

La reconstrucción de la seguridad nacional

Defensa, democracia y cuestión
militar en América Latina



Marcela Donadio
(compiladora)



prometeo
libros



Marcela Donadio es Doctora en Ciencia Política, Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología y Licenciada en Ciencia Política. Es Secretaria Ejecutiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Desde 1992 se desempeña como Profesora de Seguridad Internacional y Defensa Nacional en diversas universidades nacionales. Ha sido becaria en el Consejo Nacional de Investigaciones en Argentina, y asesora en el Senado y el Ministerio de Defensa de Argentina.

Ha publicado extensamente sobre la seguridad, las relaciones cívico-militares y defensa en la región. Entre los últimos libros publicados se destacan el *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (RESDAL, 2010), y *La mujer en las instituciones armadas y policiales. Resolución 1255 y operaciones de paz en América Latina* (RESDAL, 2009).

Marcela Donadio
(Editora)

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

DEFENSA, DEMOCRACIA Y CUESTIÓN
MILITAR EN AMÉRICA LATINA



prometeo
libros

Índice

Prólogo / Ernesto López	9
Presentación / Marcela Donadio	15
Introducción / Gustavo Suárez Pertierra	19
PRIMERA PARTE: EL MARCO REGIONAL DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA	
América Latina: Defensa y seguridad en el siglo XXI / Francisco Rojas Aravena	31
Statu-Quo: Paradigmas tradicionales de seguridad en América Latina / Gonzálo Álvarez y Claudio Fuentes	85
Las misiones militares. Pasado, presente y futuro / Gabriel Aguilera	97
Hacia un Cero global: ¿Realidad o ficción? / Rodrigo Álvarez Valdés	105
SEGUNDA PARTE: EN TIEMPOS DE CAMBIO. LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS, EL MULTILATERALISMO, Y EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
Continente de esperanza, continente de peligros: el marco regional de defensa y seguridad / Hal Klepak	119
¿Hay "América del Sur"? ¡Ay América! / Héctor Luis Saint-Pierre	143
Pensando en la región andina / Dolores Bermeo Lara y Nathalie Pabón Ayala	157
Centroamérica: región de contrastes y asimetrías / Roberto J. Cajina	165
México. Escenarios de las relaciones civiles-militares y la guerra al narcotráfico / Raúl Benítez Manaut	179
El Caribe: ¿Hacia una creciente relación con América Latina en temas de seguridad? / Jorge Rodríguez Beruff	189

TERCERA PARTE: DEFENSA Y DEMOCRACIA

Defensa y democracia en América Latina: retos actuales y desafíos futuros / Adrián Bonilla y Claudia Donoso	197
Conducción civil de las políticas de defensa / Rut Diamint	223
La participación de la sociedad civil en las políticas de defensa / Ana María Tamayo	235
Los desafíos de la democracia boliviana y las instituciones de defensa y seguridad: el nudo gordiano del cambio / Loreta Tellería Escobar	243

CUARTA PARTE: LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES MILITARES

La cuestión de la reforma de las instituciones militares: los rostros de las Fuerzas Armadas en el hemisferio / Marcela Donadio	253
Los militares y el desarrollo en América del Sur / María Celina D'Araujo	295
Transparencia en el presupuesto de defensa: el sendero estrecho de América Latina / Carlos Wellington Leite de Almeida	309
El control del uso de las Fuerzas Armadas en conflictos internos / Luis Tibiletti	323
Perú: la ley sobre reglas de empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional / Renzo Chiri Márquez	333
El control del uso de la fuerza en los conflictos internos. El caso colombiano / Alejo Vargas Velázquez	339

QUINTA PARTE: DESAFÍOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES EN TIEMPOS DE CRISIS

Defensa y seguridad: Desafíos político-institucionales en tiempos de crisis en América Latina / Juan Rial	351
Al son del narcotráfico en México: la amenaza transnacional y sus efectos colaterales en América Latina / Arturo C. Sotomayor Velázquez	403
El control de los organismos de inteligencia / Thomas C. Bruneau	415
Violencia y seguridad pública en América Latina: el desafío institucional / Renata Avelar Giannini	423
Las nuevas generaciones y las reformas de la defensa / Ivette Castañeda, Alexis Herrera, Cecilia Mazzotta, Ángela Moreira y Paz Tibiletti	431
El Golpe de Estado y la Constitución de Honduras: falencias institucionales y relaciones civiles - militares / Orlando J. Pérez	447

Prólogo

Una vorágine transformadora: breve introducción a un seminario infrecuente

Ernesto López*

Una vorágine transformadora recorre el mundo desde hace por lo menos veinte años. Se puede apuntar, para ilustrar la frase precedente sin pretender ir más allá de una enumeración incompleta, los siguientes hechos: el definitivo despegue de la globalización con el fin de la guerra fría; la caída del Muro de Berlín; la implosión y la reconversión de la ex Unión Soviética; el demoledor despliegue del neoliberalismo; el abandono por parte de los Estados Unidos de los acuerdos de no agresión nuclear con Rusia –en particular, del tratado ABM– que convirtió al mundo en más inseguro en el terreno atómico y condujo al virtual fracaso del control de la proliferación; el salvaje ataque a las Torres Gemelas que marcó la presencia de un terrorismo fundamentalista islámico ampliamente incrementado y temible; las guerras en Irak y Afganistán; el fenomenal crecimiento económico chino y el correlativo incremento de su poderío militar; el ya indesmentible deterioro del medio-ambiente y la ineludible necesidad de hacer frente al cambio climático; la aparición, en fin, de potencias emergentes cada vez más sólidas.

Este impresionante conjunto de sucesos, al que hay inevitablemente que agregar la profunda crisis económico-financiera que aqueja al mundo desde 2008, constituyó el marco del Seminario Regional "La situación de la Defensa en América Latina y las perspectivas a futuro", que organizado

* Embajador de la Argentina en Guatemala; profesor/investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y el Observatorio de Democracia y Seguridad (ODyS), y con el auspicio del Ministerio de Defensa de Bolivia, se desarrolló en la ciudad de La Paz, los días 6 y 7 de julio de 2009.

Se trató de un seminario infrecuente por más de una razón. En primer lugar, por haberse llevado a cabo en un país que vive uno de los procesos políticos y sociales más interesantes de todo el continente. Quien esto escribe, sociólogo de formación, no puede dejar de mencionar que la amplia incorporación de sectores sociales pertenecientes a los pueblos originarios de nuestra América a la vida política boliviana, procesado a través del apoyo que le brindan al Presidente Evo Morales, constituye uno de los fenómenos más novedosos de la región. El simple hecho de aterrizar en El Alto y trasladarse desde allí hasta La Paz constituye una experiencia poco igualable, si se tienen ojos dispuestos a mirar y ver. En segundo término, porque en Bolivia está teniendo lugar un proceso de entendimiento entre el gobierno nacional y sus fuerzas armadas también novedoso. Sin embargo, como bien lo plantea una de las ponencias presentadas en el seminario, la modernización institucional en el área de la defensa no ha avanzado lo suficiente. Tener la posibilidad de ponernos en contacto directo con estas problemáticas ha sido un privilegio para quienes tuvimos la suerte de estar allí. En tercer lugar, porque logró juntarse en La Paz a un destacado grupo de especialistas que presentaron un calificado paquete de ponencias –a mí me tocó desempeñar el simple papel de participante, de modo que puedo decirlo con tranquilidad– que abarcaron un amplio abanico de problemáticas internacionales, regionales y locales. En cuarto lugar, porque los intercambios y debates tuvieron una inusual riqueza. Y en quinto pero no por esto menos importante lugar, porque reflexionar y discutir sobre las perspectivas a futuro de la cuestión de la defensa es siempre relevante; pero poder hacerlo bajo las condiciones antedichas no ocurre todos los días.

En el convulsionado contexto mundial que se intentó sintetizar más arriba, América Latina enfrenta sus propios problemas, sus propios desafíos y sus propias mudanzas. Tras los difíciles años de la Administración Bush, ha aparecido la posibilidad del establecimiento de un nuevo trato con la región, a partir de la instalación de Barack Obama en la Casa Blanca. Esto ha generado fundadas expectativas y no pocas esperanzas. Sin embargo, el cielo se ha nublado bastante más de lo que cabía esperar colocando un inquietante signo de pregunta junto a las relaciones interamericanas. El golpe de Estado que expulsó del poder al Presidente Manuel Mel Zelaya ha sido condenado por el Grupo de Río. Y la Organi-

zación de Estados Americanos, por unanimidad –esto quiere decir, con la anuencia del representante de los Estados Unidos– dispuso la aplicación de la su Carta Democrática y la suspensión de Honduras ante el organismo. Sin embargo, hasta el momento, la diplomacia americana parece desenvolverse frente al caso con cierta tibieza o timidez, rozando casi la indulgencia. La mayoría de los latinoamericanos tenemos la piel curtida ya sea por los propios golpes militares, ya por sus efectos y secuelas. Valoramos la democracia y estamos dispuestos a defenderla, entre otras valederas razones porque nos ha costado millares de muertos y millares de lágrimas recuperarla. Podemos entender los vaivenes de la política, tanto como embarcarnos en el análisis de sus pros y sus contras. Hasta podemos comprender algunas razones de *real politik*. Pero tenemos también claro que hay algunos límites que no se pueden franquear. El orden republicano, la democracia, tienen principios fundantes, reglas de juego tan básicas que si no se respetan, no hay juego.

Las relaciones interamericanas también se duelen, desde el costado latino, con algunas sorprendentes decisiones norteamericanas. Entre otras, la reactivación de la IV Flota y la instalación de siete bases en territorio colombiano. Se aduce la necesidad de enfrentar al terrorismo internacional y al narcotráfico. Y es verdad que estas amenazas y flagelos son de cuidado y deben ser enfrentados sin concesiones. Pero también es verdad que América Latina ha padecido, en otros tiempos, la capacidad de utilización dual que esta clase de dispositivos poseen. Los latinoamericanos podemos alegrarnos de que el Presidente Obama haya ganado el Premio Nobel más por el compromiso con los nuevos rumbos que ha señalado, que porque sean ya una realidad efectiva. Pero en el terreno de la defensa no podemos andar con ingenuidades.

En nuestra propia casa se han dado algunos importantes pasos hacia adelante, no obstante lo cual las cosas también se han complicado. La optimista –y valiosa– inclinación hacia la seguridad cooperativa, que un lustro atrás ganaba cerebros y voluntades ha recibido algunos duros golpes, especialmente en América del Sur. Algunos de los más recientes se han consignado en los párrafos anteriores. Tengo para mí, por ejemplo, que el Consejo Suramericano de Defensa nació con un propósito cooperativista (en seguridad) y ha debido virar, con malos vientos, a poco de iniciar su singladura, hacia el realismo de una elemental construcción de confianza. Éste es un retroceso, pero es asimismo bueno, valioso, poder contar con dicho Consejo como ágora donde discutir y procesar nuestras diferencias y buscar, pese a todo, nuestro acercamiento.

Comparativamente, el gasto en defensa en nuestra región creció proporcionalmente menos que en otras y se mantiene más o menos estable como porcentaje del PBI. Sin embargo, a contramano de los datos macroeconómicos, se percibe una renovación de equipos que algunos analistas comienzan a caracterizar como carrera armamentística. Se suele contraargumentar que se trata meramente de una reposición de sistemas de armas envejecidos. Como quiera que sea, hasta que esta cuestión no se aclare es inevitable que produzca una razonable preocupación.

Los encuentros de ministros de Defensa del continente y la cooperación en defensa han sido revisitados en ponencias y discusiones, lo mismo que los rediseños o redefiniciones institucionales y las propuestas de reformas. Sobre estas dos últimas cuestiones parecería haber un trabajo regular a lo largo de toda la región. Quiero decir, parecería que se afirma como regularidad la elogiada tendencia a que los gobiernos impulsen iniciativas con un sentido redefinidor. En algunos casos, sin embargo, no está del todo claro cuál es el impacto de estas medidas sobre un efectivo incremento del control civil sobre las fuerzas armadas.

La cooperación en defensa encuentra en la participación en la MIN-USTAH de nueve países latinoamericanos un hito, que se ha convertido en una referencia insoslayable. En este terreno hay otras actividades de menor envergadura que la anterior, pero no por eso menos significativas. Mantienen encendida la llama de una posibilidad que no obstante las dificultades que presenta la región, particularmente Sudamérica, merece ser alentada. Desafortunadamente, la crisis entre Colombia y Ecuador, desencadenada a raíz del ataque de la primera a un campamento de las FARC localizado en territorio ecuatoriano, el 1° de marzo de 2008, no ha trabajado en beneficio de la antedicha cooperación. Como consecuencia de esto, se ha producido la ruptura de relaciones entre Ecuador y Colombia, a la que se sumó Venezuela, en apoyo del primero. Más recientemente, incluso, se han presentado problemas en un tramo de la frontera entre Venezuela y Colombia y se ha incrementado la tensión entre ambos países, lo que lamentablemente no abona el buen camino.

Las cumbres de ministros de Defensa despiertan, como ha venido ya siendo usual, valoraciones encontradas. Hay quienes las encuentran todavía adecuadas y aprovechables. Y hay quienes han comenzado a perder interés en ellas. Si se pretende que estos encuentros de nivel ministerial se constituyan en algo más que meros tinglados para emitir mensajes *pour la galerie*, debe prestarse seriamente atención a la dificultad que se desprende de la circunstancia de que los distintos países del continente han resuelto de manera diferente, tanto en el plano jurídico como en los

hechos, la articulación entre las problemáticas de defensa y de seguridad pública. Como se sabe, las posiciones se polarizan en torno de dos conjuntos: el de quienes las separan y el de quienes las reúnen. Para los países que las separan se hace poco cómodo e incluso inconveniente que sus ministros de Defensa o sus delegados, deban opinar o decidir sobre asuntos que conciernen a otras carteras (interior/gobernación, justicia o relaciones exteriores, por casos). En el otro extremo, para la mayoría de los países pequeños del Caribe insular, la problemática de la defensa es una cuestión abstracta en tanto que la seguridad pública es una preocupación no sólo concreta, sino prácticamente exclusiva. En estas condiciones, armonizar todas estas diferencias y compatibilizar demandas y expectativas se torna una meta cada vez menos alcanzable.

Otras cumbres o reuniones internacionales de primer nivel han arrojado, en cambio, resultados destacables. La Asamblea General de OEA canceló la suspensión de Cuba respecto de su participación en el sistema interamericano. Y decidió, en cambio, aplicar esa norma a Honduras, en cumplimiento de la Carta Democrática, como ya se ha indicado. El Grupo Río, por su parte, concretó la invitación a que Cuba se incorporara a ese conglomerado, lo que fue aceptado por aquélla. Y medió eficazmente en el conflicto ya mencionado entre Ecuador y Colombia.

La grave problemática del combate al narcotráfico y a las narcoactividades en general, más allá de la incompatibilidad que se presenta en algunos países para amalgamar defensa y seguridad pública, a la que se hizo referencia precedentemente, comienza a presentar un novedoso sesgo pragmático, que parecería comenzar a desplazar el eje de las discusiones. No se trata ya solamente de defender principios y dirimir posiciones entre "diferenciadores" y "reunionistas", sino de hacerse cargo de que el nivel de armamento y de organización de los carteles del narcotráfico y sus brazos armados, coloca a las policías en una situación de neta desventaja. México, Guatemala, Colombia y, en alguna medida, también Brasil, están mostrando que se torna necesario *policializar* a las unidades militares que se destinan al combate de los narcos, o a la inversa, *militarizar* a los segmentos policiales que se involucran en esa lucha. O bien encontrar alguna forma de adecuada articulación entre el accionar de ambos tipos de instituciones.

Ahora bien, el tiempo corre y en lugar de que se perciba un avance, parecería que se ha retrocedido en materia de "guerra contra las drogas" respecto del punto en que se encontraba la cuestión hacia mediados de los 80, cuando Ronald Reagan proclamó la *War on Drugs*. La impresionante expansión de las narcoactividades y el no menos impactante e

incierto desarrollo que ha tenido esa "guerra" podrían estar indicando que sería conveniente revisar a fondo la estrategia general que la proclama y la sostiene.

Los casos nacionales, con sus particularidades y peculiaridades, estuvieron también a la orden del día, como no podía ser de otra manera. Latinoamérica vive una etapa dinámica y excitante, que convoca de manera desafiante al esfuerzo de reconocimiento y comprensión.

Todos los temas aquí mencionados, con su múltiple desdoblamiento en subtemas y matices, se abordaron con intensidad y compromiso en el transcurso del seminario, teniendo al futuro como horizonte. He intentado *ex profeso* no desmerecer ese espíritu. En un texto que titulé *Reposo*, que se publicó en 1934 y que se incluyó en la compilación *Jorge Luis Borges, textos recobrados 1931-1955* (Emece, 2001), su autor escribe: "En el libro común, el prefacio no tiene razón de ser, es un mero despacho de cortesías...". He procurado, con módico atrevimiento, no transitar el trillado camino de los prólogos. Espero que lo que aquí termina no opaque la virtud de un evento infrecuente, que este libro —con sus obvios límites en tanto objeto— procura en alguna medida contener.

Guatemala, 6 de noviembre de 2009

Veinte años después de la ola de democratización, el escenario político y de seguridad latinoamericano presenta hoy una alta movilización, preguntas acerca de la institucionalidad democrática, y posibilidades menores de maniobra en el contexto de seguridad internacional. En defensa y seguridad, los efectos se observan en las dificultades para atender la seguridad pública, la reaparición de la cuestión militar en la política, y el fantasma del conflicto armado.

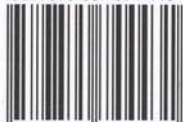
¿Cómo se plantean las relaciones diplomáticas y de defensa entre países que mantienen conflictos latentes? ¿Cómo conviven, en un mismo escenario, modelos diferentes de Estado, de sociedad y de relación entre militares y políticos sin que ello derrame en problemas de seguridad? ¿Cómo se vislumbra el futuro de la seguridad hemisférica? ¿Qué significan propuestas tales como la de constituir un Consejo Suramericano de Defensa? Este libro aporta marcos conceptuales y políticos para la relación entre democracia, defensa y desarrollo, de la mano de exponentes clave de la comunidad académica en la región.

prometeo
libros



www.prometeoeditorial.com

ISBN 978-987-574-443-1



9 789875 744431