo que dice Joseph Tulchin, por su pasado, la historia de la desconfianza. Por su pasado específicamente en lo nuclear, hay una preocupación específica del departamento de energía, hay un pasado nuclear.

2) Algo típico argentino, por ir más lejos de lo que razonablemente se puede. Otros países no han hecho estas cosas en América Latina.

3) La asimetría estructural que es un factor que hay que tener en cuenta para ciertas cosas.

4) La irrelevancia relativa, muy importante, la marginalidad, y es una película que ya vimos como nos pasó con derechos humanos,

5) E incorporando una variable que recién presentó Francisco Rojas en su exposición, en el cuadro de condicionamientos estructurales, el grado de importancia para la superpotencia, y ese era un tema de gran importancia para la superpotencia.

Esta conjunción de elementos ayudó a que le tocara a Argentina. Yo podría dar mucho ejemplos en este sentido de otros casos, me parece muy interesante y un aspecto muy valioso de

tu trabajo: "Con Argentina se podía ejercer mayor presión que sobre otros estados, sin que el equilibrio de relaciones se complicara." y este no es el caso de Egipto que también estaba metido en este juego. Como no fue el caso de Corea del Sur con los derechos humanos en la época de Carter.

Acá hay un aspecto clave que me parece importante para entender porque caemos en estas políticas globales y porque los globalistas siempre le ganan a los regionalistas, no recuerdo ningún caso que lo pueda desmentir.

Ahora tengo dos preguntas. La primera: el rol de Gran Bretaña que es un punto oscuro. Yo creo que algo hay ahí, sería muy interesante ver un poco más que pasó. En esta relación bilateral hay un tercero. Ese es un punto muy importante.

Volviendo al tema de las variables contextuales, yo diría lo siguiente: EEUU pone más presión, el Cóndor estaba desde el '84 pero la presión se empieza a notar más -según tu trabajo- a partir del fin de la guerra fría. Y al mismo tiempo EEUU hace vinculación temática. La hace y Menem la percibe y decide terminar con esto. Ahora, ¿que pasó en la etapa de Alfonsín? Esto quiere decir, leyendo lo que no está, ¿hubo menos presión? ¿EEUU tenía este tema más abajo y por lo tanto no hizo vinculación temática? Si esto es así, aunque yo jamás estuve de acuerdo con el Cóndor, los que exageran con la confrontación en la etapa de Alfonsín, por ahí sólo exageran. Pues hay una variable contextual y es un escenario mundial absolutamente distinto y una prioridad muy distinta para el caso, desde los EEUU. Interesante esto, porque yo nunca lo había visto de este lado, y me lo sugirió tu trabajo. En tu trabajo no está, pero valdría la pena que ver que pasó. Esto es: menos presión, menos vinculación temática y por lo tanto, menos nivel de conflicto. Menem no lo podía aguantar. Alfonsín lo aguantó, quizás porque le gustaba mucho el tema, pero esa es otra historia, otro cuento. Yo estoy tratando de ver cual es el nivel de conflictividad que había con Estados Unidos y en que medida esto afectó la relación bilateral.

Por último, la pregunta de si la destrucción del Cóndor cambió el patrón tradicional de relación con los EEUU. Yo creo que sí, y no solo eso, unas cuantas cosas más, yo creo que estamos en otro patrón. La relación carnal tan mentada es básicamente eliminar conflictos en el área de seguridad y en el área de política diplomática. En el campo económico no porque, los conflictos ya los tenemos y solo basta con leer los diarios estos días.

Respecto de las otras presentaciones, en el caso de Paraguay, si es un modelo 1, modelo 2 o modelo 3 de Allison. Paraguay, no se si es modelo uno, pero dos y tres aparentemente no. Viendo lo que sucede en este país estos modelos precarios no van.

Algo que no entendí bien de la exposición de Thomaz Costa: pedir más racionalidad es suponer que entonces que nos podríamos acercarnos al modelo uno. En realidad, el modelo uno es el tipo ideal realista y lo que dice Allison es que se está muy lejos de eso, sobre todo en un contexto democrático, que es lo que nos está pasando a nosotros. Estaremos, tal vez, pidiendo algo que no es posible. O sea, la idea de un estado racional y unificado es propia del modelo uno y no es lo que pasa, pero quizás, no puede pasar. Y si el modelo está flaco, a lo mejor no puede engordar nunca. No quiere decir que es bueno o malo, pero esta es la situación.

Sería interesante, y esto me surge por un comentario de Rojas, tener un poco más claro quien define la política. Porque ahí están todas las agencias, pero no está claro quien la define. Y como esto va variando a lo largo del tiempo.

La otra cosa que me gustaría comentar es la percepción del mundo, a raíz de la presentación sobre Chile. Yo calificaría también un poquito este tema de la percepción del mundo. Confieso que en algún momento me embale mucho con estas cosas, tiene que ver con el tema del sistema de creencias y se podría hablar incluso de un sistema de creencias contextuales, que estamos utilizando para ver el caso chileno, pero lo interesante que salió del cuadro que ustedes presentaron es: militares y otros en Chile, ven, por ejemplo, que el mundo va a ser más cooperativo. Al mismo tiempo, los militares y digo los militares en general, suponen desde esta perspectiva que va a haber más tensión interestatal, mientras que otros suponen que va a haber menos. ¿Cómo es esto? Hay diferentes lecturas a pesar de que la percepción pareciera ser la misma. Y además trabajando estos temas en otros casos, no en temas de seguridad, me di cuenta que esta es una variable que tiene un peso causal muy relativo. Porque tiene mucho más peso los motivos de los líderes, los intereses de los líderes que las cuestiones vinculadas puramente con las cuestiones de creencias. No digo que no tenga alguna relevancia, pero es un camino realmente muy sinuoso y además como es una variable psicológica, es muy difícil de aprehender. Y normalmente la gente miente, que es la cosa que uno ve cuando hace cross cutting, sobre todo si son actores porque a la gente le encanta hablar de lo que hizo.

Toma de Decisión y Formulación de Política Exterior

Joseph S. Tulchin*

En el estudio comparativo, el dilema siempre es buscar el equilibrio entre lo particular -los detalles de cada caso- y lo general para maximizar nuestro entender del fenómeno y de los casos. Esto es el objetivo del ejercicio intelectual. En el ejercicio nuestro de estudiar el fenómeno de la toma de decisiones en materia de políticas de seguridad nacional en seis casos distintos - Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, y los Estados Unidos - tenemos la complicación adicional de que los casos demuestran una variación de complejidad tremenda hasta tal punto que en los casos extremos, EE.UU. y Paraguay, hay un argumento que no estamos observando el mismo fenómeno en los dos países. Sin embargo, yo voy a insistir en el modelo comparativo y buscar una forma de ligar los seis casos discutidos.

Pero, antes de empezar, es necesario precisar algunos puntos teóricos. El estudio de la toma de decisiones en política exterior o en política de seguridad nacional hoy representa la confluencia de dos corrientes distintas en las ciencias sociales. Una es la tradicional en ciencias políticas que enfatiza las instituciones y las reglas formales del juego político nacional e internacional. Los trabajos que siguen esta tendencia se enfocan en el sistema político y como se discute a un caso de política internacional. La otra, más reciente, viene de la psicología social y representa lo que se llama la escuela de comportamiento (behavioral school)⁸⁴. Estudios que siguen ésta tendencia intentan aplicar las percepciones de la psicología al comportamiento de grupos y al proceso de la toma de decisiones.

Los estudios en este volumen todos se refieren al trabajo de Graham Allison, y su lenguaje de modelos de decision making: los modelos llamados "uno", "dos", y "tres", según el grado de complejidad, de menor a mayor complejidad ⁸⁵. El trabajo de Allison es muy atractivo

* Joseph Tulchin, es director del programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Fue profesor de Historia en la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill y en la Universidad de Yale además de haber impartido cursos en diversas instituciones en América Latina y en Europa. Sus principales líneas de investigación incluyen las relaciones interamericanas y la planeación estratégica en Latinoamericana. Es autor de un gran número de libros entre los que encuentra, *Argentina and the United States: a Conflicted Relationship* y actualmente es editor de "Current Studies on Latin America para Lyne Rienner Publishers".

⁸⁴ The seminal work on behavioral approach to decisionmaking is David Braybrooke and C.E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (NY: Tee Free Press, 1963).

⁸⁵ Graham Allison, *The Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1971). Another important study in this tradition es Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (New Haven: Yale University Press, 1990).

porque ofrece un modelo para entender la toma de decisiones en muchas situaciones y en muchos casos. Es EL modelo para entender las burocracias. Pero se olvidan que los trabajos de Allison y otros, como los de E.R. May y Richard Neustadt, son esfuerzos de corregir el estático y exageradamente formal modelo de instituciones.⁸⁶ Ellos descontaban la importancia del estado porque su objetivo fue introducir nuevas variables. El resultado, no anticipado, fue que los estudios posteriores olvidaron el estado. Ahora, como en muchas de las ciencias sociales, es hora de reintroducir el estado (bring the state back in) y combinar el comportamiento con las reglas formales⁸⁷. En mi comentario de los cinco trabajos presentados aquí, yo voy a intentar juntar la teoría con la práctica.

Yo voy a tratar de crear una matriz de análisis que me parece que podría servir como forma de entender los distintos casos individuales aquí presentados. Yo prefiero aplicar un juego de variables de análisis para el estudio de la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas en cualquier país y en cualquier tema.

Mi pretensión es que este juego de variables podría utilizarse para construir una tipología de las tomas de decisiones en América Latina para los estudiosos del sistema internacional. Las variables las presentaré, no en orden prioritario, porque obviamente es una reacción a cinco capítulos en un libro. Son variables que aparecen en todos los casos con peso y relevancia diferente y el desafío analítico es distinguir las variables una de la otra en cada caso, y tratar de ofrecer un análisis coherente en la explicación de la interrelación de las variables, que es la parte más complicada, más difícil de cualquier análisis y de cualquier presentación académica.

Las siete variables que voy a considerar son:

- tipo de régimen político.
- permeabilidad del sistema político a fuerzas exógenas.
- perfil o prioridad (saliente) del tema bajo estudio en la matriz de política doméstica.
- vínculos entre políticas de defensa o de seguridad nacional y otros temas políticos en discusión en el mismo momento.

⁸⁶ E. R. May and Richard Neustadt, *Thinking in Time* (NY: The Free Press, 1986).

⁸⁷ In his last book, Lindbom tries to do just that, *Inquiry and Change* (New Haven: Yale University Press, 1990).

- existencia y fuerza de amenazas externas legítimas.
- el rol de personalidades, el factor de liderazgo.
- el acceso a la circulación de información en el sistema de toma de decisiones.

Bueno, el primero es el tipo de régimen político. Me parece que hemos aquí escuchado una conferencia magistral en los cinco casos explicados. El peso de esa variable en la formulación de políticas públicas se vio bien, cuanto más articulado el sistema, más complejo el panorama de actores, más complejo el contexto de las decisiones. Voy a diferenciar en una serie de dimensiones o subvariables. Es obvia la importancia de un tipo de régimen: un régimen autoritario se supone va a ser muy diferente a un régimen democrático.

Un régimen democrático con F.F.A.A. dominantes y autónomas va a tener un proceso de toma de decisiones diferente, por lo menos en materia de defensa. No sabemos si el caso peruano sería distinto a los otros casos, si tomáramos salud pública. Sería interesante ponerlo a prueba, para analizar la utilidad de ésta variable. Sin embargo, y sin tener un control por tema bajo el tipo de régimen, yo distingo tres elementos que me parecen fundamentales, porque es tan obvia y cruda la distinción entre los tipos democrático y autoritario que me parece insuficiente. La primera dimensión es la autonomía de las F.F.A.A.. La democracia chilena es muy desarrollada, muy moderna, madura, articulada, pero tiene por factores coyunturales e históricos un nivel de autonomía de las F.F.A.A., varias veces exagerada comparada a otras democracias en América Latina y que corresponde por lo general a un país de menor nivel democrático. Sorpresivamente, si no supiéramos la historia, supondríamos que el peso de esta subvariable va a cambiar con el tiempo. El zorro no puede vivir más de novecientos años. Y la autonomía de las F.F.A.A. por ejemplo en Perú, se debe también a una personalidad. Pero estos factores se tienen que tomar en cuenta, el tipo de régimen no es suficiente, agrego entonces autonomía de las F.F.A.A..

Segunda dimensión o faceta de la variable régimen es la fuerza y autonomía de las instituciones democráticas. Mucho se habló en todos los casos de la falta de articulación del Congreso y del Poder Judicial. La militarización de asuntos del temario no tradicional, por ejemplo, la campaña contra el narcotráfico, se debe a menudo a la falta de instituciones democráticas de seguridad interna articuladas. Si no hay sistema de Justicia confiable, bueno, el diablo que conocemos o que hemos conocido durante toda la vida es mejor que un diablo con el que nunca hemos trabajado. De hecho, es contraponer la policía contra las F.F.A.A. como instrumentos de seguridad. En Río de Janeiro, por ej. los escuadrones de la muerte que matan chicos, se dice que vienen de la policía. La respuesta del gobierno, aún de Fernando Henrique Cardoso, es mandar tropas. ¿Es misión de las F.F.A.A.? Teóricamente no. Entonces la estabilidad y capacidad de las instituciones democráticas es importantísima dentro de la variable régimen político.

Es preciso calcular la fuerza o eficacia de las instituciones porque con la misma constitución, dos naciones pueden llegar a dos constelaciones de fuerzas muy distintas. Por ejemplo, en los casos de la Argentina y EE.UU., como nos ha demostrado Rut Diamint en su trabajo, con regímenes similares y con constituciones iguales, observamos una fuerte descentralización de poder en los EE.UU. y una fuerte acumulación de poder en la Argentina.

Tercero: tenemos un caso extremo y paradigmático en Paraguay. Hay que reconocerlo y aprender de él. Jamás en el análisis de la vida real en Ciencias Sociales tenemos un caso real paradigmático; esto es para estudio de correlaciones, es de texto. Hay uno y tenemos que estudiarlo bien, mandamos a todos los científicos políticos a Paraguay para sacar sus disertaciones en el próximo año, porque con el tiempo...

Aquí debo abrir una especie de paréntesis refiriéndome a lo que dijo Roberto Russell sobre el fenómeno norteamericano de la descentralización del poder, cuestionando lo que dijo Rut de la acumulación del poder en el caso argentino. El nivel de acumulación /descentralización me parece es una función de las instituciones democráticas. La hipótesis es: en la medida que las instituciones democráticas, que en teoría deberían compartir el poder político, tengan coherencia y fuerza, se va descentralizando el proceso de la toma de decisiones. Lo que observa Rut, y lo que cuestiona Roberto, es muy interesante, es el fenómeno de la acumulación burocrática de poder en la Argentina. A mi juicio está correlacionado con la falta de coherencia, la falta de fuerza de las instituciones democráticas. Es un juego que quería aclarar un poco, porque además, por el honor de Roberto, que ha escrito su disertación sobre el tipo de régimen y su importancia en la política exterior, me pareció importante empezar con esto.

Segunda variable: la permeabilidad del sistema político a las presiones externas. Hay algunos casos, Paraguay por ej., que ha sido casi impermeable en momentos dados a la presión externa. Pero la permeabilidad influye muchísimo en la modalidad de formulación de políticas.

Ver *bits history*, Paraguay ha sido, tal vez, el menos permeable de los regímenes de América del Sur. Aunque, con la transición a la democracia, aunque imperfecta e incompleta, y con el esfuerzo de insertarse, el país mismo, en las redes económicas de América del Sur, Paraguay frecuentemente se ha abierto a las influencias externas. La protesta conjunta de Brasil y Argentina, con la aprobación y el apoyo norteamericano, sentenció virtualmente la revuelta de cuartel del General Oviedo contra el gobierno del Presidente Wasmosy. En un momento de crisis, los militares paraguayos fueron más abiertos a las influencias exteriores que las fuerzas armadas chilenas durante los controvertidos esfuerzos de llevar al General Contreras a juicio por abusos contra los derechos humanos.

Tercer variable: esto tomado del análisis de Thomaz Costa, que me parece muy importante. Es relevancia (*saliency*), preeminencia, del tema bajo decisión. Menos destacado, la reacción política es "no me meto", "no me importa", "no gasto mis fichas". Más importante es el tema, más descentralización de *decision making*, más influencia de otros actores, precisamente porque el tema vale para ellos.

Cuarta: el vínculo entre el tema, (en éste caso el tema es defensa y seguridad nacional), con otros temas en el debate público nacional. Lo que dijo Roberto Russell recién en su comentario a Rut Diamint era crítico en el caso argentino: en el Cóndor, el vínculo del tema comercio con el tema misilístico estaba muy fuerte y explícito. Y lo supo muy bien la burocracia norteamericana y así aplicó presiones a un punto neurálgico, y era lógico hacerlo en ésa manera porque Menem había hecho el mismo vínculo al definir la política exterior. Entonces tiene sentido, esto en parte como la respuesta que en otro momento podría dar con más tiempo a Roberto, que lo que pasó en el gobierno de Alfonsín (en donde nunca se hizo la conexión, ni en la Argentina, ni en Washington), era distinto al gobierno de Menem y por eso la presión fue más dispersa y menos eficaz. Pero no puedo detenerme más en esto.

Quinto: la existencia de amenazas externas legítimas. Perú tiene amenazas externas más obvias que por ej. Chile, aunque las F.F.A.A. chilenas las crean a veces para justificar su lectura de la realidad global y lo usan a veces las F.F.A.A., como ayer el Comandante Molina Pico cuando dijo hablando de Chile y el escenario de la amenaza tradicional, usó la existencia de una amenaza externa para aumentar su influencia, o su participación como actor en una toma de decisiones o en la formalización de políticas. Pero la existencia de amenazas legítimas y reconocidas externamente es fundamental y da un espacio de importancia a cada actor. Si hay amenazas reconocidas, como por ejemplo el conflicto entre Perú y Ecuador, es un mecanismo fuerte, un arma muy fuerte para reducir el debate interno y acumular el poder. Si hay amenaza, no puedo dejar que haya circulación de información. El tema es secreto. Si no es una amenaza reconocida, los actores aceptan la definición de privilegiar esa información. Pero cuando hay reconocimiento popular de la amenaza entonces se puede cerrar la discusión.

Sexto: personalidades, la influencia de individuos, ahí entra lo que podría ser otra variable, pero yo preferiría dejarlo aquí; lo que dijo Roberto del sistema de valores, e ideología. Yo creo que la capacidad de cambiar de un modelo Allison No 3 de complejidad a un modelo No 2 de organizaciones, hasta un modelo No 1 de racionalidad, la racionalidad queda en la manos de un actor principal, una personalidad. Puede ser dictador, puede ser un individuo relevante. Entre nosotros por ej. tuvo Collin Powell una importancia increíble en la discusión del presupuesto de defensa en 1994. El que era como una especie de dios después de la Guerra del Golfo y lo mandaron a él y a veinte Sub-Secretarios de Defensa para defender el presupuesto, y por eso tanta gente quería que el fuera candidato a presidente. Entonces a veces los individuos determinan. El caso obvio entre los cinco que hemos tratado en que un individuo

puede cambiar la manera de formular políticas es Fujimori. Con su golpe cambió, hasta el tipo de régimen, del día a la noche. Más obvio hubiera sido el caso uruguayo de los años setenta, pero en fin, no hace falta un cambio tan obvio para que el analista reconozca que un individuo puede ejercer una influencia como variable en el modelo.

Séptimo y último, es la variable de información. Esto lo hemos tratado en distintas formas ésta tarde. A mí me fascina esto, y con ello vuelvo a mis reflexiones sobre el sistema internacional. En la introducción decía que al estudiar la toma de decisiones y la formulación de políticas yo preferiría mi lectura de Lindblom y no de Allison, y me parece que en éste caso Lindblom es más útil que Allison. En el mismo sentido, hablando de información estamos hablando de un sistema cibernético. Roberto y Rut tienen discrepancias entre si hay o no hay información, si no llega. La variable de información, que forma una parte tan importante del trabajo de Rut Diamint en esta publicación, demuestra la utilidad de combinar las perspectivas institucional y de comportamiento. El estudio de las instituciones indica por donde o como la información debe circular. El estudio de la burocracia indica porque no circula en la manera debida y en algunos casos, como algunos actores no pueden aprovechar la información que tienen a su alcance. Esto fue comprobado en el estudio clásico de la toma de decisiones sobre el ataque a Pearl Harbor en diciembre de 1941, en que el autor hace la distinción entre información que podemos aprovechar (*sounds*) e información en el sistema que no se puede entender (*static*)⁸⁸. Y si la información no llega, la pregunta analítica es por qué no llega. Puede ser un individuo que no lo deja circular: “yo no quiero que Uds. tengan esa información, esto es mi poder”, “yo soy CIA, o soy miembro de una comisión del Congreso”, “soy periodista”. El acceso a la información me parece importantísimo, y con esto cierro el círculo y vuelvo a la primer variable que es el tipo de régimen.

Obviamente en la democracia el acceso a la información no es un juego analítico, es un aspecto, una faceta de la ciudadanía, imprescindible en cualquier democracia. Entonces de las ponencias escuchadas me parece de nuevo como en mi primer variable, que hay cuatro facetas de mi variable información. Una es que a mí me sorprende algo de lo cual varias de las ponencias hablaban: del rol de los tecnócratas civiles adentro del aparato de las F.F.A.A. Estos son los *civil servants*, en la jerga inglesa; y la continuidad es sumamente importante. Un nuevo General llega, es Jefe de un arma, y llega al Estado Mayor y no sabe donde está el baño. Bah! simbólicamente, exagerando!, pero lo que quiero decir es que los tecnócratas en un sistema modernizado, sofisticado tienen gran influencia, potencial. Hay que saber usarla, hay que ganar la confianza del Estado Mayor, hay que convencerle que uno es confiable, como diría el canciller, confiable en la formulación de políticas y ver si ellos mismos saben usar la información de la cual no son dueños, pero por un momento pasa por sus manos.

⁸⁸ R. Wohlstetter, *The Attack on Pearl Harbor* (New Haven: Yale University Press, 1967); also John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton: Princeton University, Press, 1974).

Dos: después en la democracia hay una variable que es sumamente importante que viene de la economía, *limits to entry*, como se gana acceso a la información, y quién tiene derecho, que es el costo en términos económicos.

La tercer faceta es el rol de la opinion pública, que no es lo mismo que los límites de entrada de la información. Y ahora, finalmente la cuarta faceta, el flujo de la información en el sistema gubernamental es muy diferente en Brasil que en la Argentina, y diferente en Chile y hay factores variados para esto, históricos, culturales, etc. etc., pero esto es muy importante.

Entonces repito que no es que hay o no hay información. Entre nosotros, en EE.UU. nunca hay problemas de falta de información, es que hay demasiada información. Una manera de ganar espacio en la toma de decisiones gubernamentales en EE.UU. es mandar arriba toda la información, porque no hay tiempo. Una de las decisiones más importantes en el gobierno de Clinton en materia comercial fue aceptar al Mercosur como interlocutor. Cuando empezó el gobierno de Clinton era opuesto a tratar con un conjunto de estados porque la tradición política era bilateral, tratar bilateralmente. Pero USTR no tenía personal suficiente. Micky Kantor cuando todavía era Trade Representative, fue al presidente a decirle - Nosotros no podemos seguir con la política suya de negociaciones bilaterales, tenemos que elegir grupos de países. Aquí hay uno. Yo no sé nada de éstos países, porque no se ni donde están, pero se llaman Mercosur. Esto no pasó de un día para otro, fue un proceso de dieciocho meses, pero de esto tenemos testigos, y todo está escrito. Fue una decisión tomada debido al exceso de información o la falta de personal burocrático y lo aceptaron. Ahora el Mercosur es por lo menos un interlocutor aceptado por todos los Ministros en EE.UU. y en gran parte fue por asuntos de información.

Los trabajos en este texto logran enseñarnos dos puntos fundamentales. El primero es que vale la pena estudiar la toma de decisiones en distintos casos nacionales porque el estudio comparativo nos permite entender más de cada caso que de cualquier cantidad de estudios específicos de un sólo caso. También, en los casos de países Latinoamericanos de fuerte y larga historia de intervenciones militares, los estudios comparativos nos ofrecen sugerencias de como se puede tratar algunas situaciones sensibles en cada país. La toma de decisiones es parte de la democracia y ninguna fuerza armada tiene derecho de eliminar a los civiles del proceso. Lo segundo es que las políticas de seguridad nacional son temas centrales en la vida de una democracia. Cuanto más consolidada la democracia, más abierta la discusión pública de las políticas públicas y más importante que nunca incluir la seguridad nacional en el debate público.