

Construyendo Roles Democracia y Fuerzas Armadas

SEMINARIO REGIONAL / BUENOS AIRES, ABRIL 2008.

CONSTRUYENDO ROLES.
DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS.

Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas - 1a edición -
Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS, 2008.
88 p.; 21x21 cm.

ISBN: 978-987-20324-8-7

Derechos Humanos. CDD 323

Diseño de portada e interior: Mariana Migueles

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset, Viel 1444,
Ciudad de Buenos Aires, en el mes de agosto de 2008.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina

© 2008 CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES - CELS

Piedras 547. 1er piso C1070AAK. Buenos Aires. Argentina.
tel/fax (+54 11) 4334-4200 / cels@cels.org.ar / www.cels.org.ar

Construyendo Roles Democracia y Fuerzas Armadas

SEMINARIO REGIONAL / BUENOS AIRES, ABRIL 2008.

Índice

- 7 Presentación y agradecimientos
- 9 Introducción

- 13 LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS AGENDAS DE SEGURIDAD Y DESARROLLO**
- 15 Breve perspectiva histórica de las Fuerzas Armadas en su relación con las agendas de Seguridad y Desarrollo
Héctor Luis Saint-Pierre
- 21 Fuerzas Armadas y desarrollo en Bolivia
Loreta Telleria Escobar
- 29 La participación de las Fuerzas Armadas brasileñas en la seguridad pública
Jorge Zaverucha

- 35 FUERZAS ARMADAS Y NUEVAS AMENAZAS**
- 37 Las “nuevas amenazas” en la perspectiva estratégica del riesgo: Una visión crítica
Khatchik DerGhougassian
- 43 La política exterior usa camuflaje
Joy Olson
- 49 Las nuevas amenazas a la seguridad de México y Centroamérica: Seguridad pública y crimen organizado
Raúl Benítez Manaut

- 57 POLÍTICAS DE DEFENSA EN DEMOCRACIA**
- 59 Políticas de defensa en democracia. Una experiencia desde la transición chilena
Carlos Gutiérrez Palacios
- 65 Los procesos de construcción de una política de defensa en democracia. Avances y retrocesos en el caso peruano
Ana María Tamayo
- 71 Las Políticas de Defensa en Democracia. Los Ministerios de Defensa en el debate sobre Seguridad y Defensa
Juan Rial

- 79 Conclusiones
- 86 Los Autores

Presentación y agradecimientos

Con la restauración del realismo provocada por la política norteamericana desde septiembre del 2001, los gobiernos de la región comenzaron a recurrir a las fuerzas armadas como instrumento de poder y para solucionar conflictos de carácter no militar. Desde el punto más bajo de inflexión del gasto en armamento de 1997, en la región se ha producido un incremental reequipamiento y modernización de los aparatos de defensa. Ante esa realidad, los gobiernos dejaron de lado los reclamos por completar el ciclo de restitución institucional republicana y soslayaron sus responsabilidades para cumplir con el control democrático de las fuerzas armadas, propuesta que guiaba los procesos de democratización en los años ochenta.

Este libro es uno de los resultados del proyecto del CELS "Consolidando Límites, Construyendo Roles. Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en América Latina", que cuenta con el generoso apoyo de la Fundación Ford. El equipo del Proyecto Fuerzas Armadas del CELS, reconociendo las deudas de ese proceso, busca instalar nuevamente el debate sobre el papel de las fuerzas armadas en sociedades democráticas, y en procesos de integración regional, con el objetivo de superar una tradición autoritaria que ha jugado en el pasado un rol contrario al sostenimiento de la democracia. En consecuencia, entendimos que era necesario reflexionar sobre las misiones que actualmente cumplen las fuerzas armadas, revisando los cambios que desde el 2001 hasta la fecha han operado sobre la realidad global. También buscamos analizar cómo las manifestaciones que esas nuevas formas de poder, violencia, y agresión a las instituciones, que vienen

sufriendo los países de América Latina y el Caribe, pueden dar lugar a la creación de otras formas de debilitamiento de los procesos democráticos.

Parte de ese objetivo se cumplió con el seminario "Construyendo Roles. Las Fuerzas Armadas en el Debate sobre Seguridad y Defensa en América Latina" en el que convocamos a expertos del tema de diferentes países de la región. El resultado de esos debates es este libro que presentamos ahora. El libro sigue el orden del seminario: las ponencias están agrupadas en función de los temas que abordan. La primera sección trata la participación de las fuerzas armadas en las agendas de seguridad y desarrollo, desde una perspectiva histórica y actual. La segunda aborda el debate sobre las nuevas amenazas y sobre el rol que le cabe a las fuerzas armadas en su confrontación. Por último, la tercera parte desarrolla los principales lineamientos que deben guiar una política de defensa en la actualidad, la importancia que tiene la constitución y fortalecimiento de instituciones de defensa democráticas y el rol de los organismos de la sociedad civil ante ese desafío.

Estamos seguros de que esta publicación será un aporte para retomar el debate de los años 80, que además, ofrece una actualización del tema considerando la coyuntura internacional de principios del siglo XXI. Asimismo, en las conclusiones exponemos una serie de propuestas y recomendaciones para la acción que mejorarán la calidad de la defensa democrática y colaborará en la definición de las misiones militares desde una perspectiva constructiva, democrática e integradora de un proyecto regional.

La realización de este libro no hubiera sido posible sin las contribuciones de los expertos que participaron como ponentes y comentaristas o debatiendo en el seminario. Además, el equipo de trabajo, conformado por Silvia Varela, Eva Muzzopappa y Lucila Santos, logró el éxito del seminario y la concreción de este libro. Cristina Eguizábal, Martín Abregú y Felipe Agüero confiaron en nuestra propuesta y contribuyeron a un mejor discernimiento sobre los temas. Asimismo, queremos agradecerle a la oficina regional de México de la Fundación Ford por todo el apoyo que nos brindó para ejecutar este proyecto desde una organización del Cono Sur. Por último, no queremos dejar de mencionar a la Ministra de Defensa de la Argentina, Dra. Nilda Garré. Las palabras que brindó en el seminario fueron de gran utilidad para contextualizar las discusiones desde la visión de los funcionarios del gobierno encargados del área, y fueron, sin duda, un apoyo importante para seguir trabajando sobre estos temas.

Gastón Chillier

Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Rut Diamint

Consultora experta del Proyecto

Introducción

El proyecto “Consolidando Límites, Construyendo Roles. Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en América Latina,” continúa los principios que ha promovido el CELS desde el inicio de la transición democrática: la promoción de una agenda para las fuerzas armadas en Argentina basada en el respeto al Estado de derecho. Con este fin, durante las últimas décadas se promovieron reformas normativas legales y cambios en las prácticas de las instituciones responsables de regir su funcionamiento que han resultado en significativos avances.

Teniendo en cuenta esos progresos, que en algunos países representaron cambios muy significativos, no podemos eludir que el actual contexto nacional, regional e internacional presenta interesantes desafíos sobre los temas de defensa, seguridad y roles de las fuerzas armadas que requieren de una reflexión profunda que acompañe el proceso continuo de conducir la defensa. Partimos del supuesto de que la defensa es una política pública y que por lo tanto, se debe promover la participación de la sociedad para que esta política esté al servicio de la ciudadanía y reciba los aportes de organizaciones sociales. Nos inquieta que se confunda la distinción entre seguridad interior y defensa, y ello conlleve a un debilitamiento de la supremacía del Estado de Derecho. Asimismo, nos interesa promover esta política a nivel regional, entendiendo que este ámbito es de suma importancia a la hora de tomar las decisiones nacionales.

Como una de las primeras iniciativas dentro de este proyecto, el CELS ha organizado el seminario “Construyendo Roles. Las Fuerzas Armadas en el Debate sobre Seguridad y Defen-

sa en América Latina”, cuyo fin es generar un espacio de debate y de intercambio de ideas sobre el rol que les compete a las fuerzas armadas latinoamericanas en el nuevo siglo XXI. Muchos países de la región han adjudicado a los militares dos roles que generan especial controversia: la participación en las tareas ligadas al desarrollo y la lucha contra las llamadas nuevas amenazas. A la luz de estos debates, un tercer eje pretende destacar la importancia de la definición de políticas de defensa democráticas que incluyan la perspectiva de los derechos humanos, tanto para la consolidación institucional como para el accionar de las fuerzas armadas.

FUERZAS ARMADAS EN LAS AGENDAS DE SEGURIDAD Y DESARROLLO

América Latina ha visto a sus fuerzas armadas involucradas en tareas de desarrollo y modernización a lo largo de la historia. Desde su papel de brazo “civilizador” del Estado a actor clave en la industrialización nacional, se observa una continuidad en la participación de las fuerzas armadas latinoamericanas en misiones relacionadas con la asistencia social y la presencia del Estado en el territorio. El justificativo implícito siempre fue la idea de que las fuerzas armadas se organizaron antes que la nación y que por ello, son garantes del Estado.

Actualmente, varios gobiernos de la región han recurrido a las instituciones castrenses para afrontar problemas tales como la producción de alimentos y la implementación de programas de alfabetización, o la lucha contra el dengue y la aftosa. Dicha tendencia puede tener variadas lecturas; entre ellas la persistente actitud de los gobiernos latinoamericanos de ver

en sus fuerzas armadas a “funcionarios multipropósito” que además tendrían, de acuerdo a los imaginarios nacionales, no sólo los medios materiales sino también la disposición a actuar en estos eventos con una organización y disciplina mayor a la que se encuentra entre las instituciones “civiles”. En segunda instancia se supone, erróneamente, que ello no supone una erogación para el presupuesto nacional, ya que se utiliza la capacidad ociosa de los uniformados.

El punto radica pues, en debatir cuáles son los posibles efectos de esta militarización de lo social respecto de los procesos de consolidación institucional democrática en América Latina. En este sentido, cabe preguntarse: ¿por qué vuelven a surgir los militares como respuesta a estos problemas? ¿Cuáles son los efectos de las propuestas de participar en tareas de desarrollo efectuadas por organismos nacionales e internacionales, en las propias instituciones castrenses? y ¿cuál es el impacto de este rol para la tarea pendiente en América Latina del fortalecimiento del Estado y la institucionalidad democrática?

FUERZAS ARMADAS EN LA LUCHA CONTRA LAS NUEVAS AMENAZAS

En el marco de los debates sobre las misiones de las fuerzas armadas en un contexto post-guerra fría, uno de los discursos preponderantes es aquel que insta a que cooperen en la lucha contra las denominadas “nuevas amenazas”, concepto de por sí amplio y confuso que incluye desde protestas sociales hasta el terrorismo internacional.

Esta expansión de los roles de las fuerzas armadas se ha visto agravada por la profundización de la política del Comando Sur de avanzar aún más en actividades que no tienen estricta relación con la defensa. Para ello, su Estrategia 2016 adopta

un enfoque “interagencial”, es decir, incorpora a su red de acción a las instituciones públicas ajenas a la defensa. Esto, a su vez, permite al Comando Sur intervenir en áreas que no corresponden a un comando militar.

La tendencia a la militarización en el continente se ha visto reflejada, naturalmente, en la agenda y el lenguaje de las instituciones multilaterales de la región. Así, en el año 2003 los países de la OEA firmaron la Declaración sobre Seguridad en las Américas, mediante la cual se aprobó una definición de amenazas que incluye un amplio conjunto de riesgos y situaciones de inseguridad no derivadas de los conflictos interestatales, que tiende a securitizar la agenda política, económica y social.

En esta misma dirección, las fuerzas armadas tienen cada vez mayor protagonismo para confrontar la delincuencia juvenil y el crimen organizado. La ‘retórica’ de las ‘nuevas amenazas’ apunta a legitimar las soluciones militares en problemas que no revisten tal carácter, eximiendo a su vez al Estado de ofrecer otro tipo de soluciones más apropiadas.

Esto no significa que estos problemas no revistan enorme gravedad. Sin embargo, es necesario debatir las consecuencias de la acción militar en estos conflictos, así como establecer y defender los principios que deben regir esas misiones. En definitiva, apuntamos hacia una reflexión que responda a las siguientes interrogantes: ¿Pueden las fuerzas armadas tener efectividad ante estos problemas? ¿Cuáles son las contingencias de su participación en este ámbito? ¿Cómo incide su peculiar entrenamiento y poder de fuego? ¿En qué medida el enfoque militar socava las acciones de otras instituciones del Estado que deberían tratar estos temas, tales como la administración de justicia, el sistema de inteligencia o el sistema de la seguridad pública?

POLÍTICAS DE DEFENSA EN DEMOCRACIA

Los debates sobre las misiones de las fuerzas armadas se insertan en un contexto latinoamericano con una perenne debilidad de sus instituciones —en especial los Ministerios de Defensa— y la persistencia de varios grados de autonomía militar. Ambas variables marcan la necesidad de continuar trabajando sobre el control civil democrático de las fuerzas armadas pero por sobre todo en el fortalecimiento del rol y las capacidades de dichos ministerios en la definición de políticas de defensa.

Es entonces nuestro objetivo señalar la importancia de volver a focalizarse en el propósito con el cual se convocó a las Cumbres de Defensa en 1995: legitimar la decisión de ministros civiles para definir las políticas de defensa y construir una institucionalidad regional cooperativa en ese mismo campo. Esto llama a reflexionar y proponer acerca del fortalecimiento institucional de los Ministerios de Defensa, entendidos como la conducción civil democrática sobre el aparato militar y la efectiva administración tanto del instrumento militar como de las políticas de defensa. Ese liderazgo no puede estar escindido de su papel articulador con los aparatos de defensa de otros países.

Por lo tanto, es menester seguir discutiendo sobre los principales lineamientos que deben guiar dichas políticas, destacando la importancia para la constitución y fortalecimiento de instituciones de defensa democráticas. Considerando que este año se realizará la VIII Conferencia de Ministros de Defensa, este es uno de los temas que las organizaciones de la sociedad civil buscan que se reinserte en las agendas latinoamericanas de defensa y seguridad. En ese sentido, nos interesa debatir: ¿Por qué se dejaron de lado los principios de Williamsburg? ¿Cómo pueden recuperarse? ¿Qué rol debe tener la sociedad civil en esta tarea?

CAPÍTULO 1

Las fuerzas armadas en las agendas de seguridad y desarrollo

Breve perspectiva histórica de las fuerzas armadas en su relación con las agendas de seguridad y desarrollo

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE

Desde el origen de las flamantes naciones americanas, durante casi todo el siglo XIX y comienzos del XX, las fuerzas armadas tuvieron un papel central en la configuración política de América Latina. Este temprano protagonismo de los militares se debió en parte al ejercicio bélico de la liberación de la metrópolis, pero también a que los ejércitos constituyeron una de las primeras estructuras de los nacientes Estados en erigirse con autonomía. Ya desde aquel momento fundacional los ejércitos desempeñaron un fuerte papel en la construcción política de las naciones. Basándose en su propia estructura burocrática, los militares asumieron rápidamente la tarea de organizar la administración estatal, acumulando las funciones de jefe guerrero y caudillo político, de “líder carismático” en la tipología weberiana de la dominación¹. Por otro lado, al mismo tiempo que libraban la guerra de independencia contra las metrópolis, los ejércitos eran la principal herramienta de la construcción de las unidades decisorias nacionales al enfrentar a los grupos armados de los movimientos centrípetos dentro del territorio nacional. Finalmente, las sociedades latinoamericanas, resultantes de la acomodación forzada del impacto del europeo sobre las diferentes culturas nativas, sumada a la esclavización de negros africanos para la producción agraria extensiva, dieron lugar a relaciones sociales mar-

cadadas por características paternalistas, autoritarias y represivas. El “orden” de la naciente miscelánea social fue conseguido, desde que el europeo llegó a estas playas, de la manera más rápida y eficiente: por la fuerza. El orden social estuvo asociado desde entonces al instrumento de esa fuerza coercitiva, los militares².

En este sentido, puede decirse que los Estados latinoamericanos y sus militares vivieron siempre una vida de simbiosis mutua. En palabras de Alain Rouquié, “No se puede analizar el poder militar en América latina sin hablar del Estado [...] Por otro lado, las disertaciones acerca del Estado que ignoran el papel central de las burocracias militares caen en el terreno de la abstracción”.³

Tal vez por eso, desde aquel entonces los militares ocuparon un destacado lugar en el escenario del drama latinoamericano: se sintieron los actores centrales de la trama política, los guardianes de los valores nacionales y los encargados de bregar por el desarrollo nacional y la proyección internacional de sus países. Desde un inicio, se sintieron ligados al mantenimiento del orden social, a la búsqueda del desarrollo económico, la autonomía estratégica y la unidad de la decisión nacional.

A partir de la década del 30 los militares se manifestaron en explícitas tomas del poder político. Técnicamente llamados "Golpes de Estado", estos secuestros del ejercicio legítimo del poder asumieron coloraciones variopintas. Si bien hay que reconocer que la cabeza visible de estos Golpes de Estado fueron asumidas por hombres de diversas profesiones, también hay que admitir que no faltaron, cada vez con mayor frecuencia, los militares de carrera, sean ellos formados en las escuelas de guerra del propio país o, en el extranjero, pero en todos los casos con criterios de formación militar autónomos y autosuficientes⁴.

Debido a sus características en cuanto a estructuración, autonomía en la formación y su función constitucional como instituciones permanentes (lo que les concedió un presupuesto nacional), las fuerzas armadas nacionales se tomaron un eficaz instrumento del mantenimiento del status quo⁵ y, por ende, funcional para las élites oligárquicas en el poder. Asimismo, su estructura ágil, obediente y eficiente era adecuada para las funciones de desarrollo. Así, con esa doble faz, en tanto mantenedoras del "orden social" e instrumentales al desarrollo, las fuerzas armadas se transformaron en un complemento cada vez más importante de la ejecución de las políticas públicas. Este rol definitivamente influyó en la inhibición del desarrollo de las estructuras y funciones del Estado que lo tornasen capaz de cumplir con suficiencia sus obligaciones.

Con una agenda cada vez más enfocada en el cumplimiento de los servicios públicos, las fuerzas armadas encontraron un elemento de trueque o de chantaje para mantener abierto el acceso a las decisiones nacionales estratégicas. La dependencia de las fuerzas armadas en la que los Estados atrofiados fueron cayendo, les construyó una posición privilegiada también para las negociaciones presupuestarias y para la conservación de islas de autonomía. Por su parte, los Estados

quedaron apremiados entre su impotencia para satisfacer las demandas sociales y las fuerzas armadas como herramienta a disposición para resolver la situación. Como "salvadoras de la patria" fueron también incorporando misiones subsidiarias que en su impotencia el Estado les dejaba. Pero para cumplir con esas misiones, además del precio político, exigieron los medios para poder cumplir con ellas. Así, fueron consolidando presupuestos que hubieran podido abastecer a ministerios específicos cerrando, de esta forma, un círculo vicioso: aumento de las misiones subsidiarias de las fuerzas armadas, reducción de la capacidad del Estado, mayor dependencia de las fuerzas armadas. En un círculo acelerado por la dialéctica entre el déficit de control civil y el recurrente desvío de misiones, los militares aumentaron sus prerrogativas y ampliaron aún más sus islas de autonomía⁶.

A fines de la década del 40 e inicio de la del 50 se irradió a todo el continente, desde el National War Collage, la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN). Ésta definió las constelaciones de amigos y enemigos para las naciones latinoamericanas, tanto en el ámbito internacional -el pacto de Varsovia- como nacional -el enemigo interno identificado con las vanguardias comunistas, los militantes sociales, políticos, estudiantes, etc. Pero además, transformó en motivo de defensa cuestiones políticas, económicas y sociales, securitizando así la vida social. Con la transformación de los asuntos de interés nacional en cuestiones vitales, el pasaje a la órbita de la seguridad de estos temas quedó en manos de las fuerzas armadas y así se abrieron las puertas para la intervención militar en los asuntos internos.

Años más tarde, la idea de "multidimensionalidad de las amenazas" -al cual Mayer, en su primer discurso al flamante Consejo Provisorio de Seguridad Hemisférica contraponía la "multifacetividad" de las respuestas- fue transportada sin cuidado

y terminó erróneamente acuñada como la “multidimensionalidad de la seguridad”. Este concepto era funcional a la idea del Estado reducido del Consenso de Washington y al tipo de fuerzas armadas “policializadas” propuestas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos para América Latina en el paquete de la pretendida “Agenda de Seguridad Hemisférica”. Esta perversión conceptual acabó introduciendo por la ventana la Doctrina de Seguridad Nacional, junto con la idea de “multifuncionalidad” de las fuerzas armadas, que los procesos de democratización habían sacado por la puerta.

El fundamento de esa agenda se basaba en un concepto de “amenazas” homogéneo y único para todo el continente que permitiría idealmente construir una escala definida de amenazas y disponer de los medios para enfrentarlas. De acuerdo con esta idea, lo que Estados Unidos sentía como su principal amenaza lo era asimismo para el resto del continente; por lo tanto, su neutralización a manos del poder militar norteamericano permitiría generar una economía de medios en la región adecuando las fuerzas armadas del resto de los países para el combate a otras amenazas.

Lo que oculta esta filosofía esencialista de la amenaza universal, es la naturaleza eminentemente perceptiva de la amenaza. Esa percepción obedece a una construcción histórica y cultural particular, motivo por el cual cada región, así como cada país, percibe su realidad circundante y los aspectos amenazadores de la misma de acuerdo con su inserción geopolítica, su peculiar historia y su original cultura⁷. Por otro lado, la inocente sugerencia de reconversión de las fuerzas armadas nacionales en gendarmías aplicadas al combate al narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, implicaba abrir mano de la auto-defensa de la nación, dejar de decidir sobre la constelación de amigos y enemigos; esto es, en menos palabras, abdicar la soberanía nacional.

Olvidando que el protego ergo obliquo es el cogito ergo sum de los estados,⁸ el discurso de la multidimensionalidad de la seguridad ganó adeptos en algunos países latinoamericanos definiendo una realidad continental diferenciada en torno de las definiciones básicas de la Defensa y la Seguridad que se refleja en las Conferencias de Ministros de la Defensa de las Américas (CMDA), donde los temas prioritarios muchas veces ni siquiera son de la alzada específica de la Defensa. Creemos que un diagnóstico sobre la percepción de los desafíos en el continente debe partir de los siguientes supuestos:

- La heterogeneidad continental, tanto geográfica como económica, cultural, social y organizativa, condiciona percepciones estratégicas diferenciadas, lo que dificulta una univocidad conceptual para todo el hemisferio.
- Tanto las realidades regionales cuanto las percepciones diferenciadas (condicionadas por elementos históricos, culturales, vulnerabilidades particulares y sistemas de defensa) configuran cuadros de amenazas sub-regionales y nacionales que no respetan un mismo orden de relevancia para todo el continente.
- Ya existe un conjunto de valores comunes y reconocidos por todo el hemisferio, con relación a muchos de los cuales, fueron realizadas declaraciones formales ratificadas por casi todos los países, como el apego a la democracia (firmemente asentada en la Carta Democrática Interamericana) el apego a la Paz internacional y la concordia entre los pueblos, el respeto a los derechos humanos y la búsqueda de la Seguridad Cooperativa en substitución de la Seguridad Colectiva.

El reciente reconocimiento por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de las particulares percepciones nacionales y sub-regionales de la seguridad es un importante precedente y un apoyo a los supuestos citados. De todos

modos, aunque podríamos citar varias diferencias perceptivas entre los países del hemisferio, nos concentraremos en algunas divergencias que se presentan de manera reincidente en las conferencias hemisféricas y que consideramos relevantes para la discusión en curso:

- **La distinción entre Seguridad y Defensa.** Para algunos gobiernos y en algunas constituciones la distinción entre ambos no existe o se encuentra en una zona nebulosa o gris, en la cual el empleo del medio de la violencia no obedece tanto a preceptos rígidos entre lo interno y externo, entre el ámbito del monopolio y el de la libre concurrencia de la fuerza, sino que se atiene a las posibilidades de acceso a los recursos que se adecuen a develar la amenaza, sin importar el tipo ni la naturaleza de la misma. Para otros gobiernos, la distinción entre la Defensa y la Seguridad Interior o Seguridad Pública continúa teniendo la profundidad torrentosa del Rubicón y así consta en sus cartas constitucionales. Para estos, la fuerza que se aplica de un lado de este límite es monopólico y represiva y para ello forma cuadros especialmente preparados, entrenados y armados. Ella es diferente de aquella que se destina a defender la nación de amenazas externas y provenientes de otras unidades decisorias, en otras palabras, ella es destinada a concurrir libremente con otras fuerzas en un mundo crecientemente interdependiente, no obstante, o tal vez justamente por ello, cada vez más incierto e imprevisible.

- **El empleo de las Fuerzas Armadas en funciones subsidiarias.** La discrepancia sobre este punto es decurrente directamente del punto anterior. Para quien no reconoce el límite entre la Seguridad y la Defensa el número de funciones subsidiarias para las que puede emplear las Fuerzas Armadas son también ilimitadas. Por otro lado, para aquellos que lo reconocen, se impone el preciso límite del Rubicón y para el gobernante que tome la decisión de cruzarlo pesa la máxi-

ma de César: *Alea jacta est*. Fuera la radicalidad del ejemplo histórico, casi todos los países reconocen algunas funciones subsidiarias para sus fuerzas armadas, siendo los puntos más críticos el orden interno, la seguridad pública y la inteligencia interior. Las funciones más aceptables son las de empleo en situaciones de emergencia que por su naturaleza contingente y transitoria no generan situaciones que constituyan una misión permanente del área de la Defensa. En estos casos, tanto la capacidad de movilidad, como la organización y la rápida disponibilidad habilitan a las Fuerzas Armadas como recurso de urgencia de los Estados para enfrentar la contingencia.

Considero que estos dos casos son posibles (aunque recurrentes) fuentes de divergencias. Ellos reúnen a los países del continente de manera que respeta prácticamente su geografía. América Central y Caribe así como algunos países de América del Norte trazan una línea bastante flexible y algunas veces nebulosa entre la Seguridad y la Defensa y, consecuentemente, guardan una actitud más permisiva con relación al empleo de sus Fuerzas Armadas que, en algunos países, cuenta con legitimidad constitucional. América del Sur, con algunas disidencias, mantiene una percepción más rígida con relación a aquel límite y, coherentemente, restringe constitucional y políticamente el empleo de sus Fuerzas Armada para otras funciones que no sean las de la defensa de la soberanía y del territorio nacional.

Hoy, los cada vez más acuciantes problemas de seguridad interna y la impotencia del Estado para resolverlos llevan a las sociedades a buscar la forma armada, sea ella cual fuera, para devolver la paz a sus hogares. Sin percibir las limitaciones constitucionales, la falta de preparación, de entrenamiento e incompatibilidad de doctrinas para esta misión, golpean las puertas de los cuarteles solicitando la solución a sus demandas. Por eso, una de las cuestiones más con-

trovertidas y actuales en la agenda política es la relativa al empleo de las Fuerzas Armadas en el refuerzo, la contención y la represión de la acción de traficantes de drogas y del crimen organizado, particularmente en algunas zonas de los diferentes países, como es el caso emblemático de las "favelas" de Río de Janeiro. La participación de los ejércitos nacionales en estas actividades en algunos países está constitucionalmente contemplado (como en México), mientras que en otros las fisuras y ambigüedades de la ley dejan lugar a interpretaciones permisivas (como en Brasil).

Sin embargo, un hecho algunas veces ignorado o escamoteado en estas discusiones es que el papel, la misión, el entrenamiento, el armamento y la doctrina de las fuerzas armadas tiene como objetivo el aniquilamiento del enemigo, objetivo radicalmente diferente de la represión al delincuente, al cual el Estado debe también garantizar su vida. Su logística es formulada para combatir contra ejércitos y no contra bandas de criminales que viven en el propio "campo de batalla". Su inteligencia está destinada a mantener actualizada la información sobre la situación, dispositivo y movimiento del enemigo y no a recolectar pacientemente las pruebas para llevar al delincuente ante la justicia. Por su lado, las fuerzas policiales, como brazo armado del sistema judicial, tienen como inequívoco papel constitucional combatir al crimen. Para cumplir con ese objetivo son entrenadas y armadas y su inteligencia debe estar preparada para desmantelar el crimen y reprimir la delincuencia.

Finalmente, colocar a las Fuerzas Armadas en el combate directo al crimen organizado puede tener como consecuencia un doble problema: por un lado, el peligroso contacto de los militares con los delincuentes, lo que, sumado a la baja expectativa generada por la profesión militar y los bajos salarios, deja a los soldados y oficiales vulnerables a la corrupción, principal arma del crimen. Por otro lado, y lo que tal vez

sea más grave, la actuación de las Fuerzas Armadas como salvadoras del gravísimo cuadro de la seguridad pública incentiva a los militares a proseguir con sus presiones sobre el gobierno, negociando desde sus salarios y jubilaciones hasta el presupuesto de la fuerza.

En suma: el aprovechamiento de la dialéctica entre el déficit de control civil y el recurrente desvío de misiones puede conducir a que nuevamente los militares aumenten sus prerrogativas y amplíen sus islas de autonomía, hasta formar un inmenso archipiélago donde la democracia está condenada a naufragar.

NOTAS

- 1 Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1980, Primera Parte, III, IV, pp. 193-203. Analizamos la función revolucionaria de este tipo de dominación sobre la estructura burocrática en Saint-Pierre, Héctor, Max Weber: *entre a paixão e a razão*, 3ª edición, Campinas: Editora UNICAMP, 2004
 - 2 Como dice Samuel Huntington, "Las instituciones militares de cualquier sociedad son moldeadas por dos fuerzas: un imperativo funcional, que se origina en las amenazas a la seguridad de la sociedad, y un imperativo societario, proveniente de las fuerzas sociales, de las ideologías y de las instituciones dominantes dentro de esa misma sociedad" en Huntington, Samuel, *O soldado e o Estado. Teoria e política das Relações entre Cívicos e Militares*, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996, p. 20.
 - 3 Rouquié, Alain, *El Estado militar em América Latina*. Buenos Aires: Emecé editores, 1984, p. 48.
 - 4 Ver Huntington, Samuel, *Op. Cit.*, pp. 46-57.
 - 5 *Ibidem*. Especialmente pp. 77-98.
 - 6 Analizamos con más detenimiento este fenómeno particularmente para el Brasil en Winand, Érica, y Saint-Pierre, Héctor, "El legado de la transición en la agenda democrática para la Defensa: los casos brasileño y argentino" en López, Ernesto, (editor), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Buenos Aires: Ed. Altamira, 2007.
 - 7 Criticamos detenidamente la concepción esencialista de las amenazas y proponemos el fundamento psicológico de la percepción de las mismas en, "Una reconceptualización de las "nuevas amenazas": de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa", en López, Ernesto, y Sain, Marcelo, (compiladores) "Nuevas amenazas" Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.
 - 8 En Schmitt, C., *El concepto de lo político*, Buenos Aires: Folio Editores, 1984, p. 48.
-

Fuerzas armadas y desarrollo en Bolivia

LORETA TELLERIA ESCOBAR

INTRODUCCIÓN

Este documento busca mostrar los roles que han desempeñado las Fuerzas Armadas de Bolivia en el periodo democrático, a partir del análisis de dos periodos: 1982-2005 y 2006-2008, tomando en cuenta las características peculiares del actual gobierno de Evo Morales.

Se trata de poner en la mesa de debate la dicotomía existente entre los objetivos democráticos, institucionales y políticos, que se ven expresados en Bolivia a través de procesos ambivalentes y complejos. Por un lado, se tiene la asignación de nuevos roles a las Fuerzas Armadas, entre ellos el apoyo al desarrollo; y por otro, la ausencia de procesos de reforma institucional del sector defensa.

A continuación se plantean algunas consideraciones importantes sobre los escenarios que este proceso puede mostrar en el futuro, teniendo en cuenta la perspectiva política e institucional. Se concluye el documento con unas breves consideraciones finales y propuestas sobre el tema.

1. EL REACOMODO FUNCIONAL EN DEMOCRACIA

El retorno a la democracia en Bolivia en 1982, se caracterizó por ser un proceso de transición pausado y sin muchas turbulencias para las Fuerzas Armadas. La crisis económica,

la eclosión social y el desequilibrio político del primer gobierno democrático de Hernán Siles Zuazo (1982-1985), dejaron muy poco margen para el tratamiento de las instituciones de seguridad y defensa en el país. Esto trajo consigo un proceso de inercia institucional que dejó de lado políticas necesarias de depuración, modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas, dando inicio a un periodo que se extendió durante aproximadamente veinte años, caracterizado por los siguientes elementos:

Falta de una agenda democrática de seguridad

El desgobierno político en temas de seguridad se expresó en la falta de una política de defensa que incluya como factores principales: la definición de objetivos nacionales en seguridad y defensa, procesos de modernización y profesionalización militar, efectivo control civil a través de un Ministerio de Defensa institucionalizado y un parlamento eficiente, manejo eficaz del presupuesto, y finalmente, roles definidos de actuación de las fuerzas armadas, acorde con los cambios y las tendencias de seguridad a nivel regional y mundial.

Ausencia de una estricta subordinación Civil- Militar

La falta de una política de defensa que impulse procesos de institucionalización, favoreció el surgimiento de una pseudo-autonomía institucional, caracterizada por la autodefinición de: desplazamiento estratégico, número de efectivos, mane-

jo del presupuesto, ascensos y destinos, y mecanismos de control y fiscalización.

Marginal tratamiento normativo

Durante el periodo democrático comprendido entre 1982-2007, el parlamento boliviano ha tratado en una sola oportunidad el tema militar, y se refirió a la promulgación de una nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en 1992, la misma que incorporó pequeños cambios en relación a la ley preexistente de 1976. Entre los cambios más importantes están: la ampliación del papel de las fuerzas armadas para el desarrollo, la afirmación de la subordinación del poder militar al poder civil, las condiciones para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y la ampliación del tiempo de servicio de 30 a 35 años. Frente al marginal tratamiento normativo, temas como la ley de defensa y la reforma de la justicia militar están ausentes del debate parlamentario en Bolivia.

Asignación de nuevos roles

Formalmente la Constitución Política del Estado establece en su artículo 208 que “Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país”. Sin embargo, de manera práctica las Fuerzas Armadas en democracia han desarrollado roles que no incumben a su naturaleza estrictamente militar. Esta opción ha sido producto de los intereses gubernamentales nacionales (e internacionales) con el fin de dar solución a problemas coyunturales que amenazaban la estabilidad política, económica y social del país.

Durante el periodo 1985-2003, las Fuerzas Armadas fueron parte de un tipo de subordinación civil informal¹ que se ca-

racterizó por procesos ampliados de violencia, violación a los derechos humanos, e impunidad. La focalización de la problemática nacional se centraba en conflictos de orden interno, donde el uso de la fuerza pública era el único mecanismo eficaz para garantizar en última instancia la estabilidad gubernamental.

En este sentido los nuevos roles asignados a las Fuerzas Armadas fueron los siguientes:

a) Lucha contra el Narcotráfico. Uno de los roles asumidos por las Fuerzas Armadas durante el periodo democrático fue la intervención militar en la lucha contra las drogas. El debilitamiento de su rol constitucional respecto a la defensa externa frente a la concentración de sus recursos en tareas antinarcóticos, tuvo como consecuencia tres fenómenos importantes: la injerencia norteamericana en asuntos internos, graves turbulencias sociales y una sistemática violación a los derechos humanos.

b) Orden público-conflicto social. La transformación de la dinámica de los conflictos sociales, tanto en número de actores como en estrategias de lucha, dio lugar a la intensificación de la estrategia represiva por parte del gobierno, lo que derivó en graves consecuencias sociales (incremento sostenido de la cantidad de muertos y heridos), políticas (crisis de gobernabilidad sostenida hasta el 2003) e institucionales (crisis de legitimidad de las FFAA). Las Fuerzas Armadas, en franco retroceso de valores democráticos, empezaron a identificar “enemigos internos” a los cuales debían enfrentarse con todas sus capacidades destructivas. Fue así que su tiempo, su disposición territorial y su organización estratégica se focalizaron en hacer frente a los conflictos sociales en abierta competencia con la policía, imprimiendo una lógica de guerra y violencia que hicieron más difíciles las soluciones de estos conflictos.

c) **Seguridad ciudadana.** El crecimiento de los índices de criminalidad y delincuencia junto a las limitaciones de la policía, dio lugar a la incorporación de las Fuerzas Armadas en las políticas de seguridad ciudadana, lo que en determinados momentos ocasionó la militarización de varias ciudades del país.

2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARA LA DEFENSA: LAS FFAA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Una vez asumido el gobierno de Evo Morales en enero de 2006, luego de un proceso de ingobernabilidad entre los años 2003 y 2005, se elaboró el Plan de Desarrollo Nacional² con el fin de definir los objetivos del Plan de Gobierno en los ámbitos económico, político y social. En el ámbito de defensa se establecieron las siguientes políticas:

Seguridad y Defensa Nacional: Política orientada a desarrollar un liderazgo institucional, imbuido de un alto sentido de patriotismo, capaz, competente y honesto, al servicio de los altos intereses de la patria, la seguridad y defensa de sus recursos estratégicos y la población, que se hará efectiva mediante el fortalecimiento y modernización de las FFAA.

Sistema de Defensa Civil: Política orientada a desarrollar un Sistema Nacional de Defensa Civil articulado institucionalmente con las prefecturas, municipios, comunidades y organismos nacionales e internacionales, que implementará unidades de reacción inmediata, entrenada y especializada con capacidad efectiva de reacción y atención ante desastres naturales.

Apoyo al desarrollo Nacional: Política orientada hacia la participación de las FFAA en el Desarrollo Nacional, integrando esfuerzos de la población civil, militar, ministerios, prefecturas, municipios y comunidades en la lucha contra la pobre-

za; promoviendo la inclusión, equidad y generando polos de desarrollo en las áreas de frontera para fortalecer la soberanía nacional.

Una evaluación del avance de estos tres niveles de acción nos muestra que: a) En el tema de seguridad y defensa nacional no existieron durante los dos primeros años de gobierno, señales claras de fortalecimiento y modernización de las Fuerzas Armadas, que sean parte de una política de reforma institucional; b) En lo concerniente a Defensa Civil, los desastres naturales ocurridos durante el 2007 y 2008, hicieron que las Fuerzas Armadas, a disposición del gobierno, organizaran comandos especiales de reacción inmediata que coordinaran actividades en temas de evaluación de daños, apoyo y asistencia humanitaria, transporte y distribución de alimentos, y evacuación, entre otros; finalmente c) en el tema de apoyo al desarrollo y funciones subsidiarias, se realizaron las más importantes acciones, estas fueron:

Políticas de Apoyo al Desarrollo de las Fuerza Armadas en Bolivia 2006-2008

- Construcción de 25 centros tecnológicos en los establecimientos militares del país. Orientado a proporcionar las condiciones necesarias para que los jóvenes comprendidos entre los 16 y 22 años adquieran destrezas adicionales a través de capacitación técnica complementaria a la formación cívico militar.
- Participación de las Fuerzas Armadas en el programa de alfabetización "Yo si puedo".
- Decreto Supremo No 28899 de 25 de octubre de 2006, que instruye el pago de un subsidio a los niños de primaria, de escuelas fiscales, en el marco de la Política Social y de Desarrollo Integral, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

- Decreto Supremo No 28701 de 1 de mayo de 2006, que decreta de Nacionalización de los Hidrocarburos. Para tal efecto 3.139 militares custodiaron 56 instalaciones petroleras mediante el Plan Operativo "Héroes del Chaco".
- Decretos Supremos No 27758, 28865 y 29158, de apoyo de las Fuerzas Armadas al control, transporte y comercialización ilícita de hidrocarburos
- Participación de las Fuerzas Armadas en el pago de la renta dignidad a las personas mayores de 60 a años
- Proyecto de creación de una Terminal portuaria en manos de la Naval para la exportación de minerales

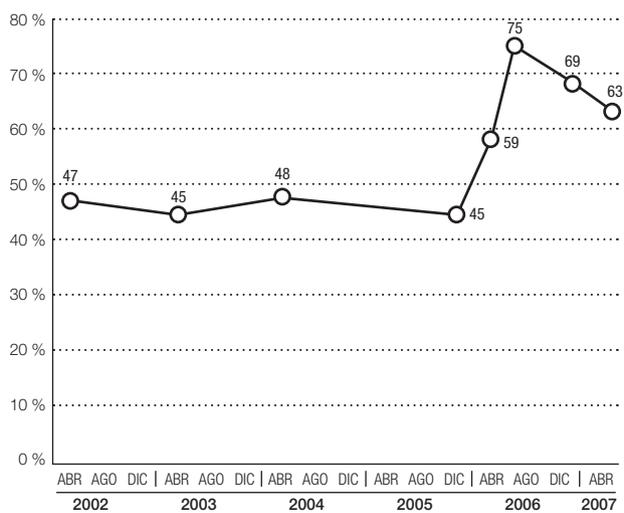
Una revisión de las principales acciones realizadas por las Fuerzas Armadas, muestra que las diferencias del actual gobierno con los anteriores, se traducen en un alejamiento notable de los militares de los roles orientados hacia la seguridad interna (lucha antidrogas, orden público y seguridad ciudadana), con la eliminación casi total de los efectos contrarios que esto suponía en materia de violación a los derechos humanos, impunidad y crisis de legitimidad. En la actualidad las acciones gubernamentales promueven una instrumentación cada vez mayor de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo al desarrollo.

Desde el punto de vista legal, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas para el desarrollo esta permitido en la actual Constitución Política del Estado y en la Constitución propuesta por la Asamblea Constituyente³. Desde el punto de vista político, esta participación esta respaldada por el Plan de Desarrollo Nacional del gobierno, (en los hechos, las Fuerzas Armadas están respondiendo favorablemente a los objetivos gubernamentales). Y desde el punto de vista institucional, el

apoyo en tareas de desarrollo ha derivado en un incremento importante de legitimidad de la institución militar ante la sociedad. Esto expresado en las encuestas de opinión que ponen a las Fuerzas Armadas en niveles que fluctúan entre el 65 y 70% de aprobación, porcentajes difícilmente alcanzados en gestiones anteriores, teniendo su máximo nivel en mayo de 2006 con 75%, producto de su participación en el proceso de nacionalización de los hidrocarburos.

Gráfico No 1

BOLIVIA. APROBACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS, 2002-2007.



Fuente: Apoyo, Opinión y Mercado de Bolivia. Elaboración propia

Como se observa en el gráfico No1, el periodo de ascenso de los niveles de aprobación de las Fuerzas Armadas coincide con el nuevo rol asignado, -de apoyo al desarrollo-, a partir de enero de 2006. Situación diferente al periodo anterior cuando su imagen venía estigmatizada debido a su amplia participación en tareas de orden público.

3. ENTRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA “SUBORDINACIÓN” MILITAR

Una de las características de las Fuerzas Armadas en Bolivia, ha sido su respeto al orden institucional durante todo el periodo democrático. En una primera fase (1982-2005) con roles que desplazaban su horizonte estratégico de defensa externa y la orientaban hacia la seguridad interna; y en una segunda fase (2006-2008), con una clara orientación hacia tareas de apoyo al desarrollo y respaldo a las políticas de cambio implementadas por el gobierno. En ambos casos, cumplió eficientemente las tareas asignadas, dejando de lado procesos efectivos de modernización y profesionalización militar.

En materia de institucionalización se dejó de lado:

- Actualización del marco normativo.
- Modernización de organización, estructura y equipamiento de las Fuerzas Armadas⁴.
- Institucionalización del Ministerio de Defensa.
- Reforma educativa
- Reingeniería presupuestaria y manejo transparente

Los efectos de la subordinación en el actual gobierno fueron:

- Mayor compromiso de las Fuerzas Armadas con el programa de cambio del gobierno
- Restablecimiento de la autoridad civil
- Especialización militar en apoyo al desarrollo y desastres naturales
- Profesionalización de militares en carreras técnicas y económicas
- Mayor legitimidad de la institución frente a la sociedad

¿Cuál es la brecha que existe entre ambos niveles?

Desde el punto de vista institucional la brecha es muy grande. El desplazamiento de tareas de modernización y profesionalización militar deja a las Fuerzas Armadas rezagadas

de los procesos de cambio a nivel mundial. Si actualmente el militar profesional debe responder a ejércitos más modernos y flexibles, consciente de nuevas amenazas y nuevos desafíos en temas de integración militar (Medidas de Confianza Mutua) y ayuda humanitaria (Misiones de paz); en el caso de Bolivia, sus Fuerzas Armadas responden a estas necesidades casi por inercia y no por un marco institucional que promueve estos procesos.

La orientación hacia funciones tradicionales de defensa externa se ve diferida ante necesidades de tipo gubernamental que permanentemente reflejan el compromiso de las Fuerzas Armadas con el sistema político. Esta subordinación positiva en términos formales, no necesariamente refleja un resquebrajamiento de los niveles de autonomía institucional, que al momento reproducen muchos de los vicios del pasado.

En resumen, si por un lado el gobierno ve favorecido su plan de reformas con la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil; por otro lado, la agenda de reforma institucional sigue siendo un factor pendiente, que amenaza con mantener e incrementar el proceso de rezago institucional de todo el periodo democrático. Desde esta perspectiva, temas como subordinación, institucionalización y democracia no se presentan siempre encadenados.

4. FUERZAS ARMADAS Y DESARROLLO: UNA POLÍTICA DE RESULTADOS INCIERTOS

Las Fuerzas Armadas actualmente en Bolivia mantienen índices de legitimidad nunca antes vistos en el periodo democrático. Esto refleja un proceso de acercamiento de la institución militar a la sociedad, que es producto de las nuevas funciones desarrolladas por los militares. Ante esta situación, la pregunta obligada es: ¿Cuál o cuáles son los escenarios futuros,

de mantenerse este proceso?

Se vislumbran tres escenarios posibles:

A) Por el lado del gobierno: las Fuerzas Armadas se convertirían en un instrumento de apoyo efectivo al desarrollo nacional, con funciones accesorias de tipo tradicional.

B) Por el lado de la Institución: las Fuerzas Armadas serían víctimas de un proceso de desinstitucionalización y crisis estratégica permanente respecto a su rol principal de defensa del Estado.

C) Por el lado de la sociedad existen dos alternativas: Por una lado, incremento de la militarización y crecimiento de la autonomía militar, lo que debilitaría las libertades democráticas de los ciudadanos; y por otro, incremento de los niveles y ámbitos de relación de la sociedad con las Fuerzas Armadas, que en el mejor de los casos puede devenir en procesos de control y fiscalización más efectivos que en épocas anteriores.

Ninguno de estos tres escenarios es autoexcluyente, la intensidad de cada uno de ellos depende del contexto político y social de Bolivia. Sin embargo, para cualquier análisis de los mismos, debe considerarse que la evaluación positiva o negativa de estos procesos es mirada desde dos perspectivas: Una tradicional e institucional que confiere a las Fuerzas Armadas tareas netamente de defensa; y otra política y social, que le confiere nuevos roles que son justificados por las necesidades socioeconómicas de los países. Estos nuevos roles están relacionados muchos de ellos con el desarrollo, lo que permite vislumbrar, en todos los niveles consecuencias diversas.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las Fuerzas Armadas en Bolivia han transitado en el periodo democrático por una confusa estructura de redimensionamiento institucional. Como institución, no ha podido definir un horizonte estratégico que reafirme su condición de bien público. Por el contrario, ha diferido esta tarea y se ha convertido, gracias a los gobiernos de turno, en un dispositivo que garantiza la estabilidad gubernamental, sea como instrumento de represión (1982-2005) o como actor visible del desarrollo nacional (2006-2008).

En este escenario, las Fuerzas Armadas mantienen pendiente procesos de reforma y modernización institucional que las incorpore al mundo contemporáneo de mejor manera. La ambivalencia de roles como afirma Luis Tibiletti puede "afectar los bordes de la democracia", ya que una efectiva subordinación no significa el cambio de estructuras semiautónomas, que en el pasado interrumpieron el proceso democrático del país.

Los intereses políticos reafirman la instrumentalización del aparato militar y sacrifican su modernización. La sociedad en determinadas circunstancias apoya los nuevos roles militares, y la institución se mantiene inerte ante las circunstancias. Los escenarios futuros de mantenerse esta situación, deparan una profundización de los problemas y no su solución.

Frente a este contexto, se recomienda realizar una doble lectura, desde la perspectiva política e institucional. Lo esencial es iniciar un proceso de reforma y modernización institucional que defina el horizonte estratégico de las Fuerzas Armadas, único camino para construir un debate serio sobre roles institucionales, acorde con una estructura que compatibilice de forma democrática los intereses de la sociedad y el Estado.

NOTAS

- 1 Este tipo de subordinación hace referencia a la obediencia militar frente a órdenes del poder político, referidas principalmente a temas de orden público (conflictos sociales, narcotráfico, delincuencia) que amenazaban la estabilidad política, manteniendo intacta la autonomía institucional.
 - 2 El documento oficial "Plan de Desarrollo Nacional" puede ser consultado en <http://www.planificacion.gov.bo/BANNER/PARA%20PAG%20WEB/pnd1.html>
 - 3 Artículo 245 de la Constitución Política del Estado propuesta por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007: "Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país".
 - 4 En la actualidad, tanto la estructura, el tamaño y el equipamiento militar son producto de los vaivenes del liderazgo corporativo-político y del presupuesto disponible.
-

La participación de las fuerzas armadas brasileñas en la seguridad pública

JORGE ZAVERUCHA

Dos tendencias contradictorias caracterizan el sistema político brasileño. Por una parte, la creciente movilización de la sociedad civil en busca de una mayor democratización. Por otra, un incremento de la presencia del Ejército en actividades de seguridad pública. ¿Cómo puede explicarse esta situación?

El precio pagado por Brasil para garantizar el apoyo militar a la democracia fue otorgar a las Fuerzas Armadas cierto grado de autonomía. Sin embargo, en una transición pactada como la que se vivió en el país, las concesiones deberían haber sido transitorias y desaparecer con el correr del tiempo, tal como sucedió en Chile, pero no fue así.

El gobierno democrático no logró enterrar las viejas instituciones autoritarias y crear nuevos acuerdos institucionales democráticos, y por ende, en Brasil no hubo proceso de desmilitarización. Si bien es cierto que, en algunos aspectos, los militares han perdido poder, en otros se han incrementado sus competencias. Particularmente, en los asuntos de seguridad pública.

A diferencia del mero relato histórico, la perspectiva histórico-institucional que asume este artículo plantea que las instituciones pueden dar forma a las preferencias de los actores

políticos, pues son capaces de distribuir el poder de manera diferente y de delimitar las elecciones de los individuos. Asimismo, los componentes culturales podrían repercutir sobre el tipo de diseño institucional, formal o informal, y viceversa. El objetivo aquí reside, por lo tanto, en demostrar cómo se da en los hechos la militarización de la seguridad pública en Brasil, y explicar los motivos por los cuales este proceso fue impulsado con tanto énfasis durante el gobierno de Cardoso, manteniéndose en el de Lula, a pesar de que ambos mandatarios se opusieron al régimen militar.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

El control civil de las fuerzas militares es la capacidad de las autoridades instituidas (ejecutivas, legislativas y judiciales) y la sociedad civil organizada de restringir el comportamiento autónomo de las Fuerzas Armadas y eliminar los enclaves autoritarios del aparato estatal. El comportamiento autónomo de los militares se da cuando estos intentan alcanzar sus propios objetivos y cuentan con la capacidad institucional para llevarlos a cabo, independientemente de las normas democráticas, mientras que el concepto de enclave apunta a destacar la existencia de leyes, escritas o informales, que prohíben la interferencia de fuerzas democráticas o políticas sobre competencias autónomas.

En América Latina, el control civil y democrático de las fuerzas militares es poco frecuente. Las transiciones latinoamericanas incluyeron un esfuerzo por desmilitarizar la política y lograr que los militares se concentraran en su actividad profesional. En ese sentido, se entiende por militarización el proceso de adopción de modelos, conceptos, doctrinas y procedimientos militares¹.

En los regímenes democráticos, las competencias institucionales de la policía y el Ejército están claramente separadas. No obstante, en Brasil, las políticas de seguridad interna se militarizan cada vez más, lo cual plantea el desafío de la categorización. Este trabajo evita específicamente la definición “subminimalista” de democracia, que implica suponer que la misma equivale a elecciones, y destaca el régimen híbrido que subsiste en Brasil caracterizado por una democracia electoral con enclaves autoritarios en el aparato estatal. Si las instituciones coactivas son capaces de limitar o anular las decisiones de los funcionarios elegidos democráticamente, no puede pues hablarse de una democracia en sentido pleno.

LA RELACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE EL EJÉRCITO Y LA POLICÍA MILITAR

En los países democráticos, las competencias institucionales de la policía y las del Ejército están claramente separadas. La policía se ocupa de los adversarios e intenta resolver conflictos de índole social, mientras que el Ejército se aboca a los enemigos y defiende la soberanía del país. Por ello, las doctrinas, el armamento, la instrucción y la capacitación son diferentes. Sin embargo, en Brasil estas competencias están cada vez más entremezcladas.

En general, cuando se impone un golpe de Estado, las Fuerzas Armadas tratan de controlar a la policía. Los regímenes

autoritarios aborrecen a las instituciones autónomas reales y Brasil no fue la excepción a la regla. Así, desde el 13 de marzo de 1967 el gobierno militar reorganizó la policía y los cuerpos de bomberos de los estados, los territorios y el Distrito Federal. Ese año, la Policía Militar se convirtió en la principal fuerza policial de Brasil, y prácticamente todas las funciones policiales pasaron a su cargo, en detrimento de la Policía Civil. En 1969, se creó la Inspección General de la Policía Militar (IGPM), cuerpo orgánicamente integrado al Estado Mayor del Ejército, que adoptó la instrucción, la reglamentación y la justicia militares. Solo la instrucción militar fue abolida en la Constitución Nacional de 1988, que mantuvo la reglamentación y la competencia de la justicia militar de la Policía Militar y les confirió a sus integrantes el carácter de empleados públicos militares.

La función principal de la Policía Militar es garantizar el orden público y para ello en cada estado imita el modelo de los batallones de infantería del Ejército. Está regulada por el mismo Código Penal Militar y el Código Procesal Penal de las Fuerzas Armadas y su Código de Conducta es similar al del Ejército. Sus unidades de inteligencia continúan formando parte del sistema de información militar y cumplen las disposiciones de los comandos militares regionales de sus respectivas jurisdicciones, lo cual obliga a la Policía Militar a informar al Ejército sobre su accionar. Asimismo, no existe control por parte de la asamblea legislativa estatal sobre la rama de inteligencia de la Policía Militar.

La legislación establece que el gobierno nacional es responsable de organizar las Fuerzas Policiales Militares, sus tropas y armamento, y convocar o movilizar dichas fuerzas. También estipula que la Policía Militar de cada estado está subordinada al gobernador. Sin embargo, al mismo tiempo la norma determina que la Policía Militar debe considerarse una fuerza

de reserva auxiliar del Ejército, lo cual contradice la norma de que, en tiempos de paz, la situación debe ser la inversa.

La autoridad sobre la Policía Militar también es un tema complejo. En la actualidad, la Policía Militar está bajo el control directo del Comando de Operaciones Terrestres (Coter), al mando de un general del ejército responsable de dirigir y coordinar la preparación y el despliegue de fuerzas terrestres de acuerdo con las directivas ministeriales y del Estado Mayor del Ejército. Pero son los gobernadores estatales quienes nombran a los comandantes de la Policía Militar, y quienes pagan los salarios de los oficiales de la Policía Militar. En consecuencia, los miembros de la Policía Militar de cada estado tienen dos jefes: el gobierno estatal y el nacional, lo cual genera un equilibrio institucional muy delicado.

En suma, el régimen militar instaurado en 1964 fortaleció a la Policía Militar pero la Constitución de 1988 no le restituyó a la Policía Civil ninguna de sus atribuciones.

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICÍA EN LA CONSTITUCIÓN

El híbrido institucional ha caracterizado desde el principio la transición brasileña. La Constitución de 1988 reúne bajo un solo título («De la defensa del Estado y las instituciones democráticas») tres capítulos, referidos a la defensa y al estado de sitio, a las Fuerzas Armadas y a la seguridad pública. Los constituyentes, lejos de marcar una diferencia, mezclaron asuntos de seguridad interna y de seguridad pública y consolidaron constitucionalmente la militarización, especialmente en su artículo 142, que las constituye en bastión del orden y el cumplimiento de las leyes, independientemente del parecer del presidente, el Congreso o los gobernadores.

El rol de los militares como guardianes del orden genera problemas adicionales. El orden no es un concepto neutral y así las Fuerzas Armadas deciden si se ha violado la ley y el orden y quiénes son los responsables. Y aun peor: si algún decreto es considerado ofensivo para la ley y el orden, los militares pueden constitucionalmente no acatarlo. En lugar de que las facultades constitucionales garanticen el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, son éstas las que garantizarían el funcionamiento de la Constitución.

Esta confusión se profundizó cuando, en 1998, el presidente Cardoso impulsó la aprobación de una reforma constitucional por la cual los oficiales de la Policía Militar, al igual que los cuerpos de bomberos, recibieron el carácter jurídico de fuerzas militares estatales, haciendo hincapié en la identidad militar y no en la policial. Lula no ha hecho nada para modificar esa situación.

LA INTERVENCIÓN DEL EJÉRCITO PARA GARANTIZAR LA LEY Y EL ORDEN

El rol de la Policía Militar, las definiciones de la Constitución y las confusiones institucionales no son los únicos factores que consolidan la militarización. El desbordamiento de la Policía Militar para afrontar el incremento de la violencia ha reforzado la demanda para que el Ejército se involucre más directamente en actividades de seguridad pública.

En 2001, Cardoso decidió regular jurídicamente el poder de policía del Ejército, confiriéndole por decreto el poder de policía para actividades hasta el momento a cargo de la Policía Militar. El objetivo era asegurar jurídicamente la acción del personal militar nacional para garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes, es decir, que el uso de las Fuerzas Armadas en actividades de orden interno no implicara una intervención

federal. Con la medida, Cardoso sobrepasó su competencia y violó la Constitución ², que no contempla el uso de las Fuerzas Armadas para estos fines. Sin embargo, Thomaz Bastos, ex-ministro de Justicia de Lula, ratificó el decreto.

En los hechos, el Ejército ya está actuando en operaciones para garantizar la ley y el orden y con ese objetivo, se creó un proyecto para la intervención urbana denominado «Plan de Acción Estándar para Garantizar la Ley y el Orden» al cual se han abocado desde el servicio de inteligencia militar hasta dos batallones de fuerzas especiales con vehículos blindados, helicópteros con artillería y capacidad para transportar lanzallamas, misiles portátiles y morteros, entre otros implementos.

¿Quién puede ordenar la intervención del Ejército en operaciones para garantizar la ley y el orden? La competencia exclusiva la tiene el presidente, quien puede decidirlo en situaciones de normalidad institucional o no. En esos casos, la Policía Militar, con el acuerdo de un gobernador estatal, actuará bajo el control del comando militar federal responsable de las operaciones.

LOS RIESGOS DE LA INTERVENCIÓN DEL EJÉRCITO EN LA SEGURIDAD INTERNA

Las tropas brasileñas enviadas a Haití como parte de la misión de paz de las Naciones Unidas ejecutaron previamente maniobras en las favelas de Río de Janeiro, donde simulaban combates contra pandillas armadas en zonas de bajos recursos. Pero al mismo tiempo, según el ministro de Defensa, José Viegas, Haití será un campo de entrenamiento para el control de la criminalidad en Río de Janeiro.

El problema es que cuando se ordena al Ejército realizar actividades destinadas a garantizar la ley y el orden, se habla el idioma de la guerra. La Ley Complementaria 117 del 2 de

septiembre de 2004 dispuso la adquisición de nuevas armas y la preparación y el despliegue de Fuerzas Armadas en operaciones orientadas a garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes, dejando en claro la preponderancia de las Fuerzas Armadas sobre los aparatos de seguridad estatales.

En Brasil, la ley establece que, aunque las Fuerzas Armadas operen en actividades de seguridad pública, esto se considera una actividad militar. En consecuencia, los efectivos están sujetos al Código Militar. Todas estas anomalías salieron a la luz el 3 de marzo de 2006, cuando una unidad del Ejército en São Cristovão, Río de Janeiro, fue atacada por siete hombres armados que robaron diez fusiles y una pistola. La reacción fue desmedida e inmediata y el fundamento legal de la operación fue el Código Militar, que considera el robo de armas un delito militar. Y aunque ningún juez, ni siquiera los militares, pueden emitir órdenes genéricas, los habitantes de las favelas sufrieron la imposición de restricciones generales, como el toque de queda. De ese modo, el Ejército infringió la ley en el intento de hacerla cumplir. Sin embargo, el vicepresidente, José Alencar, en ese momento a cargo del Ministerio de Defensa, consideró que el Ejército no había cometido ningún exceso.

La Oficina del Procurador Fiscal de la Nación denunció a los militares por negarse a presentar pruebas y detalló las irregularidades cometidas durante la ocupación de las favelas según los relatos de sus habitantes: golpizas, amenazas, escuchas, invasión de viviendas y comercios, heridas de bala e, incluso, la muerte de un estudiante de 16 años. Sin embargo, el Tribunal Regional Federal de la 2a Región le prohibió a la Oficina del Procurador Fiscal de la Nación seguir adelante con las investigaciones sobre las presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de los militares que ocuparon el morro ². Una vez más, se invocó la seguridad nacional.

CONCLUSIÓN

En Brasil, la transición se apoyó en un pacto informal entre civiles y militares que, a cambio de la restauración de la democracia electoral, les permitió a estos últimos conservar enclaves autoritarios. El resultado es un híbrido institucional. En caso de amenaza, podría reactivarse constitucionalmente el aparato represivo y garantizarse la legitimidad del uso de la violencia.

Esto revela que las elites políticas, si bien no anhelan la participación militar directa en la «gran política», no quieren renunciar a la protección militar y apoyan su presencia como factor de poder. Nordlinger⁴ lo define como «pretorianismo moderado»: los civiles pueden gobernar, pero el gobierno se encuentra bajo la supervisión de las Fuerzas Armadas en los asuntos de interés militar, como las operaciones de seguridad pública destinadas a garantizar el orden y el cumplimiento de las leyes.

La tradición cultural brasileña refuerza esta tendencia. Según Freitas⁵, en Brasil existe una «cultura militar» que les asigna a los soldados la tarea de salvar a la nación de los problemas internos. Y esto, naturalmente, legitima la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos internos. Esta inclinación es particularmente riesgosa en un país que tiene como uno de sus principales problemas el uso de la violencia.

En general, las fuerzas policiales carecen de equipamiento adecuado, están indebidamente entrenadas y mal pagadas. Se han convertido en objeto de bromas y se han ganado el descrédito general, percepción que se agrava con la aparición de diferentes casos de corrupción. La policía es parte del problema y no parte de la solución. Y entonces el poder político, bajo presión, acude al Ejército para resolver los conflictos de corto plazo, obviamente sin contemplar las consecuencias a largo plazo.

Al conferir mayores poderes a las fuerzas militares e ignorar a la policía, cada vez más son las Fuerzas Armadas, y no el presidente o el Congreso, quienes determinan cuáles son las amenazas contra el sistema político. Esto incrementa la posibilidad del uso arbitrario de la violencia y permite que se invoque con más frecuencia la idea de «situaciones excepcionales» que deben solucionarse mediante la fuerza. Las fuerzas militares, a medida que aumentan sus facultades coactivas, sienten aún más la tentación de utilizar esa fuerza en su nombre y a expensas del resto de la sociedad. Y todo esto, naturalmente, impide la consolidación de una democracia que vaya más allá de los enfoques restringidos a la mera realización de elecciones.

NOTAS

- 1 Cerqueira, Carlos M. Nazareth, "Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre segurança pública." en revista Brasileira de Ciências Criminais, año 6, n° 22, 1998, pp. 13-182.
 - 2 Arruda, João Rodrigues, *O uso Político das Forças Armadas*, Mauad, Rio de Janeiro, 2007.
 - 3 Torres, Sergio, "Justiça pára apuração de ação militar no Rio", en Folha de S. Paulo, 6/4/2006.
 - 4 Nordhinger, Eric, *Soldiers in Politics: Military Coups and Government*, Englewood Cliff, Nueva Jersey, 1997.
 - 5 Freitas, Ricardo, "O Ministerio Público Militar na Defesa da Ordem Jurídica e do Regime Democrático", en Flavio Paixão de Maura Junior, João Carlos de Carvalho Rocha, Samantha Chantal Dobrawaski y Zani Tobias de Souza (eds), *Ministerio Público e a Ordem Social Justa*, Del Rey, Belo Horizonte, 2003, pp. 227-244.
-

CAPÍTULO 2

Fuerzas armadas y nuevas amenazas

Las “nuevas amenazas” en la perspectiva estratégica del riesgo: una visión crítica

KHATCHIK DERGHOUGASSIAN

INTRODUCCIÓN

El panorama estratégico del siglo XXI se perfila con el marco fuerte de dos tendencias estructurales inherentes al carácter unipolar de la configuración de la proyección del poder en la pos Guerra Fría: la primera es la creciente interconexión y superposición de las agendas de seguridad interna y externa; la segunda es la privatización de la guerra. La emergencia de las “nuevas amenazas” y su funcionalidad en la política internacional se explican por estas tendencias.

Desde una perspectiva teórica, este nuevo panorama se racionaliza en términos del paradigma de la emergente “sociedad de riesgo” que, según sus autores Ulrich Beck¹, Niklas Luhman² y Anthony Giddens³ entre otros, caracteriza los países desarrollados y las sociedades posindustriales de la llamada “modernidad tardía”. Según propone Mikkel Vedby Rasmussen⁵ ya no son las amenazas clásicas que definen una lógica clausewitziana de la guerra, sino la administración del “riesgo”. Sólo en este sentido se entiende la Guerra contra el Terrorismo o la llamada Doctrina Bush de la estrategia de seguridad nacional de preemption.

Esta reformulación teórica del nuevo panorama estratégico del siglo XXI, sostiene además el autor, no es una mera construcción social sino una respuesta racional a los cambios

sobrevenidos en la seguridad internacional. Se supone, por lo tanto, que la teoría de la estrategia del riesgo goce de una universalidad que promovería una reconsideración del rol y la organización de las Fuerzas Armadas no sólo en los países desarrollados. No obstante, una mirada analítica de la coyuntura hemisférica en las Américas desde la década de los 80's no puede excluir la necesidad de una visión más crítica a esta formulación teórica que pese a su pretensión -probablemente real en cierto sentido- de universalidad no deja de circunscribirse en una “política de poder de un concepto”.

En este trabajo desarrollo este último argumento y propongo una visión crítica a favor de una política de defensa y seguridad que resguarde el progreso en los principios de la democracia y el Estado de derecho en la región sudamericana. Por un lado, el debate en torno de la redefinición del rol de las Fuerzas Armadas en América Latina y la consideración de las “nuevas amenazas” en su proyección programática en la región no puede por cierto ignorar la perspectiva estratégica del riesgo como el argumento conceptual que justifica y define las distintas doctrinas militares en este principio del siglo XXI. Por el otro, sin embargo, debería agregar esa visión crítica fuertemente centrada en el contexto de las relaciones hemisféricas desde la Guerra de las Malvinas, el evento que marcó un antes y un después en las consideraciones relativas del rol

de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

Empiezo con un breve análisis de la intermesticación de la agenda de seguridad internacional en la pos Guerra Fría. Luego abarco el concepto de la privatización de la guerra y sus consecuencias. En la tercera sección explico los grandes rasgos de la teoría de la estrategia del riesgo, y la analizo en una visión crítica. Mis conclusiones apuntarán a la necesidad de una política de defensa y seguridad regional comprometida con un sentido progresista de las relaciones internacionales a favor de la preservación y fortalecimiento de la “zona de paz” sudamericana.

CUANDO LOS MILITARES HACEN LA POLICÍA, Y LAS POLICÍAS SE MILITARIZAN

El concepto de “intermesticación” de la seguridad remite a la confusión de los roles de las Fuerzas Armadas y de la policía. Tradicionalmente, las Fuerzas Armadas se especializaron en la defensa nacional mientras la policía se ocupó de la seguridad interna. Si la emergencia del Estado territorial en el siglo 17 y su internacionalización en los próximos dos siglos⁶ marcó la división interna/externa de la agenda de seguridad, la racionalización weberiana de la función pública permitió la división laboral de los órganos estatales responsables de cada una de estas agendas. Usando el supuesto básico de la Teoría de las Relaciones Internacionales, la policía opera en un orden jerárquico, mientras los militares se preparan para actuar en el ámbito anárquico del sistema internacional. Tanto la racionalización clausewitziana de la guerra, así como el concepto de la ética profesional de los militares desarrollado por Samuel P. Huntington⁷ derivan de los supuestos teórico-conceptuales del Estado territorial y weberiano.

Cabe observar, sin embargo, que esta racionalización de la política propia de la era Moderna se estructuró en un orden

sistémico multipolar de mediados del siglo XVI hasta mediados del siglo XX, y bipolar –de 1945 a 1991. Es difícil plantear el factor sistémico como variable independiente en la formulación de la racionalización moderna de la política, pero pareciera que muchos supuestos de la misma se han modificado en la Era de la Globalización que en términos estructurales se traduce en un orden sistémico unipolar. Más específicamente en el ámbito de la seguridad, el auge de Estados Unidos como única superpotencia mundial ha generado una superposición de las agendas de seguridad interna e internacional cuya interconexión se ha vuelto tan completa que la confusión de los ámbitos pareciera absoluta. Desde los principios de los 90s, ya conceptos como “momento unipolar”⁸ prescribían, o predecían sin necesariamente estar de acuerdo, un rol de “policía mundial” para Estados Unidos⁹.

Estas primeras señales de uso de conceptos propios al mantenimiento del orden interno en el ámbito internacional aparecían casi como un espejo de la militarización del discurso en por lo menos una práctica hasta entonces relevante tan sólo a fuerzas de seguridad interna: después de un primer intento frustrado de Nixon en los 70s, Ronald Reagan había incorporado con cierto éxito a la agenda de política exterior y de seguridad de Estados Unidos el concepto de la “guerra contra las drogas” que en su implementación significó la utilización de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Cabe mencionar que la racionalización weberiana de la división del trabajo en el área de seguridad raras veces se implementó en su lógica rigurosa de separación de los ámbitos interno e internacional. De hecho, los golpes de Estado en el mundo ya delegaban a los militares funciones inconstitucionales de mantenimiento del orden mediante la represión. Pero la legitimación de los golpes siempre remitió a motivaciones relevantes a la seguridad nacional. En cambio, la militarización de la lucha contra el narcotráfico poco tiene

que ver con la defensa del interés nacional contra un enemigo que amenace la integridad territorial del país.

De la “guerra contra el narcotráfico” hasta la “guerra contra el terrorismo” esta particular unificación del rol de policía con la misión tradicional de las Fuerzas Armadas evolucionó con la proyección global del poderío de la única superpotencia mundial; es inherente a este nuevo “imperio”¹⁰ en su fase de expansión que Chalmers Johnson caracteriza como el fin de la república¹¹. Desde el consenso de mantener una fuerza militar capaz de combatir simultáneamente en dos guerras regionales hasta las sucesivas estrategias de seguridad nacional de “Engagement and Elargement” de Bill Clinton a “Preemption” de George W. Bush, el re-despliegue de las Fuerzas Armadas estadounidenses en la escena internacional¹², la redefinición de las alianzas¹³ y la reincorporación de la contrainsurgencia proyectada en un contexto global¹⁴, el orden unipolar impuso doctrinas y misiones de las Fuerzas Armadas distintas del tradicional desempeño definido en el contexto del balance de poder en los previos ordenes multipolar y bipolar.

El rol de la policía incorporado a la misión militar, por otra parte, se explica también por la urbanización de los escenarios de la guerra¹⁵, y la ocupación prolongada de grandes concentraciones urbanas como son las ciudades en los territorios palestinos ocupados de Gaza y Cisjordania desde 1967 donde el mantenimiento del orden público implicaba también enfrentarse con sublevaciones masivas, ataques terroristas y resistencia armada.

Paralelamente al rol de la policía que las Fuerzas Armadas asumen, hay una notable militarización de la función policial que Peter Kraska ha analizado en el caso de Estados Unidos¹⁶. Según él, la militarización del sistema penal estadounidense es indicadora del fenómeno más amplio de la confu-

sión entre las funciones policiales y militares en la posGuerra Fría, o la seguridad interna e internacional, de la cual una alerta temprana había dado Harold Laswell con la noción del “estado-guarnición” (“garrison state”) en 1941. La transferencia de armamentos propios a operaciones bélicas tipo M-16 o vehículos blindados a las fuerzas policiales; ex militares desempeñándose como policías; el uso de Guardias Nacionales en programas de erradicación de cultivos de marihuana o como apoyo a tareas policiales; la creciente cooperación entre la policía y los militares en las fronteras, en misiones extraterritoriales de seguridad en otros países, y en programas de entrenamiento en áreas como las unidades de SWAT, contra-terrorismo o contención de disturbios civiles; la estructuración de ciertas unidades policiales y carceleras al modelo militar; la expansión en el sistema correccional de los boot camps, una suerte de campo de concentración donde los delincuentes están sometidos a un régimen estricto de trabajo duro, ejercicios físicos rigurosos, re-educación; y la creciente adopción de los modelos militares para el diseño de las operaciones de control de crimen son algunos de los indicios del fenómeno de superposición de las funciones policiales y militares¹⁷.

LA PRIVATIZACIÓN DE LA GUERRA, O LOS NEGOCIOS DE LAS “NUEVAS AMENAZAS”

El discurso oficial parte del supuesto de los cambios de la agenda de seguridad y la emergencia de las “nuevas amenazas” para explicar la “intermesticación” de la agenda de seguridad. Sin embargo, un análisis más crítico de los aspectos más novedosos en las funciones de defensa y seguridad sugiere que en realidad las “nuevas amenazas” podrían bien ser funcionales a los negocios que suponen estas funciones. Según Naomi Klein¹⁸, el negocio de la guerra es simplemente la aplicación del dogma del mercado libre que se expande mediante tratamientos de “shock” recomendados en su lógica de “destrucción creativa”. Peter W. Singer

circunscribe la privatización de la guerra en el contexto de la emergencia de una particular “industria” parte como respuesta a una demanda de seguridad, y parte por la propia lógica de búsqueda y creación de oportunidades de negocio en las condiciones de la globalización¹⁹.

De toda manera, dos aspectos se han de subrayar en el fenómeno de la privatización de la guerra. El primero es el corporativismo notable de la tercerización de las funciones militares que aparecieron sobre todo en la segunda guerra del golfo con la mayoría de los contratos multimillonarios adjudicados a empresas multinacionales especializadas en los asuntos de defensa y seguridad con alguna llegada al círculo más íntimo de la administración de George W. Bush y responsable de las mayores decisiones relevantes a la conducción del conflicto. Como el sitio de Internet especializado en el monitoreo de prácticas corporativistas WatchCorp ha denunciado frecuentemente, las empresas multinacionales de defensa y seguridad reclutan de los más altos rangos de responsables públicos²⁰ creando tanto expectativas en los que ejercen funciones públicas de contratos con ingresos de seis dígitos anuales, así como manteniendo canales abiertos al acceso de fondos públicos. El segundo es la ideologización de la economía de libre mercado en el diseño estratégico de la política exterior y de seguridad²¹ que opera como identificación de los intereses privados de las grandes corporaciones con la visión estatal y, por lo tanto, expandiendo la política de seguridad a estas corporaciones.

¿ADMINISTRACIÓN DE RIESGO, O SECURITIZACIÓN PERPETUA DE LOS ASUNTOS INTERNACIONALES?

El panorama estratégico del siglo XXI sugiere una renovación en la racionalización de los conceptos utilizados para entender los fenómenos relevantes a la seguridad internacional. Según esta nueva racionalización conceptualizada por Ras-

mussen²² el mayor cambio estratégico del siglo XX al XXI es el reemplazo del término de “amenaza” por “riesgo”. Mientras el primero refiere a un peligro específico y cuantificable a partir de la consideración de las capacidades del enemigo en causar daños, el “riesgo” remite a un escenario y una propuesta de prescripción política para prevenir la realización del escenario. La lógica de “amenaza” produce el clásico cálculo estratégico vinculando los medios con los fines, el “riesgo” exceptúa cualquier solución perfecta e impone la racionalidad de la expectativa de prevenir la transformación en realidad de un riesgo. Más aún, la paradoja del riesgo consiste en que cualquier exitosa medida de prevención genera nuevos riesgos y, por lo tanto, la dinámica tiende al infinito.

Según el razonamiento del teórico, la estrategia del riesgo no es una construcción social sino una nueva forma de racionalidad generada por las innovaciones tecnológicas, de un nuevo tipo de enemigo –no estatal- a las sociedades desarrolladas y su capacidad y voluntad de desafiar a los valores occidentales. Esta nueva forma de racionalidad que se ve reflejada en los ataques preventivos y demás iniciativas de seguridad vinculadas a la “guerra contra el terrorismo” –y más en general a las “nuevas amenazas”-, según el autor, permite interconectar eventos, iniciativas políticas y desarrollos tecnológicos que en otra lógica carecerían de vínculo alguno. Ya no se trata de derrotar a un enemigo y terminar con una amenaza, sino de administrar riesgos.

La racionalización de la estrategia de riesgo sugiere que goza de un carácter universal, y, por lo tanto, su aplicación es inevitable en una escala mundial. En esta lógica, las propuestas y proyectos de modificación del rol de las Fuerzas Armadas no serían más que un episodio en la administración del riesgo en una escala global. El problema es que el argumento de que la estrategia del riesgo constituye una nueva racionalidad y no

es una mera construcción social se averigua, como el mismo autor admite, en las sociedades desarrolladas posindustriales. Por lo tanto, sólo el supuesto de modernización, es decir, una única vía de desarrollo histórico válida para todas las sociedades, podría convalidar la aplicación del concepto y sus derivados para las sociedades en desarrollo. Este supuesto, a su vez, descarta cualquier división en términos Norte-Sur de las relaciones internacionales e ignora la lógica de la lucha por el poder en la Era de la Globalización. Sin embargo, tal como se formuló el argumento más arriba, los cambios contemporáneos observados en la agenda de seguridad son fenómenos propios a la emergencia del mundo unipolar que, a su vez, es tanto una condición estructural como una política de puja hegemónica y proyección de poder global. Desde esta lectura, el argumento de una nueva racionalización estratégica de administración de riesgo constituye una justificación o legitimación de la perpetua securitización de los asuntos internacionales en tiempos en que el enemigo desapareció y se hace muy difícil justificar éticamente la pura y bruta política de expansión global de poder.

CONCLUSIÓN: FRENTE A UN CONCEPTO DE PODER

La visión crítica a toda esta lógica de la estrategia de riesgo y sus derivados prácticos no ignora su vigencia como concepto de poder. Frente a su funcionalidad en la definición de la agenda de seguridad internacional no es suficiente estar consciente de sus riesgos para los valores que las sociedades sudamericanas han conseguido desde el retorno de la democracia. Tampoco basta con reafirmar la vigencia de las normas propias a la lógica weberiana del Estado, sus instituciones y sus roles. De hecho, el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto y el proceso de integración demuestra que en la región es vigente una tendencia de superar las limitaciones de esta lógica hacia la construcción de una comunidad de seguridad. Para hacer frente exitosamente a un concepto de

poder que bien podría perjudicar este progreso en la región hace falta la formulación de un pensamiento estratégico que abarque el conjunto de esta comunidad de seguridad emergente y consolide su lugar en las relaciones internacionales.

NOTAS

- 1 Beck, Ulrich, *World Risk Society*, Cambridge: Polity Press, 1999
- 2 Luhmann, Niklas, *Risk: A Sociological Theory*, New York: Walter Gruyter, 1993
- 3 Giddens, Anthony, *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990
- 4 O "hipermodernidad" para retomar el concepto frecuentemente usado por Lipovetsky (2006).
- 5 Rasmussen, Mikkel Vedby, *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, New York: Cambridge University Press, 2006.
- 6 Opello, Walter C., Jr., and Rosow, Stephen J., *The Nation-State and Global Order. An Introduction to Contemporary Politics*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004
- 7 Huntington, Samuel, P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957
- 8 Krauthammer, Charles, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, Winter, 1990/1991
- 9 Haas, Richard N., *The Reluctant Sheriff. The United States After the Cold War*, Second Edition. Washington, D. C.: The Brookings Inst., 1998; y Cameron, Fraser, *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, Second Edition. New York: Francis and Taylor, 2007.
- 10 Bacevich, Andrew J., *American Empire*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002.
- 11 Johnson, Chalmers, *The Sorrows of Empire. Military Secrecy, and the End of the Republic*, New York: Metropolitan Books, Henry Holt and Company, LLC, 2004
- 12 Cooley, Alexander, "Base Politics", *Foreign Affairs*, November/December, 2005
- 13 Menon, Rajan. *The End of Alliances*, New York: Oxford University Press, 2007
- 14 Kaplan, Eben, "How to Fight an Insurgency", *Council on Foreign Relations*, 19 de diciembre de 2006, <http://www.cfr.org>
- 15 DerGhougassian, Khatchik, "La contrainsurgencia en la ciudad y sus consecuencias", *La revista de la Defensa nacional*, septiembre, 2007
- 16 Kraska, Peter B., "The Military-Criminal Justice Blur", en Kraska, Peter B. ed., *Militarizing the American Criminal Justice System. The Changing Roles of Armed Forces and the Police*, Boston, MA: Northeastern University Press, 2001
- 17 *Ibidem*, p. 4
- 18 Klein, Naomi, *The Shock Doctrine. The Rise of Disaster Capitalism*, New York: Metropolitan Books, 2007
- 19 Singer, Peter W., *Corporate Warriors. The Rise of Privatized Military Industry*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003.
- 20 Shorrock, Tim, "Carlyle Group May Buy Major CIA Contractor: Booz Allen Hamilton", *CorpWatch*, 8 de marzo de 2008, <http://www.corpwatch.org>
- 21 Bacevich, Op.Cit., 2002.
- 22 Rasmussen, Op.Cit., 2006.

La política exterior usa camuflaje¹

JOY OLSON

Mientras el debate público se centra en la guerra en Irak, la política exterior estadounidense está atravesando silenciosamente por una transformación bastante perturbadora. El Departamento de Defensa está incrementando su liderazgo en los programas de asistencia y entrenamiento de ejércitos extranjeros. El Departamento de Estado, que alguna vez fue la autoridad única en la dirección y monitoreo de tales programas, está cediendo control. Además, los cambios en la estructura de los comandos del ejército estadounidense podrían garantizarles a los militares un rol más importante en la forma y aspecto de la política exterior estadounidense allí en donde ésta tiene relevancia, en el terreno.

Estos cambios de críptica apariencia lograrán que disminuyan los controles que realizan el Congreso, las entidades públicas e incluso el sector diplomático sobre una palanca esencial y símbolo de la política exterior. Lograrán también debilitar la importancia de los derechos humanos en nuestras relaciones con el resto del mundo, e incrementarán la tendencia a proyectar el poder global de los Estados Unidos sobre una base primordialmente militar.

EL CRECIENTE ROL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA EN LA AYUDA MILITAR

La pregunta sobre por qué el presupuesto militar no debería

usarse para financiar la ayuda militar estadounidense a otros países tiene una respuesta simple: porque equipar y entrenar los ejércitos del mundo es una importantísima decisión de la política exterior.

Por ejemplo:

- La opción de entrenar y equipar militares extranjeros se percibe como una señal de aprobación de EE.UU. a los ejércitos de los que esos militares hacen parte.
- El relativo equilibrio de la ayuda económica y militar a un país influye en la percepción sobre la manera como EE.UU. opta por proyectar su poder.
- Un refuerzo de lo militar puede afectar el equilibrio de poder en una región geográfica y dentro de un país.
- La asociación de EE.UU. con un ejército particular, especialmente si éste se halla comprometido en violaciones a los derechos humanos, afecta la imagen de nuestro país.

A diferencia de las consideraciones regionales y diplomáticas que le conciernen al Departamento de Estado, las misiones asignadas al Departamento de Defensa necesitan adoptar un enfoque militar sobre las amenazas potenciales a la seguridad

nacional. Las decisiones relacionadas con ayuda y entrenamiento militar, al ser parte considerable de la política exterior, deben ser responsabilidad de la agencia que se encarga de política exterior y diplomacia, el Departamento de Estado, y estar bajo la supervisión de los comités del Congreso con jurisdicción en asuntos exteriores.

AUGE Y CAÍDA DE LA LEY DE ASISTENCIA EXTERIOR

El rol creciente del Departamento de Estado en el entrenamiento de militares extranjeros debilita el marco básico de los programas de ayuda exterior estadounidense establecido en 1961. En ese entonces, debido a la intensificación de la Guerra Fría, la ayuda exterior de EE.UU. comenzó a ir en aumento. Aquel fue, no obstante, un crecimiento poco sistemático, poco coordinado, con escaso rendimiento de cuentas, e incongruente con los objetivos de la política exterior estadounidense. "Ningún partidario objetivo de la ayuda exterior puede quedar satisfecho con el programa existente, en realidad una gran diversidad de programas", dijo el nuevo presidente, John F. Kennedy. "Fragmentados burocráticamente, torpes y lentos, su administración se difumina en una estructura irregular e irracional que cubre por lo menos cuatro departamentos y varias agencia más".

El correctivo llegó con la Ley de Asistencia Exterior (FAA, en inglés) de septiembre de 1961, que creó un marco legal para poner todos los programas de ayuda exterior bajo el mismo paraguas. La FAA puso al Departamento de Estado a cargo de todos los programas de ayuda, tanto militares como económicos.

Con los años, en la medida en que los derechos humanos se volvieron un asunto más importante en la política exterior estadounidense, las enmiendas hechas a la Ley de Asistencia Ex-

terior han tratado de evitar que la ayuda llegue a militares que hayan abusado escandalosamente de sus ciudadanos. Otras enmiendas proscibieron la ayuda a fuerzas policiales, a países 'descertificados' por no cooperar en la guerra a las drogas, o a países cuyos gobiernos son producto de un golpe militar. Otras enmiendas más han servido para que se informe detalladamente al Congreso y al público sobre la ayuda exterior.

Este arreglo tenía, sin embargo, sus críticos, especialmente cuando el Congreso ponía más condiciones y exigía más informes sobre la ayuda militar, y las presiones para encontrar la manera de ayudar a ejércitos extranjeros sin tener que involucrarse con las 'imprácticas' condiciones de la ley de asistencia exterior, los informes 'onerosos' y lo reducido de los fondos, que fueron en aumento. El masivo presupuesto del Departamento de Defensa resultó una alternativa atractiva.

Estas críticas iban aumentando en los años 80 y 90, y salieron a la vista otra vez en un informe de la Oficina de Asuntos Político-Militares del Departamento de Estado, publicado en julio de 2007 bajo el nombre "Informe de la Sección 1206(f)". El informe pide, entre otras recomendaciones preocupantes, ampliar la disponibilidad de la asignación de fondos (para ayuda relacionada con seguridad) de un solo año a un período de varios años, con el fin de maximizar la flexibilidad y la eficiencia. Esto reduciría enormemente la influencia y supervisión del Congreso sobre esos fondos, puesto que los comités podrán ahora cambiar los niveles de los montos, programas específicos y condiciones de financiación solamente una vez cada cierto número de años en vez de anualmente.

Muy preocupante es que el Departamento de Estado se pronuncie a favor de la facultad de expandir los entrenamientos militares y equipamiento a fuerzas de seguridad extranjeras por fuera de los ministerios de defensa de sus respectivas

naciones, incluyendo en esto a cuerpos civiles como la policía o a milicias paramilitares legales. Se pronuncia a favor de revocar la prohibición de ayuda a unidades civiles encargadas de imponer el cumplimiento de la ley, codificada en la Sección 660 de la Ley de Asistencia Exterior. Esto le permitiría al personal militar estadounidense entrenar fuerzas policiales, lo que es extremadamente problemático, debido a que las reglas que debe seguir la policía para el uso de la fuerza son mucho más estrictas que las que tienen los soldados en guerra.

EL AUMENTO DEL ROL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA

Diversos sucesos recientes revelan que se está acelerando la tendencia a aumentar el rol del Departamento de Defensa en la política exterior.

- La administración de Bush se esforzó en ampliar un programa piloto conocido como “Sección 1206” convirtiéndolo casi incondicionalmente en un fondo permanente y de gran escala de ayuda global militar del Departamento de Defensa. El propósito de esta ayuda quedó definido en líneas generales: realizar operaciones antiterroristas o participar en tales operaciones junto con personal estadounidense. Con el resultado de que este programa se parece mucho al de Financiación Militar Extranjera (FMF, en inglés) el principal programa de ayuda militar de la Ley de Asistencia Exterior. Cerca de 40,3 millones de dólares de fondos de la Sección 1206 fueron destinados a militares latinoamericanos en 2006 y 2007 (Las Bahamas, República Dominicana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua y Panamá). El programa debe expirar a finales de 2008, pero el gobierno de Bush sigue intentando renovarlo y ampliarlo. En la solicitud del Departamento de Defensa para 2009, bajo “Nuevas iniciativas” hay un pedido de 800 millones de dólares bajo el título de “Construcción de Alianzas Mundiales”. De ese paquete, 500 millones son para

“Entrenamiento y Equipamiento Mundial” (la continuación de la Sección 1206), 200 millones para Asistencia a la Seguridad y la Estabilización, y 100 millones para un “Fondo para la Iniciativa del Comandante Combatiente” similar al ya existente Programa del Comandante de Respuesta de Emergencia, para usarse en ambientes ‘no-permisivos’.

- El Departamento de Estado, en vez de reaccionar ante este desplazamiento de su autoridad, pidió una reestructuración de la ayuda exterior que cedería gustosamente la administración de los programas de ayuda militar al Departamento de Defensa y reduciría la supervisión del Congreso. Esta llegó bajo la forma del ya mencionado informe requerido por el Congreso conocido como “Informe de la Sección 1206 (f)”. Aunque este nombre no suena muy trascendental, este informe representa una señal importante al Congreso del respaldo entusiasta del Departamento de Estado a esta tendencia. El informe, que fue finalmente publicado en julio de 2007 por la Oficina de Asuntos Político-Militares del Departamento de Estado, llegó a una conclusión sorprendente. En vez de defender su jurisdicción sobre el estatus del entrenamiento y equipamiento de militares extranjeros, el Departamento de Estado de manera entusiasta apoyó la transferencia de algunas facultades—o su complementación—al Departamento de Defensa. Con la apariencia de tomar en cuenta las prerrogativas de supervisión del Congreso, el informe expresa en realidad el deseo de quitarse de encima, como cuando nos quitamos el suéter en un día que resultó de más calor que lo previsto, muchas de las herramientas más efectivas de la supervisión del Congreso, herramientas que son parte importante de la Ley de Asistencia Exterior. El informe critica las “legislaciones que demasiado a menudo tienen como único objetivo imponer restricciones y limitaciones”, particularmente la legislación de sanciones, que, según dice, debería ser revocada. El informe asume esta actitud a pesar de que, como lo demuestra la tra-

yectoria legislativa, estas sanciones se ponen para proteger a la gente de los países cuyos gobiernos han demostrado disposición para abusar de los derechos humanos básicos.

- El ejército estadounidense ofreció planes para hacer una reestructuración geográfica de los comandos y darles un rol más relevante en la coordinación de las actividades de las agencias civiles estadounidenses. El Comando Sur de Estados Unidos, por ejemplo, publicó una nueva “Estrategia de Comando 2016” que se atribuye el rol de coordinador de otras agencias estadounidenses, incluyendo algunas no militares, que operan en la región. La Estrategia de Comando 2016 representa, de algún modo, una orientación digna de elogio. La estrategia describe con exactitud muchos de los problemas que enfrentan los países latinoamericanos, y reconoce la pobreza y la desigualdad como problemas centrales junto con la corrupción y la criminalidad. No obstante, la Estrategia de Comando 2016 propone una solución radical: que el Comando Sur se convierta en el principal actor para enfrentar los problemas regionales. El comando se transformaría a sí mismo de la organización militar tradicional que ahora es—cuya responsabilidad es “conducir operaciones militares y la cooperación en seguridad para lograr objetivos estratégicos estadounidenses”—en un “Comando de Seguridad Interagencial Conjunto... para apoyar la seguridad, estabilidad y prosperidad en las Américas”. Considerando el alcance de su nueva misión y su propio análisis de los problemas que enfrenta la región, nos podemos imaginar al Comando Sur metido en asuntos que van desde desarrollo económico y comercio hasta seguridad pública.

Estos cambios propuestos están todavía lejos de ser un ‘trato hecho’. El Congreso y el próximo gobierno pueden decidir echar atrás esta tendencia. Las siguientes recomendaciones servirán para reafirmar el papel orientador del Departamento

de Estado, del Congreso y del público en este aspecto importante de la política exterior. A menos que queramos ver que nuestro ejército se transforma de manera aún más prominente en la imagen de la política exterior estadounidense en el mundo, éste es el momento de actuar.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

1. La próxima administración debe reiterar el control del Departamento de Estado sobre los programas de ayuda y entrenamiento militar en sus comunicaciones con el Congreso, en los diálogos entre agencias y, más importante aún, en el presupuesto que presenta para los Departamentos de Estado y Defensa.
2. El Congreso debe rechazar este año la reautorización del Programa Piloto Sección 1206.
3. El Congreso debe rechazar los 800 millones de dólares que solicita el Departamento de Defensa como fondos adicionales para Construcción de Alianzas Mundiales bajo las “Nuevas Iniciativas” solicitadas en el presupuesto de 2009.
4. El Congreso debe reiterar el control de los comités de operaciones exteriores y de asuntos exteriores sobre el entrenamiento y equipamiento de militares extranjeros, retornando estos programas a los presupuestos de operaciones extranjeras y no a los presupuestos de la defensa. Hasta que todos estos programas no hayan sido sacados de los presupuestos de la defensa:
 - a. Antes de ser aprobadas, el Congreso debe insistir en ver las solicitudes de presupuestos para entrenamiento y equipamiento militar exterior de los Departamentos de Defensa y Estado conjuntamente documentados, por país de destinación, en

una única presentación al Congreso.

b. El Congreso debe añadir las importantes condiciones de derechos humanos anexas actualmente al presupuesto de operaciones exteriores de los programas antinarcóticos del Departamento de Estado. En América Latina esto debe incluir las condiciones aplicadas a Colombia y Guatemala.

c. Al considerar la Iniciativa Mérida, los comités de relaciones exteriores y de asuntos exteriores deben insistir en que se conozcan completamente los planes del Departamento de Defensa para entrenar y equipar a los militares mexicanos y centroamericanos antes de considerar cualquier financiamiento de este nuevo y enorme paquete de ayuda.

5. El Congreso debe desafiar la suposición del Comando Sur de que puede cambiar drásticamente su misión, estructura y enfoque sin que haya habido cambios en la autoridad legislativa. El Congreso y el Departamento de Estado deben asegurarse de que la Estrategia de Comando 2016 del Comando Sur no va a terminar resultando en que los militares se queden con el papel dirigente en las actividades interagenciales. El embajador debe seguir presidiendo el equipo del país y la coordinación de la implementación de la política estadounidense. El estatus de “Jefe de la Misión” debe volver a los embajadores estadounidenses a cargo de las embajadas en el mundo.

6. El personal militar estadounidense que opera en países extranjeros, incluyendo las tropas de Fuerzas Especiales conocidas como Elementos de Enlace Militar, debe operar bajo la autoridad del embajador y no de manera independiente.

7. Las actuales proscripciones a la ayuda policial (Sección 660 de la Ley de Asistencia Exterior) deben seguir vigentes

hasta que el Congreso estudie cuidadosamente cómo puede ayudar a los gobiernos a mejorar la seguridad ciudadana sin consecuencias involuntarias, como el aumento de las violaciones de los derechos humanos.

8. El Congreso y el Departamento de Estado deben realizar una revisión cuidadosa de la necesidad de una mayor eficiencia y un liderazgo más fuerte en los programas de asistencia militar extranjera del Departamento de Estado. En esta revisión, una mayor transparencia, responsabilidad y las protecciones a los derechos humanos deben verse como ventajas y no como obstáculos a superar.

CONCLUSIÓN

El desplazamiento de la autoridad del Departamento de Estado al Departamento de Defensa sobre los programas de ayuda y entrenamiento militar, así como los cambios propuestos en los comandos militares geográficos tendrán enormes repercusiones en la manera como Estados Unidos se relaciona con América Latina y el mundo. Estos cambios se están llevando a cabo mientras el Congreso, que tiene el poder para detenerlos o refrenarlos, se ha mantenido más bien pasivo y al margen.

Este cambio de autoridades con un potencial tan perturbador ha sucedido fácilmente debido, en parte, a que es el Comité de Servicios Armados el que tiene la última palabra sobre la aprobación de nuevos programas de entrenamiento militar del presupuesto de defensa—expandiendo así sus facultades—y no los comités de relaciones exteriores relacionados, cuya autoridad y jurisdicción se han debilitado. Si se va a frenar este desvío entonces es importante que los comités de asuntos exteriores se pronuncien y reafirmen su jurisdicción. Los presupuestos que los próximos gobiernos presenten al

Congreso deben poner la ayuda militar y los entrenamientos bajo el régimen de las agencias apropiadas, en vez de intentar financiarlos a través del presupuesto del Pentágono por la simple razón de que su monto lo facilita.

No es suficiente que los miembros del Congreso o las figuras influyentes en la opinión pública a quienes les preocupa la ayuda exterior y la política exterior, se lamenten de manera poco convincente diciendo que, “el presupuesto de la defensa está en donde está la plata”. No es suficiente que los comités de supervisión del Congreso se limiten a pedir informes sobre una tendencia que no se sienten capaces de detener. El Departamento de Estado actúa de manera irresponsable al entregarle al Pentágono una parte considerable de su trabajo sobre política exterior. Es inaceptable que digan que el Departamento de Estado está en bancarrota y trasladen los programas al Departamento de Defensa. Si el Departamento de Estado está en quiebra, hay que componerlo.

La ayuda militar estadounidense—una comprometedorra herramienta de la política exterior para el mundo en desarrollo, incluso en los mejores tiempos—se está suministrando cada vez más como respuesta a estrechas prioridades de defensa, mientras que nuestros diplomáticos y supervisores en el Congreso, encargados de cuidar los intereses nacionales en su conjunto, son eliminados del cuadro.

No se le debe conceder al Departamento de Defensa el derecho a administrar la ayuda militar como ellos creen que debe ser, con pocas precauciones y una mínima supervisión legislativa. La Ley de Asistencia Exterior y toda la arquitectura del Departamento de Estado se crearon en 1961 por una razón: garantizar que la ayuda militar estuviera subordinada a los objetivos diplomáticos de EE.UU. y a la política exterior del país. Es importante tener presente esa razón antes de

permitir que crezcan y proliferen los programas de ayuda militar del Departamento de Defensa.

NOTAS

- 1 Ponencia basada en el documento “La Política exterior se viste de camuflado”, por George Withers, Adam Isacson, Lisa Haugaard, Joy Olson y Joel Flyke, una publicación conjunta del Center for International Policy, el Latin American Working Group Educational Fund y la oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Abril, 2008 en <http://www.wola.org/media/lawg-combo-foreignpolicy-6.pdf>
-

Las nuevas amenazas a la seguridad de México y Centroamérica: Seguridad pública y crimen organizado.

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

El presente ensayo analiza la forma cómo México y Centroamérica afrontan los desafíos a su seguridad interior, principal eje doctrinal y operativo de las fuerzas armadas. Se parte de la hipótesis de que los esfuerzos por construir un aparato civil profesional policiaco, así como la profesionalización de los sistemas de justicia, han sido muy precarios e insuficientes. En Centroamérica, los esfuerzos de reforma del sector seguridad, realizados en la década de los noventa, han sido rebasados por la realidad social. En México, a pesar de muchos intentos de crear estructuras civiles en seguridad pública e inteligencia, no se logra sustituir a las fuerzas armadas como la principal institución de contención de las amenazas emergentes, principalmente el narcotráfico y el crimen organizado.

Tanto en México como en Centroamérica, las estadísticas del crimen común, y el ascenso vertiginoso del crimen organizado, han puesto a los gobiernos en "pie de guerra". Así, el crimen organizado se ha elevado al rango de principal amenaza. En Centroamérica se han implementado sin éxito estrategias de Mano Dura en Honduras, El Salvador y Guatemala. En México se está reformulando a fondo el Código Penal, y se están empleando al 100 por ciento de sus capacidades a las fuerzas armadas. Lo anterior puede poner en riesgo los procesos de transición a la democracia, de por sí precarios.

De igual manera, esto le asigna roles cuasi permanentes a las fuerzas armadas, lo que debilita a la parte civil en los equilibrios cívico-militares del Estado.

También se toma en cuenta el proceso de toma de decisiones en seguridad nacional y defensa, y se argumenta la teoría de que existe una "guerra burocrática" por el control de las principales instituciones de seguridad, tanto en México como en Centroamérica. Las fuerzas armadas son llamadas a hacer tareas civiles, pero también en ellas el "encontrar misión funcional" se fortalece su espíritu de cuerpo, y su posición en el aparato del Estado.

Finalmente, se analiza la situación inestable de las fronteras, y la cooperación con Estados Unidos. Hay una cooperación intensa en materia de aplicación de la ley, en inteligencia, seguridad de las fronteras, pero en defensa, en el caso de México, se mantiene una relación distante. Sin embargo, la implementación de la Iniciativa Mérida de cooperación contra el crimen organizado, sumado a numerosos esfuerzos cooperativos bilaterales ya existentes (por ejemplo, los que existen entre México y Guatemala) lleva al incremento en materia de seguridad y defensa entre Estados Unidos, México y Centroamérica.

EL CRIMEN: LA NUEVA AMENAZA

El crimen, tanto el común, como el organizado, se ha ubicado como la principal amenaza a la seguridad de los países de Centroamérica y de México. En Centroamérica, tres países concentran las tasas más altas de homicidios de todo el continente: Guatemala, El Salvador y Honduras. Además, tres actividades criminales se vuelven el eje de acción ilegal: el tráfico de personas, el narcotráfico y el tráfico de armas. Estas actividades están totalmente transnacionalizadas, y se presentan en forma de corredores transfronterizos entre Centroamérica, México y Estados Unidos. El tráfico de personas y drogas, camina en dirección sur-norte, el de armas, norte-sur. Por ello, el crimen y la violencia asociada a él es en el inicio del siglo XXI la principal amenaza a la democracia.¹ Si analizamos a la democracia no solo en su dimensión electoral, sino añadimos variables como la vigencia efectiva del estado de derecho, la participación de la sociedad civil, la preeminencia del poder civil sobre el militar, los elementos vinculantes a la cultura democrática, y la construcción de instituciones fuertes policíacas y de justicia, vemos que los países adolecen de muchas debilidades en estas dimensiones.²

Si sumamos esta vulnerabilidad interna a la globalización, que en México y Centroamérica aparece con efectos sociales y políticos negativos, tenemos efectos colaterales negativos donde el desmontaje del autoritarismo mexicano y de los regímenes militares en Centroamérica posibilitó la aparición de fenómenos sociales antes comprimidos o controlados. Así, el temor en las nuevas democracias es que la transición democrática debilite al Estado por no construir instituciones eficaces en el área de seguridad y defensa, que a la par respeten la legalidad y los derechos humanos. Con la crisis de los modelos autoritarios, se empezó a hablar en América Latina de la ingobernabilidad asociada a la vulnerabilidad del Estado en áreas como las de la seguridad y defensa.³ Por ello, la

democracia no necesariamente se acompaña de estabilidad política y gobernabilidad.

Muchos grupos de poder criminal emergieron por la ausencia de instituciones sólidas policíacas, de inteligencia y de control fronterizo. Las preexistentes, como los carteles del narcotráfico, aprovecharon las nuevas condiciones favorables.⁴ Así, las organizaciones criminales aprovecharon las oportunidades de la globalización y apertura de fronteras y del cambio de las estructuras del Estado.⁵ Se desmantelaron estructuras viejas, pero la velocidad de sustitución con nuevas instituciones quedó totalmente rezagada. En otras palabras, la reforma del Estado llevó a una debilidad gubernamental, más que a una nueva institucionalidad transformada para afrontar los retos del siglo XXI.⁶ Otra ventaja para las organizaciones criminales, es que sus actividades transnacionales son favorecidas porque son combatidas con legislaciones diferentes, nacionales, aún en estado embrionario de coordinación. En otras palabras, el crimen organizado viaja a velocidades muy superiores a la capacidad de los Estados para actuar coordinadamente en su contra.⁷ Ello a pesar de las múltiples convenciones (como la de Palermo de diciembre 2000) y el desarrollo de legislación internacional.⁸ Incluso los compromisos de cooperación, por ejemplo, contra las drogas, en la gran mayoría de los casos han fracasado en su esfuerzo por erradicar a las organizaciones criminales y detener el flujo de narcóticos a Estados Unidos, a pesar de multimillonarios esfuerzos.⁹ Así, con la globalización la dimensión de los negocios del crimen organizado traspasa las fronteras con gran facilidad y aumenta exponencialmente sus ganancias.¹⁰ Este diagnóstico es el que se desprende de la implementación de la Iniciativa Mérida, donde la premisa (no escrita) es que el énfasis en apoyar las medidas antiterroristas de Estados Unidos descuidó la atención que los sistemas de inteligencia y militares debían dar a sus problemas internos.¹¹ Otro problema grave son los fenómenos de descomposición

social y delincuencia, que adquieren connotaciones muy graves, como el de las pandillas Maras.¹²

LOS TRES TRÁFICOS

1) Los seres humanos

El tráfico de personas de Centroamérica hacia México y Estados Unidos es una actividad que envuelve una extensa red de actividades criminales paralelas. La migración se da tanto de forma individual y en pequeños grupos, y se asocia a organizaciones de traficantes vinculados a funcionarios de gobierno policíacos, aduanales, migratorios e incluso militares. Además, involucra redes de transportistas, dueños de restaurantes y locales empleados como casas de seguridad. En estas redes están involucrados, según numerosos organismos internacionales y gubernamentales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Nacional de Migración (INM) de México, funcionarios de nivel local de El Salvador, Honduras, Guatemala y México, principalmente. Sin embargo, debido a la creciente seguridad observada en la frontera México-Estados Unidos, y a las políticas migratorias cada vez más restrictivas en este país, se dificulta el tránsito. Por ello, muchos de estos emigrantes se quedan en el camino residiendo en México. Desde que existen registros de migración en Estados Unidos, según la OIM, entre 1825 y el año 2000, se dio una migración de un millón 100 mil personas provenientes de Centroamérica. De ellos, el 90 por ciento llegó desde la década de los ochenta del siglo XX, en aquellos años producto principalmente de la expulsión de población por los conflictos armados, aunque también por razones socio-económicas.¹³ En los años noventa, esas migraciones se tomaron casi en su totalidad por razones económicas, la búsqueda del empleo, situación agravada por la dureza con la que golpearon algunos países los desastres naturales, como el huracán Mitch en 1998. Entre las fronteras de Centroamé-

rica con México y Estados Unidos pasan fundamentalmente guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y nicaragüenses. En menor medida atraviesan por Centroamérica ciudadanos de Ecuador, Perú, Colombia y Brasil, y, eventualmente, ciudadanos de otras partes del mundo como chinos, coreanos, sudafricanos y personas provenientes de países árabes.

Hay análisis que sostienen que estos migrantes en los últimos años realizan la travesía con ayuda de algún traficante o mafia asociada en el 70 por ciento de los casos. Respecto al nivel de sofisticación de la mafia o el costo, depende del nivel socioeconómico del migrante. Generalmente los más pobres intentan la travesía por cuenta propia, buscando empleo temporal en el trayecto, y muchas veces se quedan en México por no poder continuar, en parte debido al pago y obstáculos que se encuentran en el camino, como las extorsiones. Estos migrantes humildes también son víctimas del crimen para ser despojados de los pocos recursos que llevan consigo.

En los últimos diez años, la principal actividad criminal que afecta a los migrantes es la agresión realizada por las Maras. Otros migrantes viajan "asegurados", cuando el pago se hace desde Estados Unidos, no pagándose el total del costo sino hasta la llegada. Esta modalidad es cara y envuelve a muchos funcionarios de gobierno, siendo una forma segura de "reencuentro" familiar, para el envío de niños y mujeres. El tráfico humano está ligado en el trayecto a otro tipo de crímenes como el engaño, el fraude, la extorsión, el lavado de dinero, tráfico hormiga de droga (para el cual se emplea a los migrantes principalmente al cruzar las fronteras México-Guatemala y México-Estados Unidos). De igual manera, frecuentemente se registran muchos casos de abuso sexual y chantaje con el tráfico de infantes.¹⁴ Según el Pew Hispanic Center, de un total de casi 42 millones de hispanos en el año 2005 residiendo en Estados Unidos, de El Salvador provie-

ne la comunidad centroamericana más numerosa, como se puede ver en el siguiente cuadro:

HISPANOS EN ESTADOS UNIDOS

(Mexico, Centroamerica, Caribe. 2005)

Nacionalidad	Cantidad	%
Mexicanos	26.784.268	63.9
Puertorriqueños	3.794.776	9.1
Cubanos	1.462.593	3.5
Dominicanos	1.135.756	2.7
Costa Rica	111.978	0.3
Guatemala	780.191	1.9
Hondureños	466.843	1.1
Nicaragüenses	275.126	0.7
Panameños	141.286	0.3
Salvadoreños	1.240.031	3.0
Otros centroamericanos	99.422	0.2

Fuente: Pew Hispanic Center tabulations of 2005 American Community Survey

De estos casi 42 millones de hispanos, 25 millones nacieron en Estados Unidos, y casi 17 millones nacieron en el extranjero. El grupo de población proveniente de Centroamérica es mayor a 3 millones 200 mil personas, naciendo en el extranjero aproximadamente 2 millones y medio de personas. De ellos, los salvadoreños ascienden al 35 por ciento del total. Si de los migrantes nacidos en el extranjero el 70 por ciento a su vez emigró empleando a redes criminales, quiere decir que fueron víctimas de organizaciones criminales para realizar el viaje al norte alrededor de 2 millones de personas en los últimos 25 años.

Centroamérica y México son a su vez receptores de población y expulsores de población, lo que lleva a que siempre exista población de tránsito no nacional, vulnerable a actividades criminales y de violación a sus derechos humanos por autoridades de gobierno. Estos hechos son cometidos tanto por delincuentes de forma individual, como por redes organizadas, a ello se agregan la extorsión de los funcionarios gubernamentales. El trayecto del migrante tiene un momento decisivo, cuando está en tránsito sin ser capturado. Allí enfrenta a las redes de coyotes y todo tipo de contingencias, incluidos los contactos con funcionarios de gobierno para evitar ser detenido, a los cuáles extorsionan. El aumento de denuncias de violaciones a los derechos humanos de migrantes indocumentados, se da en todo el proceso que va desde la detención, la retención en centros migratorios, la deportación y la entrega.¹⁵ La violación más notoria de derechos humanos del migrante se da al momento de la detención. Esta se da por haberse acabado el dinero y entonces no poder ni seguir pagando el coyotaje, ni al funcionario corrupto. Estos flujos de personas, se calcula que deben pagar y extorsionar a funcionarios por cantidades de dinero que pueden oscilar entre 500 dólares (costo promedio para cruzar sólo de México a Estados Unidos en la frontera), hasta 10 mil dólares, para un trayecto seguro de infantes y/o mujeres.

El principal factor asociado a los migrantes es que en el discurso de seguridad nacional de Estados Unidos, a la par del fortalecimiento de las fronteras, se asocia el control de la migración a un mayor índice de seguridad.

2) Las drogas:

Una de los fenómenos que demuestra la porosidad de las fronteras y los lazos entre la delincuencia común y el crimen organizado es el narcotráfico. Según estimados de la ONU, alrededor del 88 por ciento de la cocaína que se dirige a

Estados Unidos transita por las rutas de América Central y México. De ellas, aproximadamente el 50 por ciento va por el Pacífico y el 38 por ciento por las costas del Caribe centroamericano.¹⁶ Sin embargo, el mayor impacto de los actores ilegales parece residir en el tráfico, más que en la generación de mercados de consumidores. Así, claramente los principales destinos son Estados Unidos y Canadá:

CONSUMO: PREVALENCIA ANUAL DE ABUSO DE DROGAS
(en relación a la población total)

Centroamérica	Cocaína	Cannabis	Anfetaminas	Ecstasy
▼				
Panamá	1.2 (2003)	4.0 (2003)	0.6 (2003)	0.4 (2003)
Guatemala	1.2 (2003)	9.1 (2003)	0.7 (2003)	0.2 (2003)
Belice	0.7 (2002)	6.7 (2003)	---	0.2 (2003)
Honduras	0.9 (2005)	1.6 (2002)	0.6 (2003)	0.2 (2003)
Nicaragua	1.0 (2003)	2.2 (2002)	0.8 (2003)	0.1 (2003)
El Salvador	2.5 (2004)	5 (2004)	0.6 (2003)	0.1 (2003)
Costa Rica	0.4 (2000)	1.3 (2001)	1.0 (2000)	---
Norteamérica				
▼				
EEUU	2.8 (2004)	12.6 (2004)	1.5 (2004)	1.0 (2004)
Canadá	2.3 (2004)	16.8 (2004)	0.8 (2004)	1.1 (2004)
México	0.4 (2002)	1.3 (2002)	0.1 (2002)	0.01 (2002)

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC, World Drug Report 2007, p. 385-390.

La cocaína proveniente de Colombia y nuevas drogas, como las metanfetaminas (exportadas desde el oriente), hace de esta región un corredor decisivo hacia Estados Unidos y Canadá. Vía Centroamérica transitan alrededor de 450 toneladas de cocaína por año, equivalente al 90% de la consumida

en Estados Unidos, la mayor parte de ella dominada por los cárteles mexicanos: "los grupos colombianos-dominicanos han preferido de manera tradicional usar el Caribe, mientras que los grupos mexicanos prefieren usar los corredores centroamericanos... además de su utilización como corredor a Estados Unidos, también hay tráfico de drogas entre países centroamericanos para uso doméstico, por ejemplo, los decomisos indican que el crack es transportado a Honduras desde El Salvador. El tráfico entre países puede provocar el desarrollo de mercados domésticos. Se ha estimado que de las 150 toneladas de cocaína que pasan por Guatemala cada año, un 10 por ciento se queda para el consumo local".¹⁷

No obstante, la mayor parte de la droga no pasa vía terrestre, sino vía marítima o aérea, por lo que la cantidad de detenciones por posesión y tráfico de drogas es relativamente menor si se le compara con México, que es parte de este corredor, y donde entre el año 2000 y el 2006 fueron detenidas más de 63,000 personas que colaboraron con el narco y más de 58,000 narcomenudistas.¹⁸ Esta actividad se ha vuelto la que genera las mayores ganancias del crimen organizado en la región. De igual manera, el narcotráfico se ha vuelto una gran amenaza a la seguridad, y su contención, de nueva cuenta, se vuelve a centrar en la acción de las fuerzas armadas.

3) Las armas

Del total de las muertes violentas en América Latina, el 70% se realiza con armas de fuego, lo que significa una amenaza al Estado, la seguridad, la paz y la cohesión social. La población adquiere armas para su auto seguridad, ya que casi el 50% de la violencia se ejecuta en círculos de confianza, no solo por la delincuencia común. Según la red internacional Action Network on Small Arms (ANSAs), "Hay un estimado de 1.6 millones de pistolas en América Central, de las cuales cerca

de 500,000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas son remanentes de conflictos militares en la región en los 70's y 80's, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Después de que estos conflictos cesaron, miles de armas militares terminaron en el mercado ilícito en esas naciones. De ahí han empezado a fluir a países con menor historial de violencia armada generalizada, como Costa Rica, Honduras y Panamá... Se usan armas de fuego para cometer más del 70% de todos los homicidios en El Salvador, Guatemala y Honduras".¹⁹

En el caso de México, información de la Secretaría de la Defensa Nacional, responsable del control de armas de fuego, señala que desde 1972 a 2006 se registraron un total de 2,824,231 de armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad. Según otras estimaciones, por ejemplo la realizada por Small Arms Survey, en México habría entre 3.5 y 16.5 millones de armas en 2004.²⁰ El comercio ilegal de armas se produce por la facilidad para cruzar ambas fronteras —la de México-Estados Unidos y la de México-Guatemala—; por la ausencia de control del comercio de armas en el sur de Estados Unidos, y por el gran negocio que realizan los comerciantes guatemaltecos. Por el peso político que tienen agrupaciones como la National Rifle Association (Asociación Nacional del Rifle) de Estados Unidos, la misma que boicoteó la iniciativa impulsada por un grupo de países de América Latina para regular y controlar el tráfico transfronterizo de armas ligeras, no se pueden cambiar las legislaciones —federal y estatales— para evitar este fenómeno.²¹ Este problema también tiene graves expresiones en Colombia, Venezuela y Brasil. De esta manera, lo "ilícito" se vuelve parte de la convivencia entre ciudadanos y aparece como un elemento importante para las economías.²² Así, el tráfico de armas se vincula a dos de los principales fenómenos de seguridad nacional: el narcotráfico y la inseguridad pública.

CONCLUSIONES

Estas actividades del crimen organizado llevan a que en la región México-Centroamérica se modifiquen radicalmente los conceptos tradicionales de seguridad nacional, prevalecientes en el siglo XX, por las llamadas amenazas no convencionales, como el crimen organizado y sus expresiones particulares. El crecimiento de estos fenómenos ha impedido el retiro gradual de las fuerzas armadas, debido a su sobre empleo por necesidad, o por no opción. En otras palabras, hay una remilitarización, ahora "despolitizada", pero que lleva a las fuerzas armadas a tener un peso específico de nuevo estratégico, debido a su rol fundamental para contener estas amenazas.

NOTAS

- 1 Ver Hugo Fruling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Holding (editores), *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy and the State*, Woodrow Wilson Center, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
- 2 Ver Dinorah Azpuru et. al., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*, IDRC, Guatemala: FyG Editores, 2007, p. 18.
- 3 Esta hipótesis es sostenida por Kees Koonings y Dirk Kruijt (editores), *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*, London, New York: Zed Books, 2004.
- 4 Meyer, Maureen, "At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State", Washington, D.C.: WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, November 2007.
- 5 Herrera Lasso, Luis, "México y la administración de sus fronteras: una mirada al futuro", en Fernández de Castro, Rafael y Erika Ruíz Sandoval (coordinadores), *La Agenda Internacional de México 2006-2012*, México: Ariel, 2006, p. 123.
- 6 No Primary Author, *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, New Cork: ONU, Oficina contra las Drogas y el Delito, March 2007.
- 7 Siemsen, Thomas, "Generating Uncertainty: Globalized Punishment and Crime", en Lopez Alves, Fernando y Diane E. Jonson (editores), *Globalization and Uncertainty in Latin America*, Palgrave-Macmillan, 2007, p. 205.
- 8 Borjón Nieto, José Jesús, *Cooperación Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, México: INACIPE, 2005.
- 9 Youngers, Coletta A., y Eileen Rosin (editores), *Drogas y Democracia en América Latina*, WOLA, Buenos Aires: Ed. Biblos, 2005.

- 10 Rojas Aravena, Francisco, El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica: FLACSO, Secretaría General, 2006, p. 10-11.
 - 11 United States Government Accountability Office, "Drug Control. U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into United States", Report to Congressional Requesters, Washington, GAO, August 2007.
 - 12 Savenije, Wim, Beltrán, María Antonieta, y Cruz, José Miguel, Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica, San Salvador: Wilson Center y Fundaungo, 2007.
 - 13 International Organization for Migration, "Migrant Trafficking in Central and North America", June 2000
 - 14 Finckenaue, James O. and Schrock, Jennifer, "Human Trafficking: A Growing Criminal Market in the U.S.", International Center, National Institute of Justice, 2000.
 - 15 Solano Divas, Jessica, "Situación migratoria y violación de los derechos humanos de migrantes en tránsito por Guatemala", en Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México, UNESCO, SRE, UNAM, UIA, México, 2003, p. 159.
 - 16 Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC), World Drug Report 2007, New York, 2007.
 - 17 Ibidem, citado en el diario Reforma, 9 de junio del 2007, p. 11.
 - 18 Ver Procuraduría General de la República, www.pgr.gob.mx
 - 19 Ver International Action Network on Small Arms, "Central America, Mexico and the Caribbean", <http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica.htm>
 - 20 Sánchez, Georgina, "Las armas en México: en la cúspide de un volcán", en Dreyfus, Pade Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2007, p. 226.
 - 21 Andreas, Peter y Nadelmann, Ethan, Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations, Nueva York: Oxford University Press, 2006, p. 7.
 - 22 Naim, Moisés, Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy, Nueva Cork: Anchor Books, 2006.
-

CAPÍTULO 3

Políticas de defensa en democracia

Políticas de defensa en democracia. Una experiencia desde la transición chilena

CARLOS GUTIÉRREZ PALACIOS

INTRODUCCIÓN

Un aspecto fundamental para seguir teorizando sobre el desarrollo de las políticas públicas en los marcos democráticos tiene que ver con el análisis empírico de las experiencias que hemos tenido en nuestros países durante la conquista y construcción de la democracia después de las crudas realidades de los gobiernos dictatoriales. El contexto, tanto interno como externo, de las transiciones y sus respectivas articulaciones de poder, determinó en gran medida los alcances del desarrollo democrático del conjunto del sistema, el que se ha traducido prácticamente en un carácter de la democracia vigente.

Actualmente, es un consenso analítico el hecho que la transición política a la democracia en Chile se realizó bajo acuerdos fundamentales entre la coalición política que lideraba la oposición a la dictadura (la Concertación de Partidos por la Democracia), y la élite civil-militar que conducía el gobierno dictatorial.

Esta fórmula, que en cierto grado también existió en otras experiencias del Cono Sur, determinó la particularidad de esta transición, que en su dimensión política se caracterizó por la convivencia de dos procesos simultáneos: uno que abría paso a las demandas democratizadoras y otro que mantenía ejes vitales de control autoritario, sustentado en:

- a) El resguardo de instituciones y procedimientos que tenían como objetivo la implementación de la llamada “democracia protegida”, articulada en torno a la Constitución Política de 1980;
- b) La formalización jurídica de un sistema de partidos excluyente;
- c) El sobredimensionamiento del rol de las fuerzas armadas en su rol de garantes de la institucionalidad; su representación en diversos órganos del Estado; su presencia en el Senado con senadores designados; y la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las fuerzas armadas;
- d) La manutención del mando del dictador Augusto Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército.

Estas condiciones determinaron el tránsito político y extendieron el debate sobre el momento en que se consolidaría la plena democracia. Recién a inicios del siglo XXI, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, específicamente con las reformas constitucionales del año 2005, se produjeron modificaciones relevantes en la arquitectura constitucional, dentro de los marcos del formato de la Constitución Pinochetista, y que fueron difundidas mediáticamente como el fin de la transición. Esta suerte de esquizofrenia política determinó que los avances en

la construcción de una política de defensa en democracia se vieran postergados constantemente.

POLÍTICA DE DEFENSA Y GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN.

Tanto la Constitución Política de 1980, como la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y decretos respectivos, consagran la autonomía de las instituciones militares para elaborar y proponer sus políticas específicas, quedando reducidas las potestades del Ministerio de Defensa al papel de aprobarlas o rechazarlas, como una instancia final de visado. La mayoría de las instituciones y cuerpos legales que los regulan datan de los años cincuenta y sesenta, por ejemplo CONSUDENA, documentos primarios de la defensa nacional, etc.

Las fuerzas armadas, hasta fines de los años noventa, continuaron siendo instituciones con una fuerte presencia política contingente, que defendieron sus prerrogativas legales e iniciativa política. Esta situación se aprecia en una diversidad de instancias:

a) El Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Defensa Nacional no cuenta con una ley que establezca su organización, composición, misión y funciones; tampoco goza de una capacidad óptima para diseñar, seleccionar y gestionar los cursos de acción propios de su misión de conductor civil de la política de defensa. Actualmente se rige por la Ley Nº 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, donde se le otorgan responsabilidades de proponer la política de defensa, sin que se detallen sus atribuciones. El primer proyecto de reforma data del año 2005, que todavía no es aprobado en el Parlamento a pesar de que su necesaria modernización es un objetivo del más amplio consenso.

Por lo tanto las iniciativas de construcción de una visión general estuvieron dadas por la elaboración de los dos libros blancos de la Defensa, el del año 1997 y el de 2002, que fueron liderados por el Ministerio. El primero de ellos es más bien declarativo y sólo en el segundo libro se introducen ciertos avances conceptuales que van asentando el rol de la conducción civil, cuestión que se fue plasmando paulatinamente en modificaciones regulatorias.

b) Las Fuerzas Armadas.

Los procesos de modernización institucional se insertan y desarrollan en un contexto de una expresiva autonomía militar, una limitada influencia civil en los organismos que toman las decisiones, una modalidad de gasto militar dotado de autonomía y una escasa capacitación del poder civil democrático en estas materias.

Un conjunto de iniciativas orientadas a la redefinición de la línea de carrera, la racionalización de las plantas funcionarias, y la contratación creciente de soldados profesionales muestran una voluntad institucional dirigida hacia una nueva profesionalización de la fuerza.

En el caso del Ejército, se instala un nuevo concepto orgánico de la fuerza constituyendo los Regimientos Reforzados, como una integración sistémica de armas, que dio pie a una nueva distribución territorial de aquéllos. La Armada desarrolla su concepto de proyección marítima y capacidades interoperativas, para lo cual se dota de una moderna flota de superficie con la compra de fragatas, una fuerza de ataque submarina de primer nivel con los submarinos Scorpene, y la modernización de su fuerza anfibia y de infantería de marina. Para el caso de la Fuerza Aérea, su plan 2010 se traza con la mirada puesta en la conquista de la punta tecnológica para lo cual se embarca en la compra de los F-16.

Otro esfuerzo central apunta a los cambios en el ámbito educacional. En las tres instituciones se aumentó la exigencia para el ingreso a las escuelas matrices, homologando sus estudios con títulos y grados del sistema universitario civil.

El esfuerzo por promover lo conjunto representa un eje de la modernización de la defensa, bajo la dirección del Estado Mayor de la Defensa. Es también un dato relevante el que sea este órgano el responsable de la autoridad militar de las fuerzas de paz que actúan en Haití.

c) Servicio Militar

Tras un debate nacional abierto en el año 2000, se presentó un proyecto desde el poder ejecutivo, que se materializó en la Ley N° 20.045 del año 2005, que buscaba un equilibrio entre la demanda social y la militar. El mismo combinó el Servicio Militar Obligatorio con la voluntariedad, sustentado en un conjunto de beneficios estatales tales como subsidios, capacitación, incremento salarial, oportunidades educacionales y laborales.

d) Justicia Militar.

En este campo no ha habido modificaciones sustanciales. Recién este año se ha presentado una reforma al actual Código Militar que se concentra en los temas de la pena de muerte y el carácter de algunos delitos. Simultáneamente se constituyó una Comisión de Estudios para presentar la elaboración de un nuevo Código de Justicia Militar que esté acorde con los instrumentos jurídicos y el nuevo sistema penal nacional vigente en Chile.

e) Sistema de Inteligencia.

En el año 2004 se promulgó la Ley N° 19.974 sobre el sistema de inteligencia del Estado y la creación de una agencia nacional. Producto de esta ley, el sistema quedó integrado

por la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa, las direcciones de inteligencia de las fuerzas armadas y las direcciones de inteligencia de los órganos de seguridad pública.

Si bien, mediante la ley, se generan instancias de coordinación, cada una de las agencias goza de independencia, por lo tanto no se garantiza un actuar conjunto, el cual queda librado a una eventual y voluntaria cooperación.

También es un terreno todavía escabroso la delimitación de la actuación de la inteligencia militar al interior del territorio nacional, más todavía cuando la definición de amenazas a la seguridad es un campo muy amplio y vago.

f) La participación de la Mujer.

El proceso de incorporación de la mujer ha sido creciente en amplitud y complejidad, haciéndose extensiva a todas las fuerzas desde el año 2000; queda pendiente el desafío de las condiciones de convivencia en igualdad, el espacio de la vida privada y su articulación con la vida institucional, así como el resguardo de la condición femenina.

g) Cooperación Vecinal y Operaciones de Paz.

Un paso sustancial de la participación chilena en los temas de seguridad mundial se dio con la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC, creado en el año 2002), que tiene por misión la instrucción del personal militar y civil que participa en Operaciones de Paz, y que está subordinado al Estado Mayor de la Defensa Nacional. Actualmente, las Operaciones de Paz constituyen un eje fundamental de la articulación de la política exterior chilena con la de defensa.

En el ámbito de las relaciones vecinales, Chile ha trabajado en forma sistemática en la generación de medidas de confianza

mutua con sus tres vecinos (Argentina, Bolivia y Perú), aunque en diferentes grados que se deben exclusivamente a los intereses fijados desde la política exterior. Con la repúblicas de Argentina y Perú se mantienen protocolos de reuniones y el mecanismo conocido como 2+2 (relaciones mutuas entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa) que han permitido construir una agenda conjunta para los temas más relevantes. Un paso significativo por el impacto a nivel regional, fue la implementación de un sistema estandarizado para la medición común del gasto militar entre Chile y Argentina, tema que interesa proyectarlo con otros países.

h) Administración de Recursos y Sistemas de Armas.

La ejecución del Presupuesto está regulada por la Ley N° 18.575, que tiene como organismos contralores a la Contraloría General de la República y el CONSUDENA, y cada órgano propio de las fuerzas respectivas.

Ha sido la Ley del Cobre (que asegura un financiamiento automático del material de las Fuerzas Armadas) la que ha permitido los actuales niveles de modernización material de las fuerzas armadas. Actualmente existe un interés político de debatir esta materia tan sensible, de manera de articular exitosamente las necesidades vinculadas a la defensa, la eficiencia de la inversión y la participación democrática de las instancias republicanas respectivas.

Un paso importante en la modernización del sistema de gestión de los recursos resulta de la construcción del Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa, que data de marzo de 2006. Sin embargo todavía está pendiente la elaboración de nuevas formas de generación del presupuesto de defensa.

En síntesis, después de 17 años de gobiernos democrá-

ticos las iniciativas legales en el campo de la defensa son relativamente escasas. Concentradas desde el año 2002 en adelante (es decir, en no más de 5 años), la mayoría surge como reacción a los acontecimientos políticos nacionales e internacionales sin que se evidencie la preeminencia de quien debiera ser el articulador y conductor político de esta transformación, el Ministerio de Defensa. En los primeros años de los gobiernos democráticos la agenda de concreciones estuvo marcada por el énfasis en el instrumento militar, tanto en sus planes de modernización como en el tema de las relaciones civiles-militares y sólo una vez que el poder militar fue subsumido en la lógica democrática se pudo avanzar en los desafíos institucionales de la política de defensa.

OBSTACULIZADORES Y FACILITADORES DE NUESTRA POLÍTICA DE DEFENSA.

Sin lugar a dudas que el factor principal que obstaculizó el desarrollo democrático de una Política de Defensa estuvo dado por la particular configuración de esta transición pactada, con una fuerte presencia del poder militar en la acción política, y una concepción elitista de la democracia en un formato minimalista.

Otros factores que obstaculizaron el despliegue de una política de defensa en forma fueron: la escasa presencia pública de este debate, a excepción de los temas de relaciones civiles militares y los derechos humanos; su falta de institucionalización, que provenía de una larga experiencia histórica de displicencia y de la representación de los militares en otras áreas de la conducción del Estado, producto de la Constitución de 1980; una falta de pluralidad de actores en el debate; la falta de preparación de la sociedad civil para la construcción de una política pública en este sector, históricamente hegemonizada por militares; la escasa participación del Parlamento, determinada por la igualdad de fuerzas con los

partidos de derecha, la exclusión de sectores de izquierda, las pocas atribuciones en materia de control y regulación, así como de iniciativas.

Por otro lado, los factores que actuaron como facilitadores del desarrollo de una Política de Defensa, especialmente en lo referido a la subordinación de los militares a la lógica democrática y a la construcción del Ministerio de Defensa, como el interlocutor del conductor político, se fueron construyendo paulatinamente.

Un factor clave fue la conformación de la Comunidad de Defensa, que después del primer lustro de transición, se fue constituyendo por una progresiva participación e interés de los partidos políticos del sistema, creándose cátedras especiales en instituciones militares y especialmente en la formación de cuadros civiles fuera del país. Esto tuvo como resultado la publicación de los Libros de la Defensa de 1997 y 2001.

A esto se sumó un progresivo rol del conductor político, particularmente después de la pérdida de protagonismo del ex dictador y el comienzo de la propia transición de los militares, con la renovación en los cuadros del alto mando de las tres ramas armadas. Se produjo una confluencia positiva con un mayor interés y activismo desde el Parlamento, con legisladores más interiorizados de los temas que ha significado una paulatina puesta en escena de nuevos y complejos temas, como por ejemplo el del financiamiento del sector defensa. También ha sido relevante la difusión, por parte de las fuerzas armadas, de su institucionalidad, funcionamiento, planes y programas, siendo un factor proactivo en la inserción social y debate público.

CONCLUSIONES.

1. Una mirada retrospectiva al proceso de transición y consolidación democrática, aún con todas sus falencias e insuficiencias, deja una primera conclusión de tono optimista. Es la que tiene que ver con el interés y consenso general en el sistema político de la necesaria e insustituible conducción civil y democrática de la política de defensa y el conjunto de sus instrumentos y variables. Esto a pesar de que no exista todavía una plena consecución y dominio eficiente de todas sus tareas.
2. El primer impulso modernizador sistemático, demandado por los avances democratizadores, es de reciente data. Esta primera generación de medidas y políticas para el control democrático ha perdido fuerza, por una ambigüedad del propio sistema político. Por lo tanto se requiere una segunda generación que tenga como motivación central las demandas que surgen de los espacios cooperativos y la impostergable redefinición de los horizontes político estratégicos sub-regionales.
3. Existen una modernización política y una técnica. La primera ha evolucionado en forma irregular, sin una orientación lineal ni de mediano plazo, reaccionando a las coyunturas políticas y las correlaciones específicas, dejando espacios vacíos muy importantes y sectores críticos sin asumir. La modernización técnica ha sido aún más sinuosa, porque ha estado sujeta a la despolitización de las fuerzas armadas y a los flujos económicos.
4. El actual proceso de actualización, modernización y reestructuración del Ministerio de Defensa bajo el eje de la conducción civil, con cánones de eficiencia y experticia, debiera ser un factor determinante para superar la existencia de normativas anticuadas, con rangos y jerarquías de distinta naturaleza. Una homologación de los marcos regulatorios también es parte insustituible de una modernización del sector.

5. Se acentúa el rol del Estado Mayor Conjunto como organismo relevante en el plano de las definiciones doctrinarias y planificación militar, coordinación del esfuerzo militar, capacitación militar conjunta, y supervisión del accionar de cada una de las ramas específicas.

6. Es necesario un debate sobre la administración de los recursos económicos y materiales para la defensa. Aquí quedan trazos pendientes sobre normas jurídicas y roles parlamentarios.

7. Se requiere seguir profundizando una orientación, control y organización de las fuerzas armadas acorde con los desafíos democráticos y sujeta a una revisión curricular que asegure la subordinación democrática de los militares.

8. La incorporación de la mujer, y otros desafíos en torno a la igualdad y transformaciones culturales, requieren de un seguimiento constante y de evaluación de las metas alcanzadas.

9. Dos aspectos cruciales y de alta sensibilidad son la justicia militar y los servicios de inteligencia, que requieren de profundas reformas y de un constante control de los instrumentos legales y orgánicos, así como la transparencia e involucramiento de más actores del sistema político.

10. Es necesaria una reactivación de la Comunidad de Defensa centrada en un nuevo diálogo, que ponga en el centro las políticas de defensa bajo nuevos marcos democráticos nacionales y regionales, y con un acento especial en el rol de los civiles como actores fundamentales en esta tan sensible política pública.

Los proceso de construcción de una política de defensa en democracia. Avances y retrocesos en el caso peruano.

ANA MARÍA TAMAYO

En aras de hilvanar una reflexión sobre los principales lineamientos para construir una política de defensa en democracia, propongo las siguientes consideraciones y criterios, en base al análisis de la experiencia del caso peruano, transcurrido desde fines del año 2000 hasta el presente.

Uno de los principales retos de la transición democrática a fines del año 2000 en el Perú, respecto del régimen autocrático de Fujimori, fue la necesidad de abordar un proceso de reforma del sector defensa, que fue facilitado por las particulares situaciones de debilidad de las fuerzas armadas en ese momento. De esta manera, se contó con espacio para emprender un proceso de reinstitucionalización y modernización institucional en el sector defensa bajo una conducción democrática civil.

El proceso se inició durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, que removió a altos oficiales en los institutos armados e inició investigaciones judiciales a altas jerarquías militares por primera vez en la historia del país. Con Alejandro Toledo en el gobierno, se emprendió un diagnóstico sobre la situación de las fuerzas armadas y se definió una agenda de reestructuración centrada en el fortalecimiento del Ministerio

de Defensa como órgano central de conducción del sector. Para dicho informe se contó con el valioso asesoramiento del ex ministro de defensa español Narcís Serra.

Posteriormente, las políticas del Acuerdo Nacional sobre defensa nacional y las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), marcaron derroteros para orientar el proceso de reforma democrática del sector defensa. Tal es el caso de la política vigésimo quinta del Acuerdo Nacional, que establece la cautela de la institucionalidad de la fuerza armada y su disponibilidad para salvaguardar los intereses democráticos. De la misma manera, el Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación estableció en sus recomendaciones sobre reformas institucionales la necesidad de afirmar la institucionalidad del sector defensa.

Los principales lineamientos fueron:

a. Contar con un modelo de conducción democrática civil de la defensa, mediante el cual la autoridad política pudiera definir, dirigir y supervisar la gestión del sector, y al mismo tiempo rendir cuentas a la ciudadanía, a partir del fortaleci-

miento del ministerio de Defensa. Como medida paralela, generar una burocracia civil estratégica.

Al iniciar su gobierno en el 2001, Alejandro Toledo nombró en el despacho de defensa a un ministro civil. El nombramiento de David Waisman, entonces vicepresidente de la república, como primer ministro civil en la cartera de la defensa (creada en 1987) puede considerarse un momento simbólico. Sin embargo, transcurridos tan solo siete meses de gestión, Waisman presentó su renuncia, por fuertes discrepancias con el alto mando de la marina de guerra, y fue reemplazado por Aurelio Loret de Mola, líder político que no provenía del partido de gobierno.

Paralelamente a dicho proceso de cambio en la cartera, el ejecutivo, bajo el liderazgo de Roberto Dañino, creó una comisión de reestructuración de las fuerzas armadas. Sobre las recomendaciones establecidas en el informe final producido por esta comisión, Loret de Mola decidió poner en marcha un proceso de reforma puntual del sector defensa, que contó con el apoyo inicial de los altos mandos militares.

Así, el principal aporte en esta gestión fue la Ley 27860 del Ministerio de Defensa, que propuso un nuevo modelo de gestión y conducción del sector basado en la incorporación del ministro de defensa a la cadena de mando de las decisiones concernientes a los temas de la defensa nacional y la definición de la fuerza armada como órgano de ejecución de las decisiones políticas asumidas por la alta dirección del Ministerio.

Sin embargo, frente a la falta de respuesta del ministerio de economía y finanzas para proveer del presupuesto adicional solicitado para el sector, Aurelio Loret de Mola formula su renuncia.

Paradójicamente, a su salida el presidente Toledo nombra

como nuevo ministro de defensa a Roberto Chiabra León, quien hasta escasos días previos a su designación como tal, se había desempeñado como comandante general del ejército. Bajo su gestión se aprobó el primer Libro Blanco de la Defensa y se reafirmó el carácter voluntario del servicio militar pero también se inició un proceso que comenzó a desmontar las líneas de política en torno a la transparencia y lucha contra la corrupción en el sector que Loret de Mola había impulsado, así como a la constitución de un gabinete civil de apoyo a la gestión ministerial. Este proceso continuó con el reemplazo en dicha cartera por el general (R) Marciano Rengifo Ruiz.

Así, el Ministerio de Defensa, que se había erigido en el inicio de la reforma como el motor del proceso, pasó a ser nuevamente dirigido por militares, lo que progresivamente fue restaurándole el tinte corporativo tradicional.

En forma inesperada, el 28 de julio del 2006, el nuevo gobierno aprista designó al embajador Allan Wagner Tizón como ministro en la cartera de defensa, quien conformó un equipo de alta dirección que sorprendió por la experiencia técnica e intelectual de los nuevos funcionarios. Con firme decisión política, a solo un mes de asumido el cargo, se inició una reestructuración del Ministerio que enfatizó la transparencia, rendición de cuentas y control permanente en el sector. Como principal medida, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley (publicado el 1 de agosto del 2007, N° 29075), con el propósito de fortalecer la capacidad de gestión del ministerio, el rol del comando conjunto como órgano asesor militar y la creación de una inspectoría del sector. Como se había visto, el objetivo estratégico era fortalecer el Ministerio para que dejara de ser un ente burocrático, y que pasara a erigirse como una instancia generadora de las políticas de defensa de mediano y largo plazo. Paralelamente el ministro Wagner enfatizó la recuperación de la capacidad operativa y disuasiva de las

fuerzas y su fortalecimiento del vínculo con la sociedad.

Lamentablemente, este panorama auspicioso duró sólo 18 meses, y el gobierno decidió reemplazar a Wagner por Antero Florez Aráoz, a fines del 2007. Su gestión confirmaría la apuesta por mantener un modelo de conducción del sector que no generara mayores olas, a fin de menguar las resistencias en la corporación militar.

La persistencia de grupos y personajes con influencia política dentro del mismo gobierno, opuestos a cualquier proceso de reforma en el sector defensa, era un factor de riesgo que hizo que el partido de gobierno optara por moderar el perfil de sus objetivos con relación a la conducción y control de las fuerzas armadas. Por otro lado, el sector político, conspicuos representantes del aprismo, del fujimorismo y de la derecha, además del humalismo y de las nuevas figuras políticas, son proclives al mantenimiento del status quo en la defensa y la fuerza armada; de la misma opinión son algunos medios de comunicación influyentes, periodistas y los propios sectores visibles de la Fuerza Armada.

En resumen, la historia reciente nos habla de períodos ministeriales muy breves en el sector defensa, que no permiten una perspectiva de reforma pausada pero sostenible. Asimismo, entre una lógica de construcción institucional y otra en la cual se dejan márgenes para un manejo político de las cosas, el actual gobierno habría optado por lo segundo.

Como una materia desagregada del proceso de fortalecimiento institucional del ministerio de defensa es necesario apuntar la necesidad de construir una burocracia civil estratégica para la conducción y control de las fuerzas armadas. La tarea de profesionalización de la burocracia estratégica de la defensa se convierte pues en fundamental para dar efica-

cia a la acción gubernamental y ayudar a recuperar bases de legitimidad.

Por lo planteado el Estado aparece como actor central en este proceso de construcción de esta masa crítica de funcionarios permanentes, en la constitución de una carrera civil de la defensa. El papel de la sociedad en este proceso tendría que orientarse a alentar la profesionalización permanente de la alta burocracia y de sus sectores estratégicos como condición sine qua non para la modernización de la administración pública.

b. El control político del Congreso en temas de política de defensa, acompañado de un acuerdo político de los principales partidos y representantes sociales en torno del papel que debe cumplir la fuerza armada

Durante el período transcurrido se ha constatado una tendencia donde el Poder Legislativo deja amplio margen de manobra al Ejecutivo en la definición de la política de defensa y la administración de los aparatos armados. La escasa labor de control político del Congreso y de la comisión especializada en los temas de seguridad y defensa se debe, en primer lugar, a la ausencia de una oposición política organizada que fiscalice las acciones del Ejecutivo. En segundo lugar, a la ausencia de un cuerpo de asesores de los congresistas con conocimientos especializados, y de parlamentarios con experiencia ejecutiva en el sector defensa o con trayectoria académica en el ámbito de la seguridad.

A ello se suma la estrategia de defensa de la corporación militar. Ello quedó en evidencia con la alianza política entre el Apra y el grupo fujimorista, por ejemplo en el proyecto de ley de justicia militar, donde la bancada aprista —con apoyo

del fujimorismo— sacó adelante un proyecto de ley distinto del propuesto por el Ministerio de Defensa, durante la conducción de Allan Wagner Tizón. La defensa de los militares procesados por violaciones de derechos humanos fue el elemento catalizador de la alianza entre estos dos grupos.

En cuanto a la función legislativa del Parlamento, debemos señalar el sesgo conservador de buena parte de la legislación producida. El mejor ejemplo de esto es la nueva Ley de Justicia Militar, que desconoce sendas sentencias del Tribunal Constitucional y, por lo tanto, no se ajusta a los requerimientos del Estado de Derecho. Por último, lamentablemente ha caído sistemáticamente en la representación y gestión de intereses particulares o corporativos que desnaturaliza el rol parlamentario.

Entre los factores que actuaron como impulsores del proceso de discusión de la reforma democrática del sector defensa en el periodo del 2001-2003, se encuentra el proceso de reforma constitucional que, si bien abortó, sentó las bases de una propuesta en cuyo articulado se abordan los temas de la seguridad y la defensa. Asimismo, el foro del Acuerdo Nacional, espacio que congrega desde el año 2002 a representantes de los partidos y agrupaciones políticas, representantes de gremios e iglesias, ha elaborado dos políticas de Estado referidas a la seguridad y la defensa. De otro lado, cabe resaltar el papel de una suerte de embrión de “comunidad de la defensa” que congrega a organizaciones no gubernamentales, académicos y periodistas, que ha servido para seguir atizando el impulso inicial de la reforma para que no se extinga, insistiendo en los temas centrales de una agenda de modernización en el sector.

c) El involucramiento de la sociedad civil en el monitoreo y propuesta de la política de defensa

La problemática de la seguridad y la defensa nacional no es un tema que surja espontáneamente en la agenda pública, salvo en periodos de gobiernos autoritarios, altos niveles de violencia interna, o amenaza exterior (Diamint 1999). Muchas veces los reclamos y preocupaciones de la ciudadanía se centran en demandas y necesidades inmediatas, referidas a problemas de empleo, salud, educación, etc., y ante la defeción de los partidos de su rol en este ámbito (en su mayoría no cuentan con especialistas en defensa en sus filas), entonces esa tarea es asumida por las asociaciones e instituciones de la sociedad civil que trabajan estos temas en estrecha relación con el mundo académico, y tienen la capacidad de colocar en la agenda pública ciertos asuntos que, de otro modo, no serían debatidos en el seno de la sociedad.

En lo que se refiere al sector defensa la participación ciudadana es escasa y complicada. Esto se debe a una tradición de coto cerrado con respecto a los temas de defensa, una concepción que ha tendido a considerar estos temas como un asunto “solo de militares”. La participación en esta materia de las organizaciones de la sociedad civil en tanto agentes independientes del poder ejecutivo, brinda la posibilidad de obtener ópticas diferentes que impriman mayor creatividad a los procesos de la política de defensa, así como también permitirá a los legisladores y a la misma sociedad civil obtener mayor información que permita efectuar el trabajo de monitorear las decisiones y rendimiento del ejecutivo con mayor destreza y eficiencia.

Desde un enfoque con sólida orientación democrática, las autoridades deberían privilegiar la incorporación de la ciudadanía organizada en la discusión, monitoreo y supervisión de la política de defensa nacional como una perspectiva de política pública resulta.

Cabe señalar que durante la gestión de Aurelio de Loret de

Mola y Roberto Cimbra se plantearon espacios puntuales de encuentro con organizaciones de la sociedad civil. Si bien no fueron continuos, existió acogida a las propuestas planteadas para participar en eventos públicos. Esto sucedió, por ejemplo, en el proceso de elaboración del Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú, en el que participaron organizaciones que investigan y realizan incidencia en estos temas –entre ellas, el Instituto de Defensa Legal. Sin embargo, con el arribo del general Marciano Rengifo en la cartera de defensa, esta posibilidad se cerró.

Con el embajador Allan Wagner, el Ministerio tuvo un interés en explicitar los criterios básicos de una agenda política hacia adentro del sector y hacia fuera, los cuales, si bien fueron modulándose dependiendo de las audiencias, se presentaron en el marco de un horizonte sensato. De esta manera Wagner hizo un esfuerzo por comunicar a la prensa, al Congreso y a la sociedad civil organizada los criterios básicos de la política de defensa del ejecutivo, en aras de garantizar compromisos permanentes con políticas por lo menos de mediano plazo. Si bien esto no significó que dicho proceso se definiera como un proceso público en el cual la ciudadanía pudiera participar a través de canales institucionalizados de participación, si se ofrecieron espacios puntuales para contrastar algunos lineamientos de política con un grupo limitado de individuos y organizaciones percibidos interesados en los temas de defensa, entre ellos el Instituto de Defensa Legal.

El vínculo que promueve el Estado con la ciudadanía es clave en materia de defensa. Si esta puede entender lo que su gobierno está haciendo y la forma como lo está haciendo en este ámbito, tendrá más confianza en el resultado final de dicho proceso. Tanto transparencia como participación van de la mano y permitirán obtener mejores resultados. A este respecto cabe señalar la ley No. 27806, ley de Transparencia

y acceso a la información pública, promulgada el año 2002, la cual es una herramienta que tienen los investigadores de la sociedad civil y el mundo académico para esta tarea, pues obliga a las instituciones públicas a mantener portales web de transparencia y otorgar a los ciudadanos la información que estos soliciten durante plazos establecidos –con las excepciones referidas a la información clasificada como secreta o reservada, justamente en el ámbito de la defensa nacional.

Las Políticas de Defensa en Democracia. Los Ministerios de Defensa en el debate sobre Seguridad y Defensa.

JUAN RIAL

1. El objetivo de este trabajo es debatir sobre los principales lineamientos que deben guiar una política de defensa en la América Latina de hoy, la importancia que tiene para la misma la constitución y fortalecimiento de instituciones de defensa democráticas y el rol de los organismos de la sociedad civil en este desafío. Considerando que este año 2008 se realizará la VIII Conferencia de Ministros de Defensa en Canadá, este es un tema que las organizaciones de la sociedad civil buscan que se reinseren en las agendas latinoamericanas de defensa y seguridad. Éstas consideran que se debe insistir en la consolidación de la subordinación militar al poder civil, la conducción civil de la defensa, la capacitación de civiles expertos en estas cuestiones, así como en una clara división entre funciones militares y policiales, entre otros temas posibles. La primera conferencia de Ministros de Defensa del hemisferio occidental, realizada en Williamsburg, fue construyendo estos principios, pero, a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Washington, varios de ellos fueron dejados de lado.

2. En 1995 la conferencia de Williamsburg, buscó cambiar el peso de la balanza en la diplomacia concerniente a las organizaciones armadas. Desde 1960 se venían realizando periódicamente reuniones de comandantes de los Ejércitos

de la misma región, seguidas poco tiempo después por conferencias de los comandantes de fuerzas navales, aéreas y más tarde también conferencias más especializadas, como las que reúnen a los jefes de los servicios de inteligencia, las de oficiales ingenieros, etc. También se crearon eventos subregionales como la Conferencia de Ejércitos de Centroamérica. En todos los casos los participantes eran militares y, normalmente, de muy poco se enteraban las autoridades civiles que podrían estar al frente de algunos de los ministerios de defensa de la región, en los casos en que existían. Es claro que se trataba de reuniones de intercambio de diplomacia militar, pero también se llegaban a “acuerdos de caballeros” con implicancias prácticas.

3. Los procesos de (re) democratización que se dieron en los países latinoamericanos del hemisferio, a partir de 1978, fueron llevando a retomar o crear cierto grado de control por parte de la autoridad política legítimamente constituida sobre los asuntos de defensa y sobre las instituciones militares.

4. En 1995 la reunión convocada reunía además a representantes de países del Caribe, muchos de los cuales carecen de una fuerza armada y tienen una institución puramente policial o mixta. En cuanto a los latinoamericanos, varios de los ministros

que atendían a la conferencia carecían de mando efectivo sobre las instituciones militares o directamente eran militares.

5. En esa primera conferencia se estableció como principio que la seguridad mutua de todo el hemisferio occidental reposa en el mantenimiento de la democracia. Si bien no se establecieron conceptos precisos, se asumía que se aceptaba la definición mínima de democracia, o sea un régimen en el que los ciudadanos deben tener a) libertad de asociación y organización, b) libertad de pensamiento y expresión, c) participar en elecciones periódicas libres y justas, que produzcan mandatos limitados, lo que supone la existencia del derecho de sufragio activo y pasivo y que haya una competencia electoral abierta, d) fuentes diversas de información accesibles y f) la existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto ciudadano y que conformen poderes separados y órganos de control autónomos. En el 2002 se agregó que el principio era conforme a los principios, valores y mecanismos enunciados en la Carta Democrática Interamericana de la OEA del 2001.¹

6. En la conferencia de Williamsburg se estableció un principio cardinal indicando que “nuestras fuerzas armadas deberían estar subordinadas a una autoridad con control democrático y dentro de los límites de las constituciones nacionales, y que deberían respetar los derechos humanos”. La forma que en la práctica se ejerce el principio varía notoriamente entre los países de la región. En lo que sigue nos referimos exclusivamente a los países de América Latina. El área del Caribe de lengua anglo-francesa y holandesa se maneja con otros parámetros, y obviamente hay una notoria asimetría respecto a Canadá y obviamente a los EEUU.

Varios países que firmaron esta declaración lo hicieron como mera forma de adherir a un principio retórico, pues no tienen subordinación efectiva de las fuerzas militares al poder po-

lítico. Sin embargo, hay que señalar que en la práctica, en todos los casos, las fuerzas que no tienen la subordinación legal al poder político han adoptado una subordinación institucional a la institución presidencia de la República², ajustándose a los parámetros que indica la Constitución. Ha sido por ello que no han participado directamente en golpes de estado como institución, aunque algunos de sus miembros promovieron movimientos para deponer presidentes³ y que en casos de crisis se comportaron como fuerza moderadora y apoyaron toda sucesión presidencial dentro de márgenes constitucionales o para constitucionales.

7. Las medidas de confianza mutua ha sido tema central en casi todas las Conferencias de Ministros de Defensa. Ya desde la reunión de Bariloche en 1996 se recogen en las declaraciones finales diversas formulaciones que apuntan al tema. Las reuniones e intercambios entre autoridades de los ministerios de defensa y de las fuerzas armadas, la realización de ejercicios conjuntos y la participación en fuerzas de paz, entre otras han sido las mejores formas de lograrlo. La realización periódica de las Conferencias ha permitido encuentros sean de carácter bilateral o sub-regional además del encuentro regional que apuntan a ese fin.

8. En cuanto a derechos humanos, en la IV Conferencia de Ministros realizada en Manaus, el numeral 18 de la declaración final indicó que “La implementación de programas de educación sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario para los miembros de las fuerzas armadas y funcionarios civiles de la defensa contribuyen al fortalecimiento de la democracia y al cumplimiento de la ley”.

9. En cuanto a la supremacía de la autoridad política legítimamente constituida todavía no es la norma en toda la región- Si bien las normas constitucionales y legales no siempre ponen

al Ministerio de Defensa en la línea de mando, a último término todas las fuerzas armadas de la región aceptan el mando supremo ejercido por quien ocupa la presidencia del país, en tanto Comandante en Jefe. Los mayores o menores grados de autonomía son resorte de los arreglos jurídicos y prácticos que asume cada país, pero el principio de la subordinación se ha ido consolidando a lo largo del tiempo y sería conveniente recordarlo nuevamente.

10. Hoy, pasados trece años de Williamsburg, la situación sigue mostrando asimetrías muy importantes. Obviamente la presencia del Secretario de Defensa de los EEUU en la conferencia hace que su persona, como representante de la institución que tiene el control de la fuerza militar más relevante del mundo, no sea realmente un par de los otros funcionarios que asisten a las reuniones. El ministro canadiense del ramo también tiene una situación diferente a las de sus colegas. Se trata de un ministerio consolidado de un país de porte medio con responsabilidades a nivel global.

11. En América Latina pueden verse diversas situaciones. Hay ministerios que están en proceso de consolidación apuntando al control efectivo sobre las instituciones militares, como los de Argentina, Chile, Perú y Uruguay. En todos los países el proceso ha pasado por el cambio de los instrumentos legales. El que ha llegado más lejos es el ministerio de Argentina, producto de una prédica constante para lograr la subordinación de los militares al mando político legítimamente constituido.

12. Casos especiales se presentan en Cuba y Venezuela. En el primero, país que no participa de las Conferencias de Ministros porque no se lo considera democrático, la institución militar siguió el viejo principio que el “partido manda el fusil”, pero las difíciles circunstancias por las que pasó tras la caída de la URSS llevaron a que la fuerza militar poco a poco

tuviese un grado de autonomía creciente. El proceso actual, presidido por la “larga muerte” de Fidel Castro, refuerza esta perspectiva, dado que las fuerzas militares son un actor de primera línea en la transición que se está dando lentamente en esa isla desde hace ya bastante tiempo⁴.

13. En Venezuela, en cambio, se está produciendo una “ideologización” creciente de la fuerza militar, que responde al nuevo caudillo Hugo Chávez, más que a los resortes institucionales liberales que todavía, al menos en la letra de las normas, presiden a la fuerza. Sin embargo, el proceso de cambio tendiente a la subordinación total a la persona del presidente no se ha consolidado.

14. En la IV Conferencia de Ministros, realizada en Manaus, se estableció un principio importante que no se ha recogido posteriormente y al que debería prestársele atención primaria. En el numeral 6 de la declaración final se expresa “Es necesario definir los conceptos de seguridad y defensa para facilitar su entendimiento doctrinario en el ámbito hemisférico”. En posteriores conferencias, especialmente la de Quito y la subsecuente de Managua, se ha apuntado hacia otro camino, olvidando la especificidad de los dos conceptos que implica también la de funciones, responsabilidades políticas y disposiciones jurídicas.

Durante todo el proceso de transición a la democracia iniciado hace más de un cuarto de siglo la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil hicieron notar constantemente la necesidad de separar los conceptos y de tomar a partir de allí las medidas para tener claro que la defensa involucra todo lo referido al mantenimiento de la soberanía de cada Estado, lo que presupone la existencia de una fuerza militar que actúa y se entrena de acuerdo a un ethos propio de su misión. El concepto de seguridad, mucho más amplio y holístico, tenía

MINISTROS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA Y FUNCIONES DE LOS MILITARES A PRINCIPIOS DEL 2008

	Capacidad de mando sobre las instituciones militares	Separación neta entre funciones militares y policiales
Argentina	Conducción efectiva de la organización militar. Ministerios conducidos por políticos y una burocracia civil con participación de militares en calidad de expertos.	Establecida legalmente
Bolivia	Conducción política de la fuerza militar en manos del Presidente, más que del MD.	Asume las dos funciones, aunque la policial en carácter subsidiario
Brasil	Conducción política que ha sido contestada por los mandos militares en más de una oportunidad. Débil burocracia civil en el ministerio.	Se busca en la práctica separar las funciones.
Chile	Conducción política que se ha ido afirmando lentamente a lo largo del tiempo desde 1990	Todavía el Ministerio de Defensa tiene el presupuesto de la fuerza de carabineros, pero la separación de funciones es un hecho
Colombia	El Ministerio aunque en manos de un político no es más que una oficina de enlace con las FFAA, que responden solo al Presidente de acuerdo con las normas constitucionales pero en la práctica se ha buscado que el poder político asuma el control efectivo de la fuerza. Se requiere consolidar el proceso.	Dada la situación del país se asumen las dos funciones, aunque hay fuerzas policiales específicas. Precisamente el Ministro de Defensa actual, un civil, trata de impulsar una separación y clarificación de funciones.
Cuba	Controlado por el Jefe de la Fuerza Militar	Funciones separadas
Ecuador	Desde el 2007 a cargo de integrantes de la clase política, pero el ministerio depende la burocracia militar.	Se cumplen misiones subsidiarias en lo policial
El Salvador	La Constitución determina que el ministro sea un integrante de la fuerza militar	Funciones subsidiarias como policía militar
Honduras	Ministerio en manos de un integrante de la clase política altamente dependiente de la burocracia militar.	Cumplen funciones policiales
Guatemala	Constitucionalmente el Ministro sigue siendo un general del Ejército.	Los militares cumplen funciones policiales.
México	Las dos secretarías militares están en manos de representantes de la burocracia armada.	Subsidiariamente cumplen funciones policiales, pero en la práctica más que una fuerza militar es una suerte de gendarmería nacional
Nicaragua	Actualmente no está cubierto el cargo y no tiene mando sobre la institución militar la que responde solo a la institución presidencial, de acuerdo a normas legales.	En la práctica no realizan funciones policiales.
Paraguay	A cargo de un integrante de la clase política, pero con escaso desarrollo de la burocracia civil del ministerio.	Podrían realizar funciones policiales subsidiariamente, pero su capacidad operacional es muy baja.
Perú	A cargo de un integrante de la clase política. En proceso de construir una burocracia de control efectivo de las fuerzas militares.	Pueden subsidiariamente cumplir funciones policiales.
República Dominicana	A cargo de un militar.	Subsidiariamente pueden cumplir funciones militares.
Uruguay	En manos de un integrante de la clase política. Siguiendo un lento proceso de construcción de una burocracia civil especializada en defensa.	En la práctica se separan las funciones nítidamente y los militares no realizan funciones policiales.
Venezuela	A cargo de un militar. Parte de un proceso por el cual se utiliza a la fuerza militar como parte del proyecto presidencial que se denomina construir el socialismo del siglo XXI. Involucrado en actividades civiles (las llamadas Misiones que asumen carácter de asistencialismo)	En la práctica se separan las funciones nítidamente y los militares no realizan funciones policiales.

Fuente: Elaboración propia.

por interpretación el mantenimiento de la seguridad y el orden público. Se trata de tareas que implican la existencia de fuerzas policiales que deben lidiar con problemas internos, con sus propios ciudadanos, sustancialmente.

Las Constituciones y leyes de varios de los países no separan tan tajantemente esas funciones, pero es un hecho que la mayoría de las instituciones militares no se siente cómoda en la realización de tareas policiales y prefiere que las mismas sean asumidas por organizaciones apropiadas para esos fines. En algunos países se cuenta con fuerzas intermedias, con policía con disciplina y organización militar, pero ethos policial para realizar esas misiones. En otros países carentes de fuerza militar, o de pequeño porte, como muchos de los caribeños, donde sólo existe un organismo de seguridad, es obvio que el concepto a manejar es otro. Sería conveniente no profundizar el camino que se está recorriendo en cuanto a la convergencia entre ambas misiones y funciones así como tener un lenguaje mucho más cuidado, destacando las situaciones diferentes entre los países de la región. La introducción del concepto multidimensional de la seguridad y la diversidad de amenazas tradicionales y no tradicionales que ponen en peligro la seguridad de los países del hemisferio, producto del esfuerzo de los EEUU para coordinar sus múltiples agencias de defensa, seguridad e información e inteligencia para enfrentar las amenazas provenientes de organizaciones que practican actos terroristas, lleva a la región latinoamericana al retorno de la vieja confusión entre funciones militares y policiales.

15. No ayuda en mucho a superar esa confusión la política de los EEUU de considerar al conjunto de fuerzas militares y policiales como un todo. La multiplicidad de funciones es también el resultado de la falta de especificidad de la función militar. Las funciones de las fuerzas armadas en el desarrollo nacional o en otras misiones sociales está prevista en algunos

ordenamientos constitucionales y legales de los países de la región, que no sólo las admiten sino que las prescriben, y la práctica actual muestra a algunos países fuertemente embarcados en estas tareas. Nuevamente sería conveniente, en un tema fuertemente controversial, volver a discutir las ventajas y desventajas de este enfoque.

16. En la IV Conferencia de Manaus se expresó que "La seguridad y la defensa de cada país constituyen responsabilidades de la sociedad como un todo y no sólo de los militares, por lo que se hace imprescindible la formación de civiles en asuntos de defensa, así como, la integración entre civiles y militares en los debates de los temas afines". Sin duda valdría la pena reafirmar una vez más el concepto. Diversas organizaciones de la sociedad civil han participado en debates nacionales, en la creación de "comunidades de defensa" y en la discusión de "Libros Blancos de Defensa" y creemos que debería mantenerse y profundizar esta tarea.

17. Precisamente en esa misma conferencia de Manaus se dijo por primera vez que "La formulación de las políticas de defensa y la publicación de los Libros Blancos constituyen factores importantes para el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua". Varios países encararon la tarea con mayor o menor fortuna, con mayor o menor participación de la sociedad. En los últimos años parece haberse agotado el impulso sobre el tema, por lo que valdría la pena que se declarase por parte de los Ministros la necesidad de revisar las políticas de defensa existentes y publicar esos documentos, sea por primera vez o revisando los ya existentes.

18. Desde la tercera Conferencia de Cartagena, las Conferencias han reiterado el apoyo y la conveniencia de participar en misiones de paz. Tras una larga experiencia iniciada a comienzos de los años 90 puede verse la participación de todos

los países de América del Sur (salvo Colombia, afectada por el conflicto interno que hace que no disponga de personal, y Venezuela, que por disposiciones constitucionales no puede participar en esas operaciones) y de uno de los centroamericanos (Guatemala), estando en discusión ampliarlo y habiéndose tenido conversaciones preliminares con México.

Dadas las repercusiones que tiene en cada país esta participación quizás podría pensarse en los Ministros promuevan la realización de una Auditoría Social de estas misiones de paz.

A MODO DE CONCLUSIÓN.

El retorno a los principios de Williamsburg debería presidir el debate de defensa, sustancialmente en dos puntos. El primero es el referido a la subordinación de las fuerzas militares a la autoridad política legítimamente constituida, descontando el uso de estas fuerzas como un instrumento ideológico o de movilización popular o para promover tareas de clientelismo político horizontal. También supone que funcionen adecuadamente las instituciones democráticas y que no sean sustituidas por liderazgos caudillistas personalizados que apelan a la constante legitimación plebiscitaria.

El segundo gran tema a discutir es la separación de las funciones policiales y de defensa. Un buen número de países de la región en la práctica, y algunos responsables políticos, como el Ministro de Defensa de Colombia y el presidente de México, desean recorrer ese camino. Sería un tema relevante que la sociedad civil impulse en las discusiones actuales.

NOTAS

- 1 A pesar de la retórica democrática proveniente de los EEUU y la práctica constante de la subordinación de los militares al poder político, existe un grado de autonomía del aparato militar en Estados Unidos. La existencia de Comandos operacionales que cubren todo el globo (al presente siete) y una Junta de Jefes de Estado Mayor, hace que haya una tensión constante entre autoridades políticas y autoridades militares. Dependiendo de las características personales del secretario de defensa este puede mandar más o menos sobre el aparato militar. Hay que recordar que los comandantes operacionales en la letra de las normas dependen directamente del presidente de los EEUU. La doctrina actual, luego de septiembre del 2001 ha incrementado el poder directo de los comandantes operacionales que se dirigen directamente a las instituciones militares de sus regiones, a veces consultando a los ministros de defensa, pero en otros casos no pasan por ese canal. El Comando Sur es la principal referencia de los militares latinoamericanos (excepto México, que es responsabilidad del III comando, el del Norte, parte de la defensa del territorio propio de los EEUU).
- 2 Hay que distinguir la institución, la Presidencia, de la persona a cargo de ese órgano, el Presidente. Las fuerzas mantienen subordinación a la primera, quienquiera sea el que la ejerza. Por eso pudieron superar las sucesivas caídas de presidente en Ecuador, Bolivia, y el episodio argentino del 2001, para citar a los más notorios.
- 3 En el caso de Ecuador no hay duda que el Gral. Paco Moncayo incidió fuertemente en la destitución de Bucarám pero lo hizo en forma reservada sin comprometer a la fuerza militar. Muy abierta fue la rebelión de Lucio Gutiérrez y sus camaradas coroneles, pero el mando militar trató, en primera instancia, de manejarla en su provecho, para luego aceptar que el vicepresidente asumiera la presidencia que dejó el destituido Mahuat. En el 2001 la fuerza militar argentina estuvo a punto de dar un golpe, pero a pesar que hubo cuatro presidentes en una semana, finalmente, se allanó al arreglo institucional que llevó a Duhalde a la presidencia. La fuerza armada boliviana dejó sin apoyo a Sánchez de Losada pero apoyó el ascenso del vicepresidente Mesa como su sucesor.
- 4 Los "raulistas" asumen posiciones más moderadas que los "talibanes", quienes no tienen referentes en la institución militar. Julio Casas Regueiro, nacido en 1936, hasta el 2008 viceministro de Defensa pasó a ser el ministro al asumir Raúl Castro la presidencia del Consejo de Estado.

Conclusiones

Durante los procesos de transición a la democracia en América Latina, existió una preocupación genuina sobre la consolidación del nuevo régimen. Para lograr una democracia sana y estable era central lograr el control civil democrático de las fuerzas armadas, subordinándolas al poder político elegido democráticamente. Han pasado casi 30 años desde que se iniciaron esos procesos y aún vemos que subsisten ciertas deudas y déficit en el control civil de los asuntos de defensa y militares en América Latina. En otras palabras, podemos evidenciar que el ciclo de democratización de la defensa no se completó en muchos países de la región, mientras al mismo tiempo asistimos a numerosas crisis de los regímenes políticos latinoamericanos. Por ello, es cada vez más frecuente la participación de las fuerzas armadas en tareas vinculadas al desarrollo o a la seguridad interior.

La necesidad de replantear la cuestión militar, sumada a la tendencia a la 'securitización' de la agenda regional, nos incentivó a convocar un debate acerca de los roles que competen a las fuerzas armadas en el siglo XXI, y sobre la importancia de promover políticas de defensa democráticas. Cumplimos una parte de este objetivo con este seminario, donde expositores y participantes buscaron elucidar las siguientes cuestiones: ¿por qué surgen estos nuevos roles para las fuerzas armadas?, ¿hasta qué punto son efectivas?, ¿cuáles son los efectos nocivos de esas actividades en el orden democrático? y

¿qué puede hacer la sociedad civil al respecto? Es imposible resumir en pocas páginas la riqueza y variedad de las argumentaciones. Nos hemos decidido por agrupar algunos de los temas sobre los que hubo más coincidencia, entendiendo que sirve como recordatorio y como agenda de trabajo para quienes estamos interesados en contribuir al ejercicio de una democracia más estable y justa.

EL LEGADO AUTORITARIO

A pesar de la baja probabilidad de conflicto interestatal en América Latina, en muchos países de la región los militares nunca se alejaron totalmente del poder político. A lo largo del siglo XX, las dictaduras militares en la región fueron cooptando áreas de poder más allá de sus cuestiones profesionales. Se convirtieron en una institución sumamente poderosa, difícil de quebrar y reconstruir, y por ello el desafío de democratizar la estructura fue tan difícil y lento. Este desafío se presentó, en su momento, como una difícil elección entre priorizar la democracia o la gobernabilidad. Cuando se decidió que era necesario gobernar para lograr un régimen democrático pleno, los gobiernos civiles se vieron obligados a pactar con el sector castrense: prerrogativas a cambio de la ausencia de obstáculos para gobernar. De esta manera, al tiempo que las transiciones abrieron paso a las demandas democratizadoras, los diferentes pactos de transición garantizaron la supervivencia de islas

de autonomía que obstaculizaron los procesos de control civil sobre las instituciones castrenses.

Este déficit histórico, que ha otorgado excesivo poder a los militares en democracia, se evidencia, por ejemplo, en la perenne debilidad de los Ministerios de la Defensa. Estas instituciones no logran completar su función: conducir la defensa, delineando las amenazas, misiones y objetivos. Así, en muchos países los militares continúan a cargo de la política de defensa. También se observa que, gracias a este poder que han sabido mantener, las instituciones castrenses reciben más recursos del Estado en comparación a otras áreas en las que hay urgencias. En muchos casos, además, las fuerzas armadas cuentan con empresas e industrias propias, funcionando como un ente privado, y sin quedar claro el destino de esas ganancias.

Cabe rescatar que los países sudamericanos, en especial Argentina, Chile y Uruguay, han avanzado muy por delante del resto de la región en la democratización de sus sistemas de defensa. Si bien aún se evidencian ciertos déficit, estos países han logrado separar las cuestiones de defensa de las de seguridad interior, y cuentan con fuerzas armadas profesionalizadas dedicadas a la defensa externa de sus territorios.

Salvando estas distancias, los legados irresueltos del autoritarismo en América Latina son en gran medida responsables de que las fuerzas armadas sigan participando en tareas de desarrollo, seguridad interior y otros roles no tradicionales.

NUEVOS DISCURSOS PARA NUEVAS DOCTRINAS

El contexto estratégico internacional también favoreció la participación de las fuerzas armadas en roles no tradicionales. El nuevo orden unipolar que se fue asentando tras el fin de

la guerra fría generó una nueva división internacional de las funciones de seguridad, que a su vez impuso doctrinas y misiones para los militares de nuestra región diferentes de la defensa externa del territorio. A su vez, la creciente tendencia a la interconexión y superposición de las agendas de seguridad interna y defensa (lo que se ha llamado fenómenos “intermésticos”) confluyó con la emergencia del discurso sobre las “nuevas amenazas” y su lugar preponderante en la agenda internacional de las últimas décadas. La evolución de la “guerra contra las drogas” y la “guerra contra el terror”, así como el enfoque ‘interagencial’ adoptado por el Comando Sur estadounidense para hacer frente a las amenazas no tradicionales a la seguridad y la estabilidad de América Latina, responden también a este proceso de unificación de la misión tradicional de las fuerzas armadas con el nuevo rol de policía.

Dicho de otro modo, no sólo el orden internacional cambió, sino que con él cambiaron las percepciones de la seguridad y de las amenazas a esta seguridad. Hoy, el foco está depositado en los riesgos y no tanto en las amenazas per se. Con la borrosidad de las fronteras, tampoco queda claro cuando una amenaza es externa o interna, y por ello la confusión en torno a qué agencias o qué fuerzas son las encargadas de enfrentar amenazas de origen externo pero que repercuten al interior de los países.

LA INTENSIFICACIÓN DE LAS NUEVAS AMENAZAS EN AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO

Los procesos de reforma del sector seguridad han sido deficientes en toda América Latina y en Centroamérica y México sumaron otras irregularidades cuya consecuencia es una clara superposición entre las cuestiones de seguridad y los asuntos de defensa. Estos países comparten la falta de institucionalidad democrática con sus vecinos al sur; pero

además se ven afectados por el crimen organizado transnacional –tráficos de armas, de drogas y de personas. Su proximidad con EE.UU. los expone además a la influencia de la guerra que este lleva adelante contra las drogas, el crimen organizado y, en menor medida, el terrorismo. En estas circunstancias México, a pesar de sus esfuerzos por desarrollar estructuras civiles en seguridad pública e inteligencia, no logra reemplazar a las fuerzas armadas como la principal institución de lucha contra este tipo de problemas. En Centroamérica, por otro lado, se han llevado adelante estrategias de mano dura en Honduras, El Salvador y Guatemala, relegando otras alternativas eficaces. El éxito de estas estrategias es muy dudoso; lo que es indudable es que estas políticas han resultado en graves violaciones a los derechos humanos y en el retraimiento del Estado de funciones de las cuales es responsable.

Frente a realidades tan diferentes, queda como única certeza que no se puede abordar la cuestión de los roles que les competen a las fuerzas armadas desde una óptica común latinoamericana y caribeña. Hay estados que cuentan con instituciones intermedias, como las gendarmerías o carabineros, y hay países que temporalmente recurren al único instrumento medianamente capacitado para enfrentar esos peligros. Lo que sí existe en común es que en todos los casos la ampliación de las funciones militares hacia tareas policiales conlleva graves violaciones a los derechos humanos y riesgos a la democracia, debilitando el fortalecimiento legítimo y el perfeccionamiento necesario de las fuerzas de seguridad.

RIESGOS Y PELIGROS DE ESTOS ESCENARIOS

Frente a estos escenarios, en los que confluyen resabios institucionales autoritarios, cambios en los discursos y en las doctrinas, y la particular virulencia de los nuevos conflictos socia-

les, cabe recordar y repasar por qué insistimos en los riesgos y peligros que la participación de las fuerzas armadas en roles no tradicionales conlleva para el Estado de derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos.

En primer lugar, las fuerzas armadas están preparadas para enfrentar a un enemigo externo, cuya doctrina, entrenamiento, capacidades, armas y preparación es similar a la de ellas, en un campo abierto de enfrentamiento, donde la lógica es la de aniquilar al enemigo. Esta lógica es diferente a la de las fuerzas policiales. A la hora de enfrentar amenazas no tradicionales (como el crimen organizado), o de participar en tareas de desarrollo (como repartir planes sociales, o funcionar como agencia laboral), la lógica militar, su poder de fuego y su entrenamiento son inadecuados, ineficientes y peligrosos. Por ejemplo, en la lucha contra el crimen organizado, que a menudo se despliega en el interior de las ciudades, los militares tienen que actuar en un escenario donde el enemigo no es fácil de identificar y se mezcla con los ciudadanos. Además, las armas militares están diseñadas para eliminar al enemigo y no para amedrentar o restituir el orden público.

Por otra parte, la participación de los militares en el combate contra el crimen organizado transnacional los enfrenta a situaciones de promiscuidad, ya que, en un contexto de bajos salarios y falta de moral, el contacto con fenómenos delictivos puede llevar a la corrupción de los militares. Además, es importante recordar que, en muchos casos los uniformados quedan expuestos a una impunidad mayor que la habitual en casos de violaciones a los derechos humanos. Efectivamente en muchos de los países de la región, los militares que cometen delitos o graves violaciones a los derechos humanos mientras desarrollan tareas de seguridad interior o desarrollo, son sometidos a la justicia militar, la cual no garantiza un juzgamiento parcial, independiente y justo de estos delitos.

En segundo lugar, las fuerzas armadas se sostienen en la lógica de la especialización. La inclusión en sus tareas de roles no tradicionales lleva a la desprofesionalización de los militares. Esto, según el tradicional texto de Samuel Huntington, impide que se consolide un sistema de control civil objetivo sobre los militares, lo cual, a su vez, contribuye a mantener islas de autonomía.

Finalmente, el avance de las fuerzas armadas sobre misiones y recursos obliga al Estado a retraerse de roles y responsabilidades que le corresponden, inhibiendo el desarrollo de estas competencias precisamente donde se encuentra debilitado o ausente. Todos estos hechos, en definitiva, representan un gran riesgo para el Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos y los valores democráticos, y en última instancia, amenaza la consolidación del Estado democrático.

PROPUESTAS Y DIRECTIVAS PARA LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

Los déficit de institucionalidad democrática son una de las causas de la actual tendencia a la militarización en la región, tendencia que por su parte crea un círculo vicioso al impedir el mejoramiento de las agencias del Estado para proveer respuestas democráticas. Dicho de otro modo, el resurgimiento de los uniformados como respuesta a las necesidades de desarrollo y los imperativos de la seguridad interna, así como su utilización en roles no tradicionales, incide negativamente en la consolidación de la democracia. Para revertir esta tendencia negativa, es esencial consolidar una institución del Estado acorde al Estado de Derecho y a los valores democráticos. En el campo de los temas militares, esto se traduce en impulsar una agenda democrática para las fuerzas armadas, fortaleciendo la conducción civil de la defensa.

La agenda democrática para las fuerzas armadas esta confor-

mada por una serie de propuestas y directivas. Estas se componen de políticas de defensa – que marcan el rumbo de la misión del instrumento militar, definen sus funciones, objetivos y recursos - complementadas por políticas que administran la defensa, es decir, que gestionan diariamente y para el mediano y largo plazo la política nacional de defensa de un país.

POLÍTICAS DE DEFENSA

En muchos países de la región la subordinación de las fuerzas militares a la autoridad política legítimamente constituida, como parte misma del ejercicio de la defensa, es todavía una tarea pendiente. El proceso de control civil de las fuerzas armadas es un proceso continuo, que no se alcanza en un momento dado, ya que continuamente, por la lógica del funcionamiento de las fuerzas armadas, estas tienden a asumir acciones por sí mismas, y resolver problemas desde su propia visión militar. En este sentido, el control civil de los militares garantiza la conducción civil de los asuntos de defensa, recuperando el terreno perdido frente al avance militar sobre estos temas.

Asimismo, esta política de defensa tiene que estar definida por el poder electo democráticamente, quien es responsable de precisar una agenda de defensa muy clara, propia, que identifique las amenazas, determine los objetivos, las misiones, la estructura militar necesaria, etc. Esto servirá para contrarrestar los actuales escenarios donde las agendas de defensa y seguridad se superponen y se confunden. Al tener en claro cuales son los temas que estrictamente entran en la agenda de defensa, será más fácil distinguir entre asuntos de defensa y asuntos de seguridad interior.

Por ello, insistimos una vez más en separar la seguridad interior de la defensa, ya que la función militar y la policial son distintas, tienen lógicas y objetivos diferentes. La separación de estas

dos áreas determina las competencias de cada fuerza, y evita caer en confusiones y abusos de poder. La separación legal de la seguridad y la defensa es propia del Estado de Derecho y consolida los valores democráticos.

Finalmente, la región sudamericana, comprometida con un sentido progresista de las relaciones internacionales a favor de la preservación y fortalecimiento de la “zona de paz” sudamericana tiene que promover continuamente esos principios en la operación de las políticas de defensa.

Todas estas propuestas y directivas para la defensa no pueden dejar de pensarse en un plano regional e internacional, ya que la defensa, si bien es una política pública nacional, se define en función de las amenazas externas al país. Por ello, existe en función del exterior. De esta manera, el objetivo último de la defensa tiene que ser no sólo contribuir al Estado de Derecho y a los valores democráticos de cada país, sino conjuntamente apoyar la construcción de confianza y cooperación entre los países miembros de la región.

POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS DE LA DEFENSA

Para consolidar el control civil sobre las fuerzas armadas es requisito que funcionen adecuadamente las instituciones democráticas. El Ministerio de Defensa encarna la conducción civil y la supremacía del poder electo democráticamente sobre los militares. Por ello, debe tener la capacidad de ejercer políticas, controlarlas y reformarlas. El Ministerio de Defensa debe generar mecanismos o condicionantes de control y supervisión sobre la defensa y sobre la formación, entrenamiento y conformación de las fuerzas armadas. Entre otros, nos interesa remarcar el control de la formación de los soldados basada en una enseñanza sobre el respeto a los derechos humanos y los valores democráticos.

El Congreso debe reclamar y reforzar su rol en los temas de defensa. Por una parte, debe controlar el presupuesto asignado a defensa y cómo se gasta, así como controlar a qué misiones de paz se envían las fuerzas armadas y con qué ejércitos de otros países se están realizando ejercicios conjuntos. Por otra parte, las comisiones de defensa deben involucrarse en los debates sobre las cuestiones de defensa y seguridad.

Casi todos los estudios sobre defensa alertan sobre la importancia de dotar al Estado Mayor Conjunto de más poder. Los EMC tienen que convertirse en organismos relevantes en el plano de las definiciones doctrinarias y la planificación militar, la coordinación del esfuerzo militar, capacitación militar conjunta, y supervisión del accionar de cada una de las ramas específicas. Los EMC tienen que tener facultades operativas y de planeamiento por encima de cada una de las fuerzas.

Por último, se debe promover y establecer la capacitación de civiles expertos en estas cuestiones, así como la integración entre civiles y militares en los debates de los temas afines. La formación de civiles en temas de defensa asegurará el correcto funcionamiento y desarrollo de las instituciones abocadas a estos asuntos así como el respeto a los valores democráticos y los derechos humanos.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La participación de la sociedad civil es un requisito necesario para alcanzar la democratización de los sistemas de defensa. A pesar de que la misma ha estado ausente de este campo de políticas públicas, no debe dejarse de insistir en la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los temas de defensa y seguridad, ya que estas articulan eficientemente las políticas de control y de accountability sobre el Estado, evaluando cómo se maneja y

administra la defensa y la seguridad.

En consecuencia, proponemos reactivar la Comunidad de Defensa centrada en un nuevo diálogo, que ponga en el centro las políticas de defensa bajo nuevos marcos democráticos nacionales y regionales, y con un acento especial en el rol de los civiles como actores fundamentales en los temas de defensa y seguridad. Asimismo, consideramos de suma importancia propiciar una relación más intensa entre organizaciones de la sociedad civil y el sector académico, que investigue, dé seguimiento y coopere en la formación de una política de defensa democrática. Finalmente, debemos incentivar la producción de conocimiento sobre la agenda académica para las fuerzas armadas por parte de las asociaciones de la sociedad civil, con el fin de incidir en las políticas públicas a nivel nacional y regional.

RECOMENDACIONES
POLÍTICAS DE DEFENSA

Avanzar en el proceso de control civil de las fuerzas armadas, insistiendo en lograr la subordinación de las fuerzas militares a la autoridad política legítimamente constituida.

Separar a la seguridad interior de la defensa: la función militar y la policial son distintas, tienen lógicas y objetivos diferentes.

Incentivar la definición de políticas nacionales de defensa que resguarden el Estado de Derecho en la región, a favor de la preservación y fortalecimiento de la “zona de paz” sudamericana.

Generar una agenda de defensa muy clara y transparente para contrarrestar los escenarios inciertos, evitando que las agendas de defensa y seguridad se superpongan y se confundan.

RECOMENDACIONES

POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS DE LA DEFENSA

Fortalecer el rol que juegan las instituciones civiles encargadas de ejercer, controlar y reformar las políticas de defensa: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Congreso.

Consolidar al Ministerio de Defensa como principal órgano encargado de la conducción civil y la supremacía del poder electo democráticamente sobre las fuerzas armadas. El Ministerio de Defensa debe generar mecanismos de control y supervisión sobre la defensa, tales como garantizar que la formación de los soldados esté basada en el respeto a los derechos humanos y los valores democráticos. También debe crear mecanismos que supervisen con quienes se hacen ejercicios conjuntos, con qué fin, con qué armas y qué tácticas, y con qué costos y beneficios.

Acentuar el rol del Estado Mayor Conjunto como organismo relevante en el plano de las definiciones doctrinarias y planificación militar, coordinación del esfuerzo militar, capacitación militar conjunta, y supervisión del accionar de cada una de las ramas específicas.

Reclamar y reforzar el rol del Congreso en los debates de defensa. Por una parte, el Congreso debe controlar el presupuesto asignado a defensa y cómo se gasta. También debe controlar a qué misiones de paz se envían las fuerzas armadas y con qué ejércitos de otros países están realizando ejercicios conjuntos. El Congreso debe anexar a los proyectos de ley de la defensa todas las condiciones de derechos humanos para operaciones extranjeras.

Reformar la justicia militar, para que sea respetuosa de los principios de debido proceso y derecho a una defensa legítima, como principios de la buena administración de justicia.

Fomentar la capacitación de civiles expertos en estas cuestiones así como, la integración entre civiles y militares en los debates de los temas afines.

LOS AUTORES

Raúl Benitez Manaut es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAM, UNAM). Es Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Es Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1977-1982, Master en Economía y Política Internacional, Centro de Investigación y Docencia Económica, (CIDE), México, D.F., 1983-1985; Doctorado en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, D.F., 1986-1991.

Gastón Chillier, es abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Master en Derecho Internacional y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Entre 2001 y 2003 se desempeñó como director del programa de América Latina de Global Rights. Trabajó como Asociado Senior en Derechos Humanos y Seguridad, en Washington Office on Latin America (WOLA), Actualmente es Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Es autor de numerosos artículos en libros y revistas jurídicas de la Argentina y del extranjero sobre derecho internacional derechos humanos y democracia.

Khatchik Derghougassian es doctor en Relaciones Internacionales por la University of Miami; Master en Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina, y licenciado en Ciencia de la Computación por el Science en el Haigazian College. Es profesor en la Universidad de San Andrés. Es autor de publicaciones sobre la realidad Armenia, terrorismo, armamento, el mundo islámico, y seguridad internacional.

Rut Diamint es profesora en la Universidad Torcuato Di Tella y en la Universidad de Bologna. Es Investigadora Independiente del CONICET. Es Consultora Experta del Proyecto del CELS: "Consolidando Límites, Construyendo Roles. Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en América Latina". Fue asesora de la Subsecretaría de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (1993-1996) y asesora y Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa (2003-2005). Es autora de libros y artículos sobre defensa y seguridad internacional.

Carlos Gutiérrez es Licenciado en Historia, de la Universidad Católica de Chile, Magíster en Ciencias Sociales de la Universidad AR-CIS, Magister en Ciencias Militares en la Academia de Guerra del Ejército de Chile, Diplomado en Sociología Militar por la Academia

de Guerra y en el curso de Administración de la Defensa por parte del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de Washington. Dirige el Centro de Estudios Estratégicos y la revista semestral "Estudios Políticos Estratégicos". Ha publicado en libros y revistas especializados sobre el tema de la defensa y el control civil en el sector.

Joy Olson, es Directora Ejecutiva del Washington Office on Latin America (WOLA). Es experta en derechos humanos y realizó estudios de postgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha trabajado durante muchos años promoviendo mayor transparencia en los programas militares de Estados Unidos en América Latina; en este contexto, en 1997, junto con otras organizaciones, fundó el proyecto Just the Facts. Fue Directora del Latin America Working Group (LAWG). Es autora de numerosas publicaciones sobre temas de seguridad y defensa de Estados Unidos.

Juan Rial es científico político uruguayo. Ha trabajado con Louis Goodman como coordinador de Relaciones Cívico-Militares en el Proyecto de América Latina con la participación de la American University y PEITHO. Ha escrito extensamente sobre estos temas en

muchas publicaciones especializadas. Se ha desempeñado como Asesor en Organizaciones Internacionales incluyendo Naciones Unidas, OSCE e IDEA Internacional. Trabajó con Héctor R. Osada para evaluar el estado de las fuerzas armadas guatemaltecas luego de la implementación de los acuerdos de paz.

Héctor Saint-Pierre es graduado en Filosofía por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Master en Lógica, Epistemología y Filosofía de la Ciencia y Doctorado en Filosofía Política por la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil. Realizó el posdoctorado en la Universidad Autónoma de México. Es Profesor Asociado de la Universidades Estadual Paulista (UNESP), y Profesor Asociado del Programa San Tiago Dantas. Coordina el Grupo de Estudios de Seguridad y Defensa (GEDES), y dirige el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), de la UNESP. Es co-chair de la sección "Defense, Democracy & Civil-Military Relations" de la Latin American Studies Association (LASA).

Ana María Tamayo es abogada de la Universidad de Lima, con diploma de estudios en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (1993), Master en derecho

por la Universidad de Wisconsin, Madison, EEUU (1996). Actualmente cursa el Diplomado de Ciencias Políticas con mención en políticas de seguridad en la Universidad Católica (2008). Es Consultora del Ministerio de Justicia. Es miembro del equipo técnico de la Iniciativa Nacional Anticorrupción, INA (2001). Es la coordinadora del equipo de investigación Sociedad y Fuerzas Armadas del Instituto de Defensa Legal.

Loreta Tellería Escobar es Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad. Es Cientista Política por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), y Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, ILADES, Santiago de Chile, y cuenta con un Diplomado en Gestión Pública Regional y Municipal, Alberto Hurtado, Santiago de Chile. Además, es investigadora de CLACSO Argentina, y del Instituto Francés de Estudios Andino IFEA.

Jorge Zaverucha es graduado en Economía (Universidade Federal de Pernambuco, 1979), Master en Ciencia Política en Hebrew University of Jerusalém (Israel, 1982), Doctorado en Ciencia Política en la University of Chicago (Estados Unidos, 1991) y Pos-doc-

torado en Ciencia Política en la University of Texas-Austin (Estados Unidos, 1995). Es profesor visitante del Departamento de Gobierno de la University of Texas-Austin y Profesor Emérito en la Escola Superior de Magistratura de Pernambuco (ESMAPE). Es investigador nivel I C del Conselho Nacional de Pesquisas Científicas (CNPq) y consultor del Proyecto de Arquitectura Institucional del Sistema Único de Seguridad (SUSP, Secretaría Nacional de Seguridad/PNUD).